



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

**STELLA D'ANGELIS RODRIGUES ROCHA**

**A REPRODUÇÃO DA LEGALIDADE CAPITALISTA NO TRATAMENTO PÚBLICO DA  
QUESTÃO DA MORADIA NA CIDADE DO RECIFE: uma análise crítica da relação entre o  
plano de habitação social do PAC Beberibe e a vida cotidiana das famílias beneficiárias**

**RECIFE  
2021**

**STELLA D'ANGELIS RODRIGUES ROCHA**

**A REPRODUÇÃO DA LEGALIDADE CAPITALISTA NO TRATAMENTO PÚBLICO DA  
QUESTÃO DA MORADIA NA CIDADE DO RECIFE: uma análise crítica da relação entre o  
plano de habitação social do PAC Beberibe e a vida cotidiana das famílias beneficiárias**

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

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.

**RECIFE  
2021**

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

R672r

Rocha, Stella D’Angelis Rodrigues

A reprodução da legalidade capitalista no tratamento público da questão da moradia na cidade do Recife: uma análise crítica da relação entre o plano de habitação social do PAC Beberibe e a vida cotidiana das famílias beneficiárias / Stella D’Angelis Rodrigues Rocha. - 2021.

402 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.

Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2021.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Espaço urbano. 2. Moradia – Aspectos sociais. 3. Moradias populares – Déficit habitacional. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2021 – 101)

STELLA D'ANGELIS RODRIGUES ROCHA

**A REPRODUÇÃO DA LEGALIDADE CAPITALISTA NO TRATAMENTO PÚBLICO DA  
QUESTÃO DA MORADIA NA CIDADE DO RECIFE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA  
RELAÇÃO ENTRE O PLANO DE HABITAÇÃO SOCIAL DO PAC BEBERIBE E A VIDA  
COTIDIANA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS**

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

Linha de Pesquisa: Estado, políticas sociais e ação do Serviço Social.

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

Aprovada em 20/08/2021.

**BANCA EXAMINADORA**

Participação via Videoconferência

Prof<sup>ª</sup> Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde (Orientadora e Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof<sup>ª</sup> Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof<sup>ª</sup> Dra. Lucinda Maria da Rocha Macedo (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof<sup>ª</sup> Dra. Miriam de Souza Leão Albuquerque (Examinadora Externa)  
Universidade de Brasília

Participação via Videoconferência

Prof<sup>ª</sup> Dra. Raquel de Aragão Uchôa Fernandes (Examinadora Externa)  
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Para Emmanuel J. Silva Rocha, “irmão futuro, antigo e sempre”.

Para Francisca Vitória, solzinho das minhas melhores memórias.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Ramiro e Iráida; aos meus irmãos, Sheilla, Mano e Dan; aos meus sobrinhos, Laryssa e Cauê; e aos meus pequenos felinos e caninos, identificados como animais irracionais, mas que o homem — tão vaidoso por sua capacidade cognitiva — tem muito a aprender com eles. Como exemplo, uma cara lição: a parceria incondicional.

Aos professores e professoras cuja presença vence as discontinuidades do tempo: prof<sup>ta</sup> dra. Ana Katarina Telles de Novaes Campelo; prof. me. Carlos Eduardo Vasconcelos; prof<sup>ta</sup> dra. Maria de Fátima Paz Alves (*in memoriam*); prof<sup>ta</sup> dra. Maria Aparecida Tenório Salvador; prof<sup>ta</sup> dra. Raquel de Aragão Uchôa Fernandes; prof<sup>ta</sup> dra. Laura Susana Duque Arrazola; e prof. dr. Remo Mutzenberg. Apesar da finalização das etapas que tecem a minha trajetória acadêmica, sempre caminharão comigo nas veredas do conhecimento, por exemplificarem a responsabilidade e o respeito não só com os processos de ensino e aprendizagem, mas, *antes de tudo*, com a alma humana.

Ao Serviço Social, meu respeito e gratidão pelo conhecimento que obtive. Em particular, meu sincero agradecimento ao corpo docente, aos discentes e aos funcionários que fazem o PPGSS. Em especial, à prof<sup>ta</sup> dra. Ana Arcoverde e a todas docentes que compuseram a Banca Examinadora, pela leitura atenciosa e provocação de reflexões críticas que tornaram o processo de construção desta tese e os seus resultados mais consistentes. À Mirella Lucena, por ter feito parte dessa etapa acadêmica, partilhando não só os desafios esperados do curso, mas também apoio e encorajamento.

Às famílias beneficiárias do PAC Beberibe, aos agentes públicos da Secretaria de Saneamento da Prefeitura do Recife e ao CENDHEC, minha gratidão por terem acolhido a proposta deste estudo.

À CAPES, pelo financiamento desta pesquisa.

*Nós vos pedimos com insistência:*

*Nunca digam – isto é natural, diante dos acontecimentos de cada dia.*

*Numa época em que reina a confusão, em que corre o sangue, em que se ordena a desordem, em que o arbítrio tem força de lei, em que a humanidade desumaniza... Não digam nunca: isso é natural, a fim de que nada passe por imutável.*

*Sob o familiar, descubram o insólito. Sob o cotidiano, desvelem o inexplicável. Que tudo que seja dito ser habitual, cause inquietação.*

*Na regra é preciso descobrir o abuso, e sempre que o abuso for encontrado, é preciso encontrar o remédio.*

(Bertolt Brecht)

## RESUMO

A Política Nacional de Habitação instituída nos anos iniciais do séc. XXI e consubstanciada no social-desenvolvimentismo, imprimiu uma nova concepção de formulação estratégica dos planos públicos para assegurar o equacionamento do problema habitacional. Nesse marco histórico, em que o planejamento sob a ideia do pacto democrático firma-se como instrumento administrativo estatal obrigatório, este estudo se propôs a analisar a reprodução da legalidade capitalista no tratamento público da questão da moradia em Recife, tendo como eixo central investigativo, as práticas cotidianas das famílias beneficiárias do plano habitacional criado no âmbito das ações programáticas do PAC Beberibe. Trata-se de um programa de saneamento voltado para a revitalização da área da bacia hidrográfica do rio Beberibe, criado e gerido na instância do poder municipal, mas provido com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento. Por meio do percurso teórico-metodológico fundado no materialismo histórico e dialético — que postula o conhecimento do objeto de pesquisa a partir do conhecimento das suas determinações fundamentais —, buscou-se conhecer a relação entre o plano público de habitação social e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias, nas contradições sociais produzidas pelo modo como se deu esse específico atendimento habitacional. Nesse processo, desvelar as principais conexões essenciais que a experiência de moradia em análise mantém com o plano da totalidade inclusiva — a realidade societária sob a regência da legalidade capitalista —, ou seja, obter uma aproximação das determinações constitutivas do objeto, exigiu, além da caracterização das práticas cotidianas das famílias beneficiárias no ambiente habitacional e da elaboração do plano de intervenção pública, a identificação das determinações sócio-históricas fundamentais que estruturam a síntese espacial no qual o objeto está inserido: a área do baixo Beberibe e, mais amplamente, a cidade do Recife. Assim, foram recuperadas as principais tendências do desenvolvimento da ocupação espacial urbana a partir da formação histórica da cidade desde a fase colonial-escravista e em uma ligação direta com a formação das cidades brasileira e latino-americana. Na esteira dessa imersão histórica, também foram levantados os aspectos factuais centrais que explicam a face atual da questão da moradia em Recife e moldam a trajetória dos principais programas públicos de provisão habitacional local. Como resultado do exercício intelectual realizado, foi possível apreender que as contradições expostas em sua essência, são manifestações da reprodução da legalidade capitalista que se concretizam na vivência habitacional das famílias beneficiárias do PAC Beberibe, portanto, foram originadas por meio de um processo de mediação que particularizou o modo de realização da vida cotidiana daquelas famílias através da forma como o plano habitacional foi planejado e executado pela prefeitura do Recife. A reprodução ideal de tais manifestações, clarificou a face aparente da provisão habitacional difundida pelo poder público municipal como uma concessão da moradia digna, ao expor as definibilidades reais desse processo de intervenção pública, que produziu espaços habitacionais como uma extensão do espaço urbano precarizado, em que há a persistência da informalidade urbana em função da não superação da irregularidade em relação à legitimidade fundiária da unidade habitacional; e a permanência da realização da vida cotidiana das famílias beneficiárias no universo da impossibilidade.

**Palavras-chave:** Espaço urbano. Vida cotidiana. Planejamento público. Habitação social.



## ABSTRACT

The National Housing Policy instituted in the early years of the 21st century and embodied in social developmentalism printed a new conception of strategic formulation of public plans to ensure the solution of the housing problem. In this historical milestone, in which planning under the idea of the democratic pact is established as a mandatory state administrative instrument, this study aimed to analyze the reproduction of capitalist legality in the public approach of the housing issue in Recife, having as its central investigative axis the daily practices of families benefiting from the housing plan created within the scope of PAC Beberibe's programmatic actions. It is a sanitation program aimed at revitalizing the area of the Beberibe river basin, created and managed at the municipal level, but provided with federal resources from the Growth Acceleration Program (PAC). Through the theoretical-methodological path based on historical and dialectical materialism — which postulates the knowledge of the research object based on the knowledge of its fundamental determinations —, we sought to understand the relationship between the public plan of social housing and the daily practices of beneficiary families, in the social contradictions produced by the way this specific housing assistance took place. In this process, unveiling the main essential connections that the housing experience under analysis maintains with the plan of inclusive totality — the corporate reality under the rule of capitalist legality —, in other words, to obtain an approximation of the constitutive determinations of the object, required, in addition to the characterization of daily practices of the beneficiary families in the housing environment and the elaboration of the public intervention plan, the identification of the fundamental socio-historical determinations that structure the spatial synthesis in which the object is inserted: the lower Beberibe area and, more broadly, the city of Recife. Thus, the main trends of urban occupancy development were recovered from the historical formation of the city since the colonial-slavery phase and in a direct connection with the formation of Brazilian and Latin American cities. In the wake of this historic immersion, factual aspects were also raised that explain the current face of the housing issue in Recife and shape the trajectory of the main public programs for local housing provision. As a result of the intellectual exercise carried out, it was possible to apprehend that the contradictions exposed in their essence are manifestations of the reproduction of capitalist legality that are concretized in the housing experience of PAC Beberibe beneficiary families, therefore, they were originated through the particularization of the way of realization of the daily life of those families through the way the housing plan was planned and executed by the city of Recife. The ideal reproduction of such manifestations clarified the apparent face of the housing provision spread by the municipal public power as the concession of decent housing, by exposing the real definibilities of this public intervention process, which produced housing spaces as an extension of precarious urban space, in which there is a persistence of urban informality due to the failure to overcome the irregularity in relation to the land ownership legitimacy of the housing unit; and the permanence of the daily life of the beneficiary families in the universe of impossibility.

**Keywords:** Urban space. Everyday life. Public planning. Social habitation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – O aterramento como prática espacial e seus efeitos sobre a superfície do porto do Recife entre os séculos XVII e XIX.....	239
Figura 02 – Solares para veraneio às margens do rio Capibaribe na Madalena do séc. XIX.....	243
Figura 03 – Os sobrados do centro urbano e os sítios do subúrbio do Recife no séc. XIX.....	243
Figura 03-A – Contraste entre os entornos singulares dos rios Beberibe e Capibaribe no séc. XX...	247
Figura 04 – Manifestação do movimento de bairros pela habitação na década de 80 – Recife.....	265
Figura 05 – Mobilização popular nos anos 80 em Recife: Conselho de Moradores e Assembleia de Bairros.....	265
Figura 06 – Mocambos nos alagados e morros do Recife entre as décadas de 20 e 40.....	279
Figura 07 – Vila das Costureiras empreendida pela Liga Social Contra o Mocambo – Recife.....	281
Figura 08 – Degradação ambiental e habitações às margens do rio Beberibe em Recife.....	290
Figura 09 – Planta baixa (elétrica) do apartamento e o modelo “H” do Habitacional Beira Rio.....	299
Figura 10 – Área externa dos conjuntos habitacionais Beberibe I e Solano Trindade.....	299
Figura 11 – Áreas interna e externa do conjunto habitacional Eduardo Campos.....	300
Figura 12 – Áreas interna e externa do conjunto habitacional Miguel Arraes.....	300
Figura 13 – Áreas interna e externa do conjunto habitacional Felicidade.....	300
Figura 14 – Áreas interna e externa do conjunto habitacional Beira Rio.....	301
Gráfico 01 – Domicílios subnormais por região e cor e da pele no ano 2000.....	213
Gráfico 02 – Organograma da Política Nacional de Habitação.....	216
Gráfico 03 – Taxa de urbanização em Pernambuco e Recife entre 1992 e 2013.....	274
Gráfico 04 – Índice de Gini por RPA entre 2000 e 2010 – Recife.....	276
Gráfico 05 – Produção habitacional em Recife entre 1930 e 1960.....	282
Gráfico 06 – Unidades habitacionais construídas via COHAB-PE/EMHAPE/CEHAB – Recife....	284
Gráfico 07 – Quantidade de assentamentos precários entre 1978 e 2014 – Recife.....	284
Gráfico 08 – Déficit habitacional por faixa de renda familiar mensal entre 2000 e 2014 – Recife...	287
Gráfico 09 – Percentual de participação dos componentes do déficit habitacional entre 1991 e 2015 – Recife.....	288
Gráfico 10 – Análise das falas sob a perspectiva crítica.....	296
Gráfico 11 – Composição da renda familiar por combinação de fontes - Grupo 01.....	304
Gráfico 12 – Distribuição de frequência do número de moradores por unidade habitacional.....	307
Gráfico 13 – Posição dos motivos de insatisfação em relação ao espaço de moradia no habitacional social.....	309
Mapa 01 – Povoação dos Arrecifes e a Vila de Olinda em 1616 .....	232
Mapa 02 – O Recife em 1932 e a mancha urbana em expansão.....	258

Mapa 03 – A cidade do Recife em 1951.....	262
Mapa 04 – Regiões político-administrativas do Recife e seus bairros.....	267
Mapa 05 – Bacia hidrográfica do rio Beberibe e suas subdivisões em alto, médio e baixo Beberibe.....	289
Mapa 06 – Áreas de investimento do PAC e do Prometrópole na bacia do rio Beberibe.....	291
Mapa 07 – Habitacionais pesquisados e os equipamentos públicos essenciais próximos.....	298
Mapa 08 – Bairros da moradia anterior ao habitacional social das famílias beneficiárias.....	305
Quadro 01 – Exemplos de práticas socioespaciais heterônomas e insurgentes.....	98
Quadro 02 – Condições determinantes da moradia como adequada no direito internacional.....	123
Quadro 03 – Faixas de cobertura e agentes no âmbito da provisão habitacional do BNH.....	210
Quadro 04 – Principais ações relativas à provisão habitacional no século XX – Brasil.....	212
Quadro 05 – Tipologias municipais utilizadas no PlanHab 2009-2023.....	217
Quadro 06 – Grupos de atendimento do PlanHab 2009-2023.....	218
Quadro 07 – Trajetória das principais ações relativas à provisão habitacional social – Recife.....	288
Quadro 08 – Obras contratadas no âmbito do PAC Beberibe I – Recife, Camaragibe e Olinda.....	292
Quadro 09 – Habitacionais sociais do PAC Beberibe I considerados na pesquisa.....	297
Quadro 10 – Motivos de insatisfação em relação ao espaço do habitacional social.....	309
Quadro 11 – Síntese da progressão categorial: das categorias iniciais às finais.....	326

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Taxas de crescimento urbano e rural entre 1950 e 2010 – América Latina.....	146
Tabela 02 – Porcentagem da população urbana por países – América do Sul.....	146
Tabela 03 – Taxa de crescimento médio anual da população urbana – América do Sul.....	147
Tabela 04 – População urbana em assentamentos habitacionais inadequados – América do Sul.....	154
Tabela 05 – Tipos de apropriação habitacional por área urbana e rural – América Latina (%).....	155
Tabela 06 – População por situação de liberdade, cor da pele e sexo em 1872 – Brasil Império.....	166
Tabela 07 – Perfil ocupacional por situação de liberdade em 1872 (%) – Brasil Império.....	169
Tabela 08 – PEA por atividade econômica, região e sexo em 1920 e 1850 .....	179
Tabela 09 – Posição na ocupação por cor da pele e sexo em 1950.....	180
Tabela 10 – População nacional residente por área entre 1872 e 2010 .....	192
Tabela 11 – População residente por região e áreas urbana e rural entre 1870 e 2010.....	193
Tabela 12 – Taxa de urbanização no Brasil e suas regiões entre 1991 e 2010.....	193
Tabela 13 – PIB regional por setor econômico para os anos 1947, 1975 e 2000.....	194
Tabela 14 – PIB setorial por tipologia municipal entre 1920 e 2010 (%).....	195
Tabela 15 – Despesa com salários por setor econômico entre 1975 e 1996 (R\$).....	196
Tabela 16 – Grau de informalidade e taxa de desemprego entre 1992 e 2011.....	197
Tabela 17 – População ocupada por cor, anos de estudo e rendimento mensal – Brasil.....	197
Tabela 18 – Pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza entre 1976 e 2014.....	198
Tabela 19 – Percentual de pessoas consideradas pobres por região e cor da pele.....	198
Tabela 20 – Índice de Gini por região entre 1976 e 2014.....	199
Tabela 21 – Domicílios considerados pobres e extremamente pobres entre 1976 e 2014.....	223
Tabela 22 – Domicílios urbanos com serviço de saneamento por estratos de rendimento – Brasil....	224
Tabela 23 – Déficits absoluto e relativo nas grandes regiões entre 1991 e 2015.....	225
Tabela 24 – Participação dos componentes do déficit habitacional por região entre 1991 e 2015....	226
Tabela 25 – Déficit habitacional urbano por região e faixa de renda familiar entre 2000 e 2014....	227
Tabela 26 – População por situação de liberdade, cor da pele e sexo em 1872 – Pernambuco.....	248
Tabela 27– População por situação de liberdade e número de casas por freguesia em 1872.....	249
Tabela 28 – População da RMR e a localização habitacional em morro e planície no ano 2000.....	268
Tabela 29 – ZEIS e CIS por RPA e microrregião.....	273
Tabela 30 – População ocupada por cor da pele, média de anos de estudo e rendimento mensal.....	275
Tabela 31 – População total e renda média per capita por RPA entre 2000 e 2010 – Recife.....	275
Tabela 32 – Percentual de pessoas com 25 anos ou mais de idade por nível de escolaridade nas RPAs entre 2000 e 2010 – Recife.....	276

Tabela 33 – ZEIS, CIS e os déficits habitacionais quantitativo e qualitativo por RPA em 2017.....	285
Tabela 34 – Domicílios urbanos com serviços de saneamento por classes de rendimento mensal – Recife.....	286
Tabela 35 – Déficit absoluto e relativo nas regiões metropolitanas entre 1991 e 2015.....	286
Tabela 36 – Síntese descritiva do universo amostral.....	302
Tabela 37 – Estado civil, número de filhos e escolaridade - Famílias beneficiárias do PAC Beberibe.....	303

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEHAB – Companhia Estadual de Habitação e Obras  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
CIS – Comunidade de interesse social  
COHAB – Companhia de Habitação do Brasil  
FCP – Fundação da Casa Popular  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões  
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais  
LSCM – Liga Social Contra o Mocambo  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAC Beberibe – Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Beberibe  
PEA – População economicamente ativa  
PlanHab – Plano Nacional de Habitação  
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social  
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida  
PMH – Política Municipal de Habitação  
PROMETRÓPOLE – Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife  
PROSAMIM – Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus  
RPA – Região político-administrativa  
SAB – Sociedade Amiga do Bairro  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SECONCID – Secretaria Executiva do Conselho das Cidades

SSCM – Serviço Social Contra o Mocambo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>PARTE I</b>	
<b>1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO DO OBJETO</b> .....	24
1.1 Aspectos da concepção teórico-metodológica marxista orientadores do processo de conhecimento do objeto.....	24
1.2 A construção do problema teórico por meio da complexificação do problema real.....	32
<b>PARTE II</b>	
<b>2 A CIDADE CAPITALISTA</b> .....	43
2.1 Aspectos teóricos da formação da cidade capitalista na perspectiva materialista.....	43
2.1.1 A construção da forma social cidadina: das comunidades primitivas à sociedade burguesa.....	43
2.1.2 A cidade da sociedade burguesa: noções sobre suas diferenças e similaridades.....	47
2.2 Estado, regime de acumulação do capital e regime urbano.....	51
2.3 A ordem socioespacial capitalista.....	67
2.3.1 A decadência ideológica da classe burguesa.....	68
2.3.2 A categoria ordem socioespacial.....	71
2.3.3 O modelo econômico neoclássico de decisão residencial à luz da teoria social crítica.....	72
<b>3 A VIDA COTIDIANA</b> .....	89
3.1 As vidas individual, genérica e cotidiana do homem.....	89
3.2 A vida cotidiana na forma societária capitalista.....	92
3.3 A prática socioespacial como determinante da forma de realização do cotidiano.....	96
<b>4 O PLANEJAMENTO PÚBLICO</b> .....	101
4.1 Planejamento público urbano na trajetória da Administração Pública brasileira.....	104
4.2 Planejamento público e as relações comunitárias.....	115
4.3 Planejamento público e os direitos à moradia e à cidade.....	119
<b>5 A QUESTÃO DA MORADIA NA CIDADE CAPITALISTA</b> .....	127
5.1 A questão da moradia na particularidade da cidade latino-americana.....	127
5.1.1 Trajetória histórica da formação da cidade latino-americana.....	128
5.1.2 O acesso à moradia na cidade latino-americana.....	151
5.2 A questão da moradia na particularidade da cidade brasileira.....	156
5.2.1 Trajetória histórica da formação da cidade brasileira: do modo colonial-escravista à consolidação do modo capitalista.....	156
5.2.2 A origem da política habitacional como colateral do sistema financeiro.....	200
5.2.3 A Política de habitação no século XXI.....	213



5.3 A questão da moradia na particularidade da cidade do Recife.....	228
5.3.1 Aspectos históricos da formação da cidade do Recife.....	228
5.3.2 A questão da moradia e a trajetória dos principais programas habitacionais de interesse social em Recife.....	278
5.3.3 Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Beberibe – PAC Beberibe.....	289

### **PARTE III**

<b>6 A CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO EMPÍRICA DA PESQUISA.....</b>	<b>294</b>
6.1 Traços singulares do espaço da habitação social, da vida cotidiana e dos sujeitos pesquisados...296	
6.1.1 Exterioridades e resultados empíricos da pesquisa de campo: caracterização da estrutura física da habitação social e do perfil amostral dos grupos sociais pesquisados.....	296
6.1.2 Aspectos da experiência de moradia no habitacional social; de planejamento e execução da produção habitacional do PAC Beberibe; e de atuação institucional no campo da assessoria popular voltada para o direito à moradia em Recife – Narrativas dos sujeitos participantes da pesquisa.....	306
6.2 Processo de elaboração das categorias empíricas.....	323

### **PARTE IV**

<b>7 A REPRODUÇÃO DA LEGALIDADE CAPITALISTA NO TRATAMENTO PÚBLICO DA QUESTÃO DA MORADIA A PARTIR DAS PRÁTICAS COTIDIANAS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PAC BEBERIBE.....</b>	<b>328</b>
7.1 A produção do espaço - As condições de habitabilidade postas pelo poder público municipal: entre manter ou transformar o espaço habitacional.....	335
7.2 O domínio do espaço - Do domínio da moradia irregular à moradia regular sem domínio.....	343
7.3 A apropriação do espaço - O espaço de moradia da cidade formal vivido na esfera da impossibilidade e a partir da convivência coletiva construída pelo distanciamento.....	350
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>360</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>369</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIROS DA OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA DIRETA E DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS.....</b>	<b>394</b>
<b>APÊNDICE B – ESTRUTURA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS CATEGORIAS EMPÍRICAS.....</b>	<b>395</b>
<b>ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>401</b>

## INTRODUÇÃO

Dentre os inúmeros efeitos sobre a cidade, provocados pelo modo como as intervenções urbanas são planejadas e implementadas pela gestão pública brasileira, cabe destacar a provisão habitacional de interesse social produzida no tempo do desenvolvimentismo distributivo, característica principal da governança do poder executivo federal nos anos iniciais do século XXI. Na esfera dessa espacialidade urbana determinada, pontua-se uma relação particular: a existente entre o plano público de habitação social e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias. No propósito de desvelar essa relação, que constitui o objeto dessa tese, é considerado como o contexto da realidade<sup>1</sup> que representa a situação-problema elegida e, portanto, de onde partiu o desenvolvimento desta pesquisa orientado pelos preceitos basilares do materialismo histórico e dialético, a vida cotidiana produzida pelas famílias que saíram de habitações miseráveis às margens do rio Beberibe e que hoje são moradoras dos habitacionais sociais derivados do Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Beberibe (PAC Beberibe) implementado na cidade do Recife em Pernambuco.

Sobre o ponto de partida desta tese, foi identificado por meio da pesquisa feita no mestrado orientada pela perspectiva do consumo que enfocou a percepção das famílias beneficiárias do PAC Beberibe sobre a vivência do direito à cidade após a mudança habitacional. Em detalhes, dentre as informações obtidas durante a pesquisa de campo, chamaram atenção os relatos dos beneficiários que declararam a sensação de terem sido jogados e abandonados no habitacional social pelo poder público; a saudade das relações de convivência na antiga habitação; e a vontade de mudança do habitacional assim que possuísem a titularidade do direito real sobre o imóvel concedido pelo programa. Essas declarações podem causar estranheza à primeira vista, já que é comum considerar que todos os beneficiários da provisão habitacional pública estão plenamente satisfeitos com a habitação oportunizada. É também igualmente comum tomar como referência para o significado de moradia adequada, a habitação que apresenta a melhor infraestrutura possível nas suas instalações. Sob uma perspectiva puramente técnica, superficial e restrita, talvez essa definição seja possível. No entanto, quando se atribui para a moradia uma concepção mais ampla que a da estrutura física da habitação, ao buscar compreender as necessidades habitacionais dentro de um espectro conceitual que considera igualmente importante o atendimento simultâneo dos direitos constitucionais e, especialmente, a autonomia da família para produzir o seu modo de morar, a qualificação do imóvel cedido pelo poder público como adequado passa a ser relativizada.

Ainda que os traços do cotidiano estudado na etapa acadêmica relatada, tenham permitido construir conclusões que podem contribuir com melhorias e propor novas reflexões no campo da

<sup>1</sup> Contexto entendido de acordo com Kosik (2002, p. 57), que diferencia o contexto da realidade, onde os fatos existem originariamente; do contexto da teoria, onde os fatos são ordenados depois de “arrancados” do contexto do real.

habitação de interesse social, a pesquisa que os evidenciou não foi orientada com vistas ao alcance da essência da sua existência objetiva. Em outras palavras, não foi considerado que a representação fenomênica da materialidade social complexa derivada da formação societária urbana se constrói à superfície da essência da realidade cotidiana capitalista que a estrutura. Diante disso, o processo de estudo que supera a face empírica e aparente do fenômeno social pesquisado no mestrado, ou seja, o seu aprofundamento por meio da busca das relações dinâmico-causais em seu movimento contraditório que resultam na esfera objetiva marcada pela espoliação urbana, é a base da pesquisa desta tese.

Nessa nova fase investigativa, passou-se a defender a perspectiva crítica concreta — o objeto investigado deve ser encarado em si mesmo (LUKÁCS, 1969, p.136) — para a análise da realidade social, pois, foi entendido que a teoria social dissociada da visão ontológica, da processualidade histórica não linear e da interligação entre as categorias da totalidade, da mediação e da contradição, não propicia um caminho científico apto a ultrapassar o nível da imediatez da expressão fenomênica do objeto. Em outros termos, essa é a via que permite revelar as conexões constitutivas do objeto e, a partir do conhecimento aproximado das relações que estabelecem com a dinâmica do complexo societário que integra, alcançar o seu movimento real na concreticidade contemporânea, movimento este entendido como negação e crítica do que é dado como totalidade.

Nessa direção, a conexão entre as singularidades e a generalidade revelada por meio do processo de desmistificação da particularidade da sociedade — resultado da ação recíproca dos homens (MARX, 2017a) — determinada pelo modo de produção capitalista é a trilha teórico-metodológica que encontra em Lukács (2003), a importância da premissa de que: se a articulação entre os métodos da investigação e da exposição não levasse o caráter capitalista de todas as formas econômicas ao limite extremo, as acepções das categorias constitutivas do arranjo societário específico seriam tomadas como reais em seu aspecto superficial, ou seja, dentro da perspectiva que naturaliza a dinâmica espoliativa de produção e apropriação da cidade e suas consequências, como a reprodução social de formas de violências no espaço urbano, como a fome, a miséria, palafitas e epidemias. E é justamente por causa da permanência dessa perversa naturalização, que se pode ressaltar ainda mais a atualidade do método em Karl Marx.

Em específico, no campo da moradia, a legalidade<sup>2</sup> capitalista — leis gerais que regem o modo de produção capitalista, modo este historicamente determinado ao longo do processo social de produção e que especifica as condições materiais de existência da vida humana, a partir da separação entre o trabalho e meios de produção de maneira a transformar o trabalho em trabalho assalariado; os meios de produção em capital; e toda propriedade da terra em propriedade fundiária, ou seja, em formas que expressam os pressupostos históricos desse modo de produção (MARX, 2017d, p.881-994) — pode ser

---

<sup>2</sup> Por legalidade, entende-se o conjunto de leis gerais históricas e transitórias que geram tendências igualmente históricas e mutáveis por serem próprias de um tempo social determinado (MARX, 2017a; NETTO, 2011).

observada não só na confluência que determina historicamente a política habitacional brasileira entre o Estado, as incorporadoras imobiliárias e o capital financeiro, mas também nos desdobramentos da formulação e implementação do produto daquela política no cotidiano dos seus usuários: os programas de habitação que, de modo geral, podem ser sociais ou de mercado.

A Política Nacional de Habitação (PNH)<sup>3</sup>, instituída em 2004 na gestão federal petista e caracterizada pelo social-desenvolvimentismo, originalmente estabeleceu dois subsistemas com objetivos específicos: o subsistema de habitação de interesse social<sup>4</sup>, prioritariamente destinado aos que não possuem condições para prover financeiramente o acesso à moradia sem o subsídio integral do Estado; e o subsistema de habitação de mercado, voltado para o recorte populacional com capacidade orçamentária para contratar um financiamento parcialmente subsidiado. No entanto, observou-se que a produção habitacional de interesse social se afastou do objetivo para o qual foi criada — a promoção da efetividade do direito à moradia das famílias em situação de pobreza —, ou seja, retomou o velho curso dos imperativos do mercado sobre a destinação dos recursos públicos para a provisão da habitação. Tendo essa evidência empírica em nível nacional como referência, a escolha de um programa municipal que colocou em execução um plano de habitação social para famílias cuja aquisição da habitação precisa ser integralmente subsidiada, facultou para esta pesquisa, a possibilidade de conhecer o atendimento de um direito fundamental pelo Estado capitalista na particularidade da cidade do Recife.

No que se refere à relação entre a reprodução da legalidade capitalista e a produção habitacional de interesse social, a sua análise pode ser voltada tanto para a dimensão macro como para a microsocial do contexto da experiência de moradia sem, contudo, prescindir da visão globalizante necessária para o estudo da realidade objetiva considerada. Acerca da primeira perspectiva, a centralidade da análise recai sobre as circunstâncias adversativas relativas à qualificação da inserção urbana<sup>5</sup> dos empreendimentos habitacionais que sinalizam a legalidade capitalista ao reforçarem a configuração da cidade como um espaço de disputas e negociações, contrapondo-se, portanto, ao próprio pressuposto da política habitacional<sup>6</sup> em área urbana que é o de democratizar o acesso à moradia consubstanciado no direito à cidade. Já na dimensão microsocial, o contexto da realidade estudado é a realização da vida cotidiana das famílias beneficiárias nos conjuntos habitacionais sociais, de modo que a análise centra-se na reprodução da legalidade capitalista na esfera das práticas cotidianas entendidas como formas de enfrentamento dos desafios do dia a dia para o atendimento das

---

<sup>3</sup> Política nacional de referência para essa pesquisa.

<sup>4</sup> Definida pelo art. 35 do Plano Diretor do Recife (Lei nº 17.511/2008) como “toda moradia com condições adequadas de habitabilidade, destinada à população de baixa renda e que atenda aos padrões técnicos definidos pelo órgão competente da municipalidade”.

<sup>5</sup> Segundo Brasil (2017), essa qualificação refere-se à implantação dos empreendimentos habitacionais em um determinado local e os seus impactos na criação de uma nova parcela da cidade ou no adensamento de uma já existente.

<sup>6</sup> Com base em Brasil (2004, p.29), a PNH visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

necessidades do núcleo familiar em diferentes setores da vida civil (jurídico, econômico/consumo, laboral, político, etc) que, por sua vez, determinam modos de apropriação, domínio e produção do espaço urbano. Após a mudança habitacional, aqueles desafios rotineiros passam a ser particularizados por uma relação institucional específica que espelha o modo como o programa habitacional foi planejado, especialmente, no que diz respeito as suas condições normativas de convivência e permanência atreladas ao uso do imóvel.

Incrementa a compreensão desse contexto da realidade urbana determinado, uma noção mais geral acerca das mudanças que tem sido trazidas para as comunidades sujeitadas ao atendimento público habitacional de interesse social, mais comumente relatadas em estudos voltados para a problemática social nas e das cidades<sup>7</sup>: a desconstrução da sociabilidade criada nas comunidades de origem; o afastamento das práticas laborais realizadas no antigo ambiente de moradia sem uma contrapartida em termos de ação pública que os reinsira na estrutura socioeconômica a partir de trabalhos formais não precarizados ou através do aprimoramento/valorização da experiência laboral realizada na comunidade de origem; e a realocação das famílias em áreas distantes dos centros urbanos e carentes de infraestrutura ou em bairros de classe média nos centros urbanos, mantendo as mesmas condições socioeconômicas precarizadas anteriores que reproduzem no novo lugar de moradia, o velho impedimento para o custeio adequado dos encargos da vida cotidiana.

É em função desse processo público de tratamento da questão da moradia que historicamente não se preocupa com o protagonismo popular ao mesmo tempo que o promove por outras vias — como por meio da omissão estatal —, que a interseção entre a dinâmica da cidade em que o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso do espaço como condição para realização da vida social; e o aparato regulatório intermediário funcional a esta forma de produção e reprodução da cidade, deve ser pensada como o campo de análise da atuação estatal diante dos problemas sociais envolvendo a moradia. Nesse contexto específico, questionam-se os fatores estruturantes da objetivação da realidade urbana derivado do planejamento público da intervenção social que não se destina a romper com o mesmo sistema que deu causa aos problemas socioespaciais que justificaram a necessidade da sua existência. De outro modo, reflete-se sobre o motivo pelo qual, os nexos causais das contradições sociais urbanas mantêm-se sendo intencionalmente preservados ao longo das várias mudanças políticas e ideológicas na instância governamental.

É importante destacar ainda, um debate cada vez mais frequente no campo da teoria social voltada para problemática urbana na América Latina. Trata-se da emergência de construção de um modo de pensar a cidade e o acesso às materialidades urbanas como a habitação, a partir de um percurso reflexivo que segue a direção contrária de um número crescente de produções teóricas, como as que

---

<sup>7</sup> Ver Barrelli et al.(2015); Meneghini e Menezes (2013); Amore; Shimbo e Rufino (2015); Krause; Balbim e Neto (2010).

subsidiar as chamadas “cidade inovadora”, “cidade caminhável”, “cidade includente”, “cidade verde”, etc<sup>8</sup>. Argumenta-se que essas produções abordam temas sociais inegavelmente urgentes, mas a maioria tem se desenvolvido dentro de um processo igualmente crescente de despolitização teórica decorrente da desconsideração da categoria da totalidade, ou seja, da desconsideração da dinâmica da realidade concreta como um corpo social que, segundo a perspectiva marxiana, é onde todas as relações sociais coexistem e sustentam-se simultaneamente. As implicações mais diretas dessa forma de análise, são atribuídas à não contraposição do pensamento dominante ultraliberal às contradições sociais estruturantes da realidade concreta das cidades latino-americanas; à tendência de distorção ou de exclusão da função do Estado na estruturação do processo de acumulação do capital, que o coloca como última e única instância resolutive dos problemas sociopolíticos; e ao tratamento superficial dado à forma de realização das relações sociais. Sobre essa última asserção, entende-se que as relações sociais se realizam concretamente no cotidiano na qualidade de relações espaciais (CARLOS, 2007), condição que atribui centralidade analítica às práticas socioespaciais no processo de conhecimento da reprodução social. Sendo assim, não há como pensar a mudança social urbana sem considerar a íntima relação entre a construção social do espaço da cidade e a construção social do plano da vida cotidiana no processo social de produção determinado pelo modo capitalista, sem que a contradição fundamental que a especifica — a contradição entre a produção do espaço orientada por objetivos econômicos privados; e a produção do espaço como condição, meio e produto da produção da vida social (CARLOS, 2017) — seja desvendada em conjunto com a sociabilidade que a legitima.

Ante o exposto, tornam-se mais claras as razões que promoveram a decisão pelo materialismo histórico e dialético como a perspectiva teórico-metodológica regente desse trabalho. A finalidade dessa pesquisa não é a de tentar contribuir com a elucidação de problemas relacionados ao acesso à moradia dentro de uma perspectiva reformista, mas a de colaborar com o cabedal de conhecimento voltado para dirimir a questão da moradia à luz do projeto revolucionário que propõe a transformação das condições sociais sedimentada em propósitos voltados para a superação da metrópole moderna<sup>9</sup> por meio da ruptura do que a estrutura: a lógica da acumulação do capital, onde o Estado assume papel determinante especialmente por meio da garantia da liberdade civil; da garantia da autonomia da vontade contratual; e da instrumentalização das políticas públicas. Ou seja, como ressalta Mascaro (2013): o Estado é a forma política necessária para a relação entre capital e trabalho.

Assim, com base na concepção de categoria sob a perspectiva ontológica fundamentada na teoria marxiana, ou seja, como expressão teórica da realidade, de modo que a única instância possível de verificação da verdade do conhecimento teórico que reproduz o objeto em si mesmo é a prática

---

<sup>8</sup> Ver Observatório das Metrópoles (2018).

<sup>9</sup> Para Engels (2015, p.80), “é um contrassenso querer solucionar a questão da moradia e preservar as metrópoles modernas”.

social e histórica (MARX, 2017b; LUKÁCS, 2018; NETTO, 2011), especificamente neste trabalho, parte-se de uma convicção lastreada na “expressão de um fato” (MARX, 2017d, p.899): a existência de uma realidade social determinada pela legalidade capitalista, em que a experiência de moradia para a classe trabalhadora brasileira, é historicamente marcada pela espoliação urbana e pela precariedade resultante. Nessa direção, o esforço empreendido neste trabalho não foi o de questionar a existência da precariedade como traço particular da habitação popular em Recife por meio de tentativas de falseamentos teórico e/ou empírico, mas entender como a experiência precarizada de moradia focalizada por esse estudo, ou seja, a derivada do PAC Beberibe, tem sido reproduzida pela forma de realização da vida cotidiana dos moradores dos habitacionais sociais pesquisados. Desse modo, buscou-se a dissolução da expressão caótica desse fragmento da totalidade inclusiva — entendida como a sociedade, considerada em sua estrutura econômica. Ou seja, a totalidade das relações que os portadores da produção capitalista estabelecem com a natureza e entre si (MARX, 2017d, p.881) — a partir do conhecimento aproximado das suas determinações singulares. Para cumprir esse propósito, foi definida como fio condutor do processo de construção da tese, a seguinte questão orientadora: como vem se dando a reprodução da legalidade capitalista nas práticas cotidianas das famílias beneficiárias do plano habitacional do PAC Beberibe implementado em Recife?

Sob essa diretiva, os objetivos colocados como desafios a serem alcançados para construir a dissolução pretendida, foram: i. geral - analisar a reprodução da legalidade capitalista no tratamento público da questão habitacional a partir das práticas cotidianas das famílias beneficiárias do PAC Beberibe em Recife; ii. específicos - reconhecer as leis gerais que regem a ordem capitalista no tratamento público da questão habitacional no Brasil; verificar a reprodução da legalidade capitalista nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do programa de habitação social vinculado ao PAC Beberibe em Recife; e caracterizar as práticas cotidianas das famílias moradoras dos habitacionais sociais do PAC Beberibe no contexto social referente à experiência da moradia na esfera doméstica circunscrita ao espaço da unidade habitacional; à experiência da moradia envolvendo o espaço comum do conjunto habitacional; e à experiência da moradia envolvendo o entorno do conjunto habitacional e os demais espaços da cidade.

Assim, a consideração da experiência do todo da vida cotidiana entendida como a unidade entre a vida individual e a vida genérica, permitiu não só aproximações da produção objetiva da realidade dos moradores nos habitacionais sociais, mas também da lógica que estrutura o plano habitacional do PAC Beberibe. A íntima ligação entre essas aproximações facultou a identificação das contradições que estruturam o modo singular como os beneficiários diretos do PAC Beberibe realizam a vida cotidiana nos habitacionais, já que expõem traços particulares que sinalizam como o poder público concebe a eficácia do direito à moradia no contexto da cidade capitalista.

Por fim, quanto à organização da tese, esta foi dividida em quatro partes. O curso dessa estruturação se deu da seguinte maneira: a Parte I foi destinada à apresentação do processo geral de construção do conhecimento do objeto desta pesquisa, portanto, o único capítulo que a constitui versa sobre os aspectos teórico-metodológicos centrais orientadores deste estudo bem como mostra o detalhamento acerca da estruturação de cada fase da tese. As Partes II e III ocupam-se com o momento investigativo, caracterizado pela apropriação analítica (teórica e empírica) fundamental para identificar e refletir criticamente sobre as conexões dinâmico-causais que estruturam as singularidades do objeto de pesquisa posto para conhecimento. Em específico, a Parte II compreende o referencial teórico e está fragmentada em quatro capítulos destinados aos resultados da pesquisa bibliográfica sobre a legalidade capitalista e da sua relação com a formação societária urbana contemporânea, explicitando as categorias analíticas teóricas mais gerais e particulares mobilizadas nesta investigação, o que inclui a identificação das principais determinações sócio-históricas que tecem a síntese espacial cidadina da qual o objeto de pesquisa depende para ser conhecido. A Parte III foi reservada para a descrição da dimensão empírica da pesquisa. As seções que constituem essa última etapa do momento investigativo, versam sobre as definibilidades extraídas do plano da empiria que caracterizam as materialidades urbanas consideradas (unidade habitacional, conjunto habitacional, bairro e equipamentos públicos); as condições de moradia e da convivência entre moradores; a forma de planejamento e execução do plano habitacional; e aspectos da experiência institucional da luta por moradia em Recife. Tais dados primários e secundários, por meio do tratamento analítico igualmente em consonância com a perspectiva crítica concreta, facultaram o alcance das categorias empíricas que expressam as contradições do plano empírico e que, portanto, determinam a singularidade constitutiva do objeto. Por último, tem-se a Parte IV destinada ao caminho expositivo crítico-objetivo das conexões essenciais entre a sociedade capitalista enquanto totalidade social e os traços singulares contraditórios da experiência de moradia nos habitacionais sociais em Recife, cuja permanência na precarização é captada pelas categorias empíricas elaboradas. Essa reconstrução ideal do objeto de pesquisa em suas múltiplas determinações, permitiu obter uma aproximação acerca do modo como a reprodução da legalidade capitalista se realiza e especifica a forma de vida cotidiana das famílias beneficiárias do PAC Beberibe.



## PARTE I

O capítulo que compõe essa parte inicial da tese, apresenta os elementos teórico-metodológicos e o delineamento da pesquisa que promoveram, segundo os objetivos estabelecidos, a construção do conhecimento do objeto de pesquisa. Dividido em duas seções, a primeira expõe os principais aspectos teórico-metodológicos derivados da perspectiva crítica concreta fundada na teoria materialista marxiana. Estes aspectos regeram a dinâmica das práticas de pesquisa e de reprodução ideal do objeto a partir das relações mediadoras que o determina. Na seção seguinte, se tem a apresentação do processo de complexificação teórica do problema real que embasou a elaboração do problema orientador da tese. Esse processo inicia-se com o cotejamento entre excertos de obras literárias no âmbito do realismo social — uma via didática possível para evidenciar as particularidades de variados cotidianos urbanos como expressões do movimento da mesma universalidade — e depois passa a ser delineado por progressivos questionamentos até propiciar uma percepção mais acurada para a delimitação do objeto a ser investigado em sua singularidade e em relação ao todo. Por fim, essa segunda seção também evidencia a organização geral desta pesquisa, tendo os processos da apropriação e da explicitação crítica da estrutura real do objeto pesquisado em seu movimento contraditório, ou seja, os métodos da investigação e da exposição estabelecidos pela abordagem marxiana, como os dois momentos que compõem o caminho para a dissolução da expressão fenomênica do objeto posto para conhecimento.

### **1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO DO OBJETO DA PESQUISA**

#### **1.1 Aspectos da concepção teórico-metodológica marxiana orientadores do processo de conhecimento do objeto**

A pesquisa que constitui essa tese, cujo objeto é a relação entre o plano de habitação social do PAC Beberibe e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias em um contexto urbano determinado pelo capital, configura-se como qualitativa e tem a lógica do seu desenvolvimento norteadas pelo método dialético. Esse último, na esfera do materialismo vinculado à teoria social marxiana, prevê a composição do plano geral da pesquisa como resultado da articulação entre duas fases com propósitos específicos: a investigação e a exposição. A necessidade de articulação entre esses dois momentos do processo de conhecimento, é justificada pela imprescindível busca da percepção além da singularidade do objeto: é necessário transpor o senso comum, a representação empírica, o que é imediatamente observado para que se torne possível conhecer a estrutura e a dinâmica reais — a essência — do objeto posto para conhecimento<sup>10</sup>. De outro modo, reconstruir no pensamento a relação entre as determinações

<sup>10</sup> É importante ressaltar que a aparência e a essência do objeto que está sendo investigado não se distinguem na esfera da imediatez (KOSIK, 2002) e que, apesar de constituírem expressões diferentes decorrentes do modo como o

singulares e o universal em seu movimento contraditório, demanda alcançar as mediações que fazem do objeto concreto pensado uma unidade do diverso.

Em linhas gerais, da análise crítica do procedimento metodológico da economia política burguesa — que ancora-se na perspectiva positivista (LÖWY, 2010) com o objetivo de buscar “leis invariáveis da estrutura social para conservá-la” (MINAYO, 2014, p.111) — à luz da concepção teórico-metodológica marxista, podem ser evidenciadas como especificidades principais: a consideração do sujeito que pesquisa como um “sujeito de consciência limitada” (CHASIN, 1988, p. 02) por desconsiderar a totalidade na qual o objeto está inserido; na relação pesquisador-objeto, o pesquisador possui a centralidade do processo de conhecimento; e a busca pelo conhecimento encerra-se quando finda o processo de abstração, de modo que a representação empírica obtida é considerada como o resultado analítico que fornece a explicação suficiente acerca do objeto.

Conhecemos as coisas, diz o positivismo, como as apreendemos no conjunto de nossas experiências. Ou seja, o modo como as coisas se apresentam ao sujeito depende, em parte pelo menos, do sujeito ao qual as coisas aparecem (percepções, condicionamentos culturais de toda sorte, escolha e recortes do objeto, montagens experimentais...), do sujeito que ativamente delas se apropria na complexa relação do conhecimento (ARANA, 2007, p. 55).

Em contraposição, a teoria social marxiana empreende outra perspectiva para a relação pesquisador-objeto investigado, portanto, outro caminho para alcançar o conhecimento do objeto com a finalidade que não se situa no conservadorismo do modo de produção vigente, mas na transformação social que seja capaz de superar a exploração do homem pelo homem. Em Marx, o propósito para conhecer funda-se em um projeto revolucionário: “a pesquisa da verdade a serviço dos trabalhadores” (NETTO, 2011, p. 11) com o propósito de “abolir a individualidade burguesa, a independência burguesa e a liberdade burguesa” (ENGELS; MARX, 2017, p. 35). E para alcançar a verdade que faculta o atendimento daquele objetivo, o conhecimento teórico do objeto deve espelhar, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada (MARX, 2017). Sendo assim, a elaboração da teoria deve ocupar-se com a reprodução no pensamento do movimento real do objeto, ou seja, da sua estrutura e dinâmica reais, independente da perspectiva do pesquisador. Para tal empreendimento científico, a análise dialética deve ser o itinerário metodológico a ser seguido.

O movimento dialético — entendido como a luta entre dois elementos antagônicos compreendidos na antítese e que se resolve na síntese, ou seja, no pensamento novo que conserva aspectos dos elementos contraditórios que lhes deram causa (MARX, 2017a) — é, para Marx, assim como se extrai da teoria idealista hegeliana, o movimento ininterrupto da autoprodução de todas as coisas e suas relações reais. Desse modo, assim como todas as coisas podem ser preparadas para serem

---

pensamento capta o objeto, não são categorias desarticuladas entre si, tampouco a relação que constituem é desarticulada da totalidade que se gesta na tensão dialética entre múltiplas e contraditórias determinações e que se complexifica na transitoriedade da processualidade histórica.

reproduzidas no pensamento por meio da abstração, o movimento vinculado à existência das mesmas também pode igualmente ser sujeitado ao exercício da razão e ser levado ao seu estado abstrato. Por conseguinte, o estado abstrato do movimento revela o método absoluto descrito pela teoria hegeliana como o movimento que explica a estrutura e a dinâmica das coisas ao longo do tempo histórico bem como a transformação da própria história. Nas palavras de Marx (2017, p. 29) que evidenciam relativa concordância com esse aspecto teórico elaborado por Hegel: “a mistificação por que passa a dialética nas mãos de Hegel não o impediu de ser o primeiro a apresentar suas formas gerais de movimento, de maneira ampla e consciente”. A mistificação a qual se refere tem o idealismo filosófico como causa.

Imaginamos encontrar na fórmula lógica do movimento o método absoluto, que tanto explica todas as coisas como ainda implica o movimento delas. É desse método absoluto que Hegel fala nos seguintes termos “o método é a força absoluta, única, suprema, infinita, a que nenhum objeto poderia resistir, é a tendência da razão em reconhecer-se em todas as coisas” (HEGEL apud MARX, 2017a, p.100).

Assim, se depreende que “como os objetos são essencialmente categorias lógicas, o movimento é, essencialmente, método. O método não é, portanto, um conjunto de conceitos exteriores às coisas, mas a exposição do próprio movimento de autoprodução das coisas” (SIQUEIRA, 2015, p. 99). Como consequência, se a teoria marxiana extrai e conserva o núcleo racional da dialética idealista de Hegel — o movimento de tese, antítese e síntese que cria e transforma as coisas e suas relações reais no tempo histórico —, o método para Marx<sup>11</sup> não pode ser uma discussão instrumental, portanto, não pode ser admitido como um caminho satisfeito por um estatuto epistemológico composto por regras e procedimentos científicos que encerram a busca do conhecimento na esfera da abstração lógica não realizando a análise<sup>12</sup>. A concepção metodológica marxiana pode ser pensada mais próxima de uma abordagem da realidade social em que são determinantes tanto o modo como o sujeito que pesquisa se posiciona ante o processo do conhecimento (NETTO, 2011) como o reconhecimento do processo da formação e transitoriedade contínua das coisas como uma processualidade dialética. Em outras palavras, se o real possui objetividade própria e distinta da consciência, não há razão para que um determinado método seja o critério da verdade (LESSA, 2013).

Sob o argumento exposto, torna-se perceptível que a análise dialética marxiana desenvolve-se sob o primado ontológico. Como consequência, o objeto posto para conhecimento rege a cognição (CHASIN, 1988, p.03), cabendo ao pesquisador, no primeiro momento — fase da investigação —, o esforço de apoderar-se da matéria em seus pormenores (MARX, 2017b), o que implica em operar a razão se aproximando do objeto ao apartá-lo da totalidade que está inserido por meio da abstração,

<sup>11</sup> Conforme esclarece Netto (2011), Marx não estabeleceu explicitamente em suas obras uma definição de método.

<sup>12</sup> A distinção entre uma pesquisa que se constitui como resultado da abstração e uma pesquisa que se desenvolveu como uma análise, pode ser extraída na passagem descrita na primeira observação crítica que Marx (2017a, p. 99) elabora em relação ao método do filósofo francês Pierre Proudhon: “há razão para espantar-se de que todas as coisas, em última abstração — porque aqui há abstração e não análise —, apresentem-se no estado de categoria lógica?”

movimento intelectual que “retira do elemento abstraído as suas determinações mais concretas até atingir as determinações mais simples” levando-o à condição de objeto abstrato (NETTO, 2011, p.44) e não mais determinado, ou seja, assume a condição de categoria lógica em uma forma simples<sup>13</sup> colocando-se no nível da universalidade por ser agora um conceito geral e comum a outros objetos<sup>14</sup>.

No segundo momento — fase da exposição —, que trata da “explicitação racional imanente do próprio objeto e a exigência de só nela incluir aquilo que foi adequadamente compreendido” (MULLER, 1982, p. 01), relocalizar o objeto abstrato na unidade complexa que integra, isto é, na realidade objetiva historicamente estruturada que pertence, reconstruindo, no plano ideal, as relações que as determinações encontradas objetivamente possuem para reproduzir o objeto concreto enquanto síntese de múltiplas determinações. Conforme estabelece a teoria marxiana, apenas por este caminho se torna possível retornar das determinações simples e universais à totalidade da realidade que passa a ser conhecida como realidade concreta singular.

Além de afastar o empirismo como momento conclusivo do processo de conhecimento do objeto, esse percurso metodológico que caracteriza a compreensão materialista-dialética do concreto, também desconstrói, de maneira inequívoca, o idealismo de Hegel<sup>15</sup> como algo ilusório (LUKÁCS, 2018). Assim, apesar de conservar a dialética enquanto movimento que estrutura a realidade como a abordagem idealista hegeliana apregoa, Marx inverte esta última, através da perspectiva materialista, refutando a premissa de que “o objeto do conhecimento não é nada real, mas algo ideal” (HESSEN, 1980, p.106). Em outras palavras, para a teoria social marxiana, não é o processo do pensamento que cria tudo que ocorreu e ocorre no mundo fazendo com que o real seja o resultado do automovimento do pensamento; o pensamento, para Marx, apenas reproduz a estrutura e o movimento da realidade sócio-histórica que a ação do homem cria.

Meu método dialético, por seu fundamento, não só difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento [...] é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado (MARX, 2017b, p.28).

Quando “o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou” (NETTO, 2011, p.22), a representação obtida será sempre temporária, portanto, passível de mudança ou superação, pois “de imutável só existe a abstração do movimento” (MARX, 2017a, p.102). Como

<sup>13</sup> Marx (2011, p.80) explica as categorias simples como “expressões de relações nas quais o concreto ainda não desenvolvido pode ter se realizado sem ainda ter posto a conexão ou a relação mais multilateral que é mentalmente expressa nas categorias mais concretas; enquanto o concreto mais desenvolvido conserva essa mesma categoria como uma relação subordinada”.

<sup>14</sup> Com base em Ilyenkov (1975), o termo “comum” a outros objetos não deve ser entendido no sentido de traços semelhantes observados na aparência da expressão fenomênica, mas no sentido de constituir expressões de uma mesma universalidade.

<sup>15</sup> A tese idealista objetiva defende, conforme explica Hessen (1980, p. 106-107), que a ideia de um objeto independente da consciência é contraditória, pois no momento em que o objeto é pensado, se faz dele um conteúdo da nossa consciência. Desse modo, para essa perspectiva idealista, toda a realidade acha-se contida na consciência.

desdobramento dessa condição, as categorias que explicam o concreto pensado obtido, são igualmente temporárias. Em contraposição ao preceito teórico do idealismo de que as categorias lógicas utilizadas para conhecimento do objeto não são representações das relações reais, pois se derivam do entendimento do homem, Marx (2017a) ensina por meio das observações críticas que faz ao método do filósofo Pierre Proudhon, que as categorias não passam de expressões teóricas, constituem-se em abstrações das relações sociais. Ou seja, “são os reflexos de situações objetivas na sociedade, que devem ser confirmadas na práxis humana a fim de se tornarem categorias lógicas” (LUKÁCS, 2018, p.81). Desse modo, a representação pensada do concreto não está desvinculada da realidade social histórica como defendia Hegel. Segundo Marx:

A partir do momento em que não se persegue o movimento histórico das relações de produção, das quais as categorias são apenas a expressão teórica, a partir do momento em que se quer ver nessas categorias somente ideias, pensamentos espontâneos, independentes das relações reais, a partir de então se é forçado a considerar o movimento da razão pura como a origem desses pensamentos. [...] Os mesmos homens que estabelecem as relações sociais de acordo com a sua produtividade material, produzem também os princípios, as ideias, as categorias, de acordo com as suas relações sociais. Assim, essas categorias são tão pouco eternas, quanto as relações que elas exprimem. Elas são produtos históricos e transitórios” (MARX, 2017a. p. 98-102).

Em relação ao sujeito que pesquisa, no campo da teoria social marxista, este possui a consciência ampliada acerca do empreendimento investigativo, por saber que o entendimento do real significa alcançar uma aproximação da integridade e da integralidade dos objetos postos para o conhecimento (CHASIN, 1988). O sujeito do conhecimento nesta perspectiva, explica Chasin (1988), não se circunscreve apenas à consciência individual isolada, mas expressa um sujeito coletivo. As classes sociais são esse sujeito coletivo do conhecimento e é no seu interior, por meio da criação de uma perspectiva do conhecimento segundo a visão de mundo e os interesses de classe, que as consciências individuais se estruturam.

Em última análise, os indivíduos reais é que consubstanciam esse conhecimento, mas eles consubstanciam em termos e na medida em que eles realizam uma condição de possibilidade objetiva que os ultrapassa. [...] Os dirigentes ostensivos individuais, que detêm as alavancas do poder do Estado, são representantes de uma política, quer dizer, de um interesse global de categorias sociais. O sujeito cognitivo é a classe. É no interior do sujeito coletivo que as individualidades realizam a apreensão cognitiva objetiva concreta. [...] É preciso diferenciar a classe como aquela que cria uma perspectiva do conhecimento, é a sua condição em si. A classe em si, no conhecimento, o contorno da classe, o espaço sócio-histórico que ela ocupa, pela sua raiz de produção e reprodução material, isto é, pela sua raiz econômica, ela tem uma dada perspectiva, ela tem um dado espaço, ela tem uma dada presença que demanda um desdobramento. Esse desdobramento a que ela alude, no plano do conhecimento é ou não aproveitado pelas individualidades que da perspectiva dela se põem. Assim, o grande pensador, o grande cientista, o grande intelectual realiza uma possibilidade tracejada pela existência em si da classe, consubstanciando um conhecimento possível. [...] Quer dizer, a classe é o verdadeiro sujeito cultural, conseqüentemente o verdadeiro sujeito cognitivo, mas quem realiza a cognição são as consciências individuais (CHASIN, 1988, p.02).

Todo objeto passível da análise dialética integra uma realidade histórica, contraditória e imersa em uma totalidade complexa em constante movimento. Assumir a postura dialética implica na necessária consideração das categorias da totalidade, da contradição e da mediação, ancoradas no estudo da história. O conhecimento da história na perspectiva dialética, explica Goldmann (1988), tem sua importância prática no aprendizado relativo ao conhecimento dos homens que em épocas diferentes, portanto, em condições de vida diferentes, lutaram por valores e ideais, análogos, idênticos ou opostos aos que se possui hoje. Nesse sentido, as ações humanas no tempo, tecem a consciência histórica, ou seja, faculta aos homens a consciência de integrar um todo que transcende o tempo passado “e que os homens vindos depois de nós continuarão no porvir. A consciência histórica existe apenas para uma atitude que ultrapassa o eu individualista, ela é precisamente um dos principais meios para realizar essa superação” (GOLDMANN, 1988, p.05).

Nessa direção, entende-se que qualquer recorte da realidade social que se constitui como objeto de pesquisa é inexoravelmente parte da totalidade da realidade. Mas isso não significa, como explica Löwy (2010), a necessidade do estudo da totalidade da realidade. Por ser esta última infinita, transitória e inesgotável, tal intento investigativo seria impraticável. O que a perspectiva marxista postula é que, ao admitir a categoria da totalidade como um todo orgânico, historicamente estruturado e em permanente movimento em função do movimento dialético que sujeita as contradições, só se pode entender um elemento, um aspecto, uma dimensão da realidade social a partir das relações que possuem em conjunto (LÖWY, 2010). De outro modo:

Em cada ação empreendida, o ser humano se defronta, inevitavelmente, com problemas interligados. Por isso, para encaminhar uma solução para os problemas, o ser humano precisa ter uma certa visão de conjunto deles: é a partir da visão do conjunto que podemos avaliar a dimensão de cada elemento (KONDER, 2008, p.35).

Sendo assim, sob o risco de se ter resultados investigativos superficiais como os derivados do cientificismo positivista, para a teoria marxiana, nenhum processo de conhecimento pode se dar por concluído sem que se percorra o “caminho de volta”, ou seja, sem que haja a sujeição do objeto abstrato ao “corpo social no qual todas as relações coexistem simultaneamente, sustentando-se umas às outras” (MARX, 2017a, p.103). Essa condição que em nada tem a ver com a perspectiva funcionalista, explica o motivo pelo qual a categoria da totalidade é considerada uma categoria orgânica e a elaboração teórica ser uma descrição do objeto concreto no pensamento não caracterizada como um “todo caótico”, mas como uma síntese de múltiplas determinações.

O concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação. Na primeira via, a representação plena foi volatilizada em uma determinação abstrata; na segunda, as determinações abstratas levam à reprodução do concreto por meio do pensamento (MARX, 2011, p. 78).

Articulado ao estudo da história e à categoria da totalidade, a lógica dialética introduz no processo de conhecimento da realidade, “o princípio do conflito e da contradição como algo permanente e que explica o inacabado, o imperfeito e a transformação” (MINAYO, 2014, p.111) como qualificações inevitáveis de qualquer conhecimento construído. O movimento dialético que rege as transformações históricas possui como motor, o conflito entre as contradições. Lefebvre (2016) explica que é comum até mesmo no campo da filosofia, a ideia de que as contradições do pensamento originam-se exclusivamente das deficiências e erros do pensamento humano que não consegue captar e explicar toda realidade, permanecendo, portanto, incompleto. Essa explicação, segundo Lefebvre (2016), é insuficiente porque desconsidera tanto que a formulação do pensamento humano — cuja incompletude caracteriza a sua natureza pela impossibilidade de abarcar o entendimento do todo — não está imune à realidade dada e contraditória; como também a busca pela verdade, que independente se de cunho filosófico, pessoal ou do senso comum, é para todo ser humano, um confronto entre as experiências e conhecimentos já adquiridos e todas as contradições que apresentam. Depreende-se, portanto, que a transformação depende das contradições.

Nessa direção, se a história, o homem, as ideias, visões de mundo, a realidade social e todas as coisas sensíveis e suas relações reais estão em constante transformação, sob a razão dialética, implica dizer que cada um é uma unidade formada por partes opostas em confronto. Dessa maneira, as contradições são caracterizadas “em contraste com as oposições ou conflitos exclusivos, pois seus termos ou polos pressupõem-se mutuamente, de modo a constituir uma oposição inclusiva” (BOTTMORE, 2012, p. 117) que implica na unidade dos contrários. Por conseguinte, a síntese obtida, ou seja, o que foi transformado, é o resultado do conflito entre as partes opostas cujos conteúdos não se excluem, mas geram algo novo, mais abrangente e superior.

Em específico, a unidade se traduz em uma relação dialética entre as categorias da universalidade, particularidade e singularidade (LUKÁCS, 2018) que, por sua vez, não podem ser compreendidas isoladamente. Tratar essa relação, conforme explica Frigotto (2000), implica necessariamente considerar as categorias da totalidade, da contradição e da mediação.

As relações entre universalidade, particularidade e singularidade constituem, naturalmente, um antiquíssimo problema do pensamento humano. Se não distinguirmos, pelo menos em certa medida, essas categorias, se não as delimitarmos reciprocamente e não adquirirmos certo conhecimento da mútua superação de uma na outra, ser-nos-á impossível orientarmo-nos na realidade (LUKÁCS, 2018, p. 21).

As determinações que atingem a forma lógica mais simples por força da abstração, como já exposto, encontram-se no nível da universalidade. Já na dimensão da imediaticidade do real, “elas mostram-se como singularidades” (NETTO, 2011, p.45). E são essas determinações singulares que tornam o objeto um fenômeno irrepitível e que precisam ser transpostas para que se torne possível

desvelar a sua estrutura real formada pela tensão dialética entre aquelas determinações singulares e a universalidade<sup>16</sup>. Nesse sentido, o particular ou a particularidade pode ser entendida como a realização do processo de mediação, movimento que torna possível a universalidade se concretizar na singularidade.

Ainda no esteio desse breve escrito acerca dos aspectos da concepção teórico-metodológica marxiana que fundamentam a pesquisa dessa tese, três pontos precisam ser destacados:

i. Mesmo o objeto investigado tendo a centralidade no processo de conhecimento sob a abordagem marxiana, o sujeito que pesquisa, assim como no positivismo, também está implicado no caminho investigativo, na totalidade que o objeto integra. A diferença vital entre esses dois ramos de respostas no que diz respeito à problemática do conhecimento, é que ao tratar da coisa em si, a perspectiva dialética nega o resultado da pesquisa como produto da adequação do olhar do sujeito ao objeto, opondo-se diametralmente à vertente positivista. O conhecimento da “coisa em si” orienta os objetivos do estudo sob a reflexão dialética;

ii. A necessidade de transpor a aparência não a torna menos importante para a teoria marxiana. A aparência é o início do desenrolar da práxis revolucionária (KOSIK, 2002) que dissolve a percepção fenomênica do concreto e revela as múltiplas determinações que o estrutura e que estão subjacentes à esfera da imediaticidade. Em outros termos, é o ponto de partida do processo de conhecimento que será continuado pelo exercício intelectual da abstração tendo a exposição como a fase final subsequente.

Parte-se do empírico, passa-se pelo abstrato e chega-se ao concreto. Diferentemente, pois, da crença que caracteriza o empirismo, o positivismo, etc. (que confundem o concreto com o empírico) o concreto não é o ponto de partida, mas o ponto de chegada do conhecimento. E no entanto, o concreto é também o ponto de partida. Como entender isso? Poder-se-ia dizer que o concreto-ponto de partida é o concreto real e o concreto-ponto de chegada é o concreto pensado, isto é, a apropriação pelo pensamento do real concreto. [...] Assim, o verdadeiro ponto de partida, bem como o verdadeiro ponto de chegada é o concreto real. Desse modo, o empírico e o abstrato são momentos do processo de conhecimento (SAVIANI, 1996, p.03).

iii. Não há na teoria marxiana, como anteriormente explicitado, a preocupação em fixar um roteiro epistemológico *a priori* que opera como “meio garantidor” da verdade científica. Por outro lado, a concepção teórico-metodológica que da teoria marxiana se extrai, também não rejeita a pesquisa empírica. O que fica evidente é a distinção entre abstração e análise, de modo que: enquanto a empiria mantém a pesquisa limitada ao campo da abstração, a exposição eleva a pesquisa à condição de análise, por meio do processo de reprodução do objeto em si no pensamento, ou seja, a constituição do conhecimento teórico que se traduz na evidência da face real da expressão fenomênica do objeto investigado.

<sup>16</sup> Conforme explica Ilyenkov (1975), o universal age como a lei que governa as inter-relações das partes de um todo.



Por fim, como a teoria social marxiana vincula-se a um projeto revolucionário, conhecer a face real da expressão fenomênica do objeto investigado, significa conhecer as contradições que o estruturam. Por sua vez, conhecer essas contradições permite tornar as intervenções sociais mais precisas no âmbito do problema real. De outro modo, sendo o processo histórico produto da ação humana, então, o conhecimento teórico construído não pode ser contemplativo. Ele deve resultar em “pistas e indicações que possam servir de fundamentos para propostas de planejamento e avaliação de programas, revisão de conceitos, transformações de relações, mudanças institucionais, dentre outras possibilidades” (MINAYO, 1996, p.238) que transformem a realidade social estudada. Ou seja, do conhecimento gerado devem ser extraídas proposições com vistas à superação das condições que produzem e reproduzem o problema real em foco.

## **1.2 A construção do problema teórico por meio da complexificação do problema real**

O objeto, saturado de múltiplas determinações, se concretiza na totalidade. Sob esse aspecto, a via para conhecê-lo não pode ser outra que o conhecimento das suas determinações. Por conseguinte, o conhecimento do objeto, que para Marx é o conhecimento teórico sempre em constituição (NETO, 2011), tem nas determinações singulares do concreto “o ponto de partida da intuição e da representação” (MARX, 2011, p.78). Todavia, esses momentos — da investigação e da exposição — que tecem o processo de conhecimento para a teoria marxiana e que, ao contrário do idealismo objetivo filosófico, possuem o real-concreto como suporte (SAVIANI, 1996) e dimensão de validade, são antecedidos pelo desenvolvimento de uma atividade de natureza reflexiva. Trata-se do processo de complexificação do problema real.

Esse esforço intelectual, quase sempre não destacado e que constitui o princípio efetivo da pesquisa, nada mais é que a realização prévia de um exercício crítico envolvendo a expressão fenomênica que manifesta o problema a ser investigado — o problema real — e os conhecimentos teóricos e empíricos, preconceitos, costumes, visão de mundo e ideias que o pesquisador já traz consigo. Em outros termos, ocorre a complexificação do problema real por meio de aproximações conceituais prévias que o elevam à condição de problema teórico, por sua vez, entendido como a questão relativa ao objeto posto para conhecimento que orientará todo o estudo ulterior. Feita essa breve elucidação, as próximas linhas estão dedicadas à tentativa de explicar o processo intelectual prévio que caracterizou a construção do problema teórico desta tese.

Como ponto de partida para o estudo realizado, considerou-se a expressão fenomênica referente à rearticulação da vida cotidiana das famílias beneficiárias do plano de habitação social do PAC Beberibe no município de Recife após a mudança de domicílio, um fato social tratado pelo poder público como a concessão de uma moradia digna.

Sabendo-se que a esfera da imediatividade é a esfera do problema real, esse último consiste nas condições precárias de vida daquelas famílias beneficiárias, provocadas pelo modo como o Estado atua no campo das expressões da questão da moradia nos dias atuais. A identificação do problema real se deu por intermédio da pesquisa de campo realizada no mestrado, mais precisamente, da observação direta da vida cotidiana em habitacionais sociais no Arruda, bairro representativo de uma singularidade da cidade do Recife, que é a de não existir uma demarcação limítrofe significativa entre os espaços considerados nobres e pobres, o que explica que diferentes classes sociais coabitam uma mesma área. Imersos nesse contexto, que caracteriza o entorno imediato dos conjuntos habitacionais em questão, encontram-se os sujeitos principais considerados para esta pesquisa: as famílias beneficiárias do plano habitacional do PAC Beberibe. São famílias providas, na maioria dos casos, por mulheres que encontram-se em situação de desemprego e que integravam diferentes comunidades localizadas em assentamentos irregulares e precários<sup>17</sup> na porção da bacia do rio Beberibe localizada em Recife.

A despeito de toda miséria na qual as famílias beneficiárias experienciavam no ambiente comunitário anterior ao da habitação social e daquele ambiente ter sido também palco de conflitos e disputas, no que diz respeito aos meios de sobrevivência, determinadas práticas coletivas (“bicos”, trocas de favores na esfera doméstica; compras facilitadas nos pequenos comércios informais; e outras atividades viabilizadas pela existência da sociabilidade particular produzida no ambiente comunitário) no cotidiano destas famílias, permitiam auferir alguma renda para o sustento familiar; facilitavam a realização de trabalhos fora das comunidades (especialmente para casos como o de mulheres na posição de chefe/provedora do seu núcleo familiar); e, sobretudo, davam acesso aos bens básicos que quase sempre não poderiam ser adquiridos no comércio formal em função da insuficiência de renda.

Porém, após a mudança de habitação, essas práticas coletivas foram enfraquecidas e, na maioria dos casos, descontinuadas, especialmente, por causa de dois fatores: a proibição expressa, feita pelo poder público municipal, de qualquer tipo de comércio nas áreas interna e imediatamente externa do habitacional; e a desconsideração dos vínculos comunitários ao ser utilizado, por exemplo, o sorteio como instrumento de seleção e distribuição das famílias nos habitacionais. Essa forma de organização das famílias nos habitacionais, incidiu negativamente sobre as relações de proximidade entre os moradores. Desse modo, sem uma ação pública voltada para o trabalho formal articulada ao plano habitacional do PAC Beberibe e sem a continuidade das práticas coletivas como eram desenvolvidas no antigo lugar de moradia, as famílias beneficiárias passaram a ter ainda mais obstáculos para conseguirem prover os encargos da vida cotidiana no novo domicílio.

---

<sup>17</sup> Segundo Cardoso (2016), um assentamento pode ser irregular (no campo normativo do direito real relativo às formas de apropriação da terra e/ou do imóvel; e ainda relacionado à forma de parcelamento do solo) e/ou precário (pode se referir-se ao risco de vida dos habitantes; à infraestrutura; à acessibilidade; à habitabilidade; e à qualidade ambiental do assentamento).

Nessa rotina determinada do dia a dia, despesas básicas como as relativas ao fornecimento de água e eletrificação, e também com bens e serviços no entorno imediato dos habitacionais, como o transporte coletivo, não eram custeadas com regularidade. Soma-se a essa problemática, a evidência do ambiente interno dos conjuntos habitacionais ter se tornado hostil, o que propiciou o surgimento de “territórios em oposição” dentro do próprio habitacional. Como o ambiente passou a ser caracterizado pela rivalidade e pelo receio da interação, os moradores passaram a se articular apenas em prol dos prédios ou andares que residem, distanciando-se de práticas associativas em benefício da manutenção do habitacional como um todo e, principalmente, da garantia do direito à moradia. Nessa dinâmica, até os espaços de uso comum passaram a ser motivo para disputas.

Em face desse conjunto de evidências empíricas que expressam o problema real, para criar o preparo reflexivo necessário ao início do processo de dissolução da percepção fenomênica imediata, mesmo estando em uma fase preliminar ao processo de conhecimento, considerou-se essencial que a condução da complexificação do problema real já estivesse alinhada aos preceitos básicos do materialismo histórico e dialético. Diante dessa diretiva, sabe-se que para conhecer as categorias constitutivas da dinâmica do objeto, ou seja, para “reproduzir idealmente (teoricamente) a estrutura e a dinâmica” daquele objeto (NETTO, 2011, p. 28), é vital a apreensão dos elos entre as esferas singular, particular e universal que todo fenômeno enquanto unidade é portador. Logo, o percurso da construção do problema teórico precisou estar inicialmente na direção do entendimento sobre como os aspectos gerais do regime de acumulação capitalista contemporâneo se expressam na desigualdade historicamente estruturada de acesso à moradia digna no contexto brasileiro e, particularmente, no município de Recife.

O primeiro passo nesse percurso analítico prévio, foi o de pensar o tempo urbano no capitalismo tendo como foco, as condições que permitem conservar as definibilidades exteriores irrepetíveis dos variados contextos socioespaciais (incluindo os que estão apartados por marcos cronológicos e espaciais significativamente distantes) ao mesmo tempo em que são produzidas entre estes, aspectos similares. Para tanto, buscou-se reforço em recursos ficcionais que igualmente iluminam a lógica imanente do modo de produção capitalista encoberta no cotidiano urbano reificado.

Os recursos elegidos para esse principiar reflexivo, foram excertos de obras literárias que abarcam a vida cotidiana dos recortes populacionais mais vulneráveis nos espaços proletarizados da cidade brasileira. Ou seja, contextos intencionalmente escolhidos devido à existência de semelhanças com as evidências empíricas que caracterizam o problema real extraído da experiência de moradia derivada do PAC Beberibe. Como só é coerente falar em processos socioespaciais levando em consideração o tempo — por serem resultado da repetição regular de práticas socioespaciais —, a literatura que é gestada no campo do realismo social apresenta-se como uma via didática possível para

evidenciar que se pode identificar em diferentes locais no ontem, traços da dinâmica da vida cotidiana que são similares às particularidades da vida cotidiana do hoje, enquanto expressões do movimento da mesma universalidade que atravessa o tempo e o espaço historicamente construídos.

Nessa direção, para poder articular a literatura realista com a relação entre as categorias da universalidade, da particularidade e da singularidade; e a legalidade capitalista na esfera do cotidiano urbano determinado na processualidade histórica, buscou-se amparo teórico em Lukács (1969), mais precisamente, em sua análise sobre a criação literária construída a partir da discussão das possibilidades de desenvolvimento que o realismo socialista oferece ao realismo crítico, como o exame da vida social no interior da sua dinâmica, orientado por uma consciência não falseada.

Sob a premissa de que a universalidade enquanto expressão lógica da totalidade social, possui uma legalidade específica que a rege, a análise lukacsiana explica que a perspectiva concreta — por espelhar a consciência acerca da sociedade enquanto realidade global em seu próprio movimento e evidenciar se uma obra retrata a realidade efetiva em sua objetividade ou se é apenas um mero reflexo estético dessa realidade — sedimenta a superação das tendências antirrealistas que configuram a literatura burguesa. Com base neste raciocínio, Lukács (1969) elucida que o principal determinante para uma obra literária refletir a realidade efetiva e com isso tornar-se autenticamente realista, é a procura do elemento típico.

Para que ela [a figura] seja típica, é preciso que os fatores que determinam a essência mais íntima da sua personalidade pertençam objetivamente a uma das tendências importantes que condicionam a evolução social. Um escritor só pode criar um verdadeiro tipo se consegue fazer surgir organicamente de uma personalidade (naquilo que ela tem de autêntico e de mais profundo) uma realidade social dotada, no plano da objetividade, do mais alto valor universal (LUKÁCS, 1969, p.181).

Em outras palavras, os traços típicos de um personagem e/ou da sua história descrita correspondem à particularidade. Dizem respeito, portanto, aos processos mediadores representativos do condicionamento da vida cotidiana em suas feições singulares — nas dimensões social e individual — pela legalidade que rege a totalidade que está imersa. Lukács (1969) argumenta que as generalizações teórica e artística quando coerentes (se buscarem evidenciar traços típicos), convergem em muitos aspectos, apesar da diferença entre os métodos que as construíram enquanto saberes. Essa convergência, representada por uma aproximação, é explicada pelo fato de que ambas alcançaram e conseguiram refletir a complexidade da mesma realidade social efetiva.

Essas noções fundadas na análise lukacsiana da obra literária, subsidiaram os primeiros passos rumo à compreensão de como os contextos socioespaciais aparentemente dissonantes podem apresentar vínculos internos representativos de uma mesma totalidade. Essa reflexão foi propiciada pelo cotejamento entre os contextos urbanos descritos em três excertos literários, orientada pelo seguinte questionamento: o que há de universal entre os traços singulares que manifestam?

## Excertos da literatura brasileira

### Excerto 01: obra *Homens e Caranguejo* de autoria de Josué de Castro

*Quando Zé Luiz e sua família vieram morar no Recife, ainda não existia a Aldeia Teimosa. Tudo o que então havia naquela área, era uma grande coroa de lodo que o rio nunca cobria.[...] Naquele tempo, não havia ainda um poder público organizado para defender este tipo de latifúndio e, por isso, cedo foi ele invadido por outros colonos vindos de terras distantes em busca de um pedaço de chão desocupado onde deitar raízes. [...] Eram emigrantes expulsos do outro latifúndio — o do açúcar — este bem mais protegido pela lei, onde não podia haver invasões de terras. [...] E assim o latifúndio do açúcar secretava sempre seus excessos de gente que o latifúndio de lama absorvia como um mata-borrão. E a cidade do Recife inchava, embebida daquela tinta grossa da miséria formando sua crosta de mocambos. A metrópole pernambucana ia virando uma mocambópolis. E foi por isso, na defesa de sua estética ameaçada, que o governador do Estado deu início a uma grande campanha contra os mocambos. Contra esta lepra urbana que ameaçava recobrir toda a beleza senhorial da capital do Nordeste toda a casta e fina nobreza dos seus antigos solares com estes sórdidos borrões de miséria. Mas, nesta campanha contra os mocambos, o governador não procurou analisar onde se assentavam as verdadeiras raízes do mal. Pensava ele que estas raízes estavam fincadas ali mesmo na lama dos mangues e que bastaria arrebentar estas raízes para que viesse a desaparecer a vegetação braba dos mocambos. Nem ele, nem seus auxiliares se davam conta que aquela vegetação dos mocambos, [...], tinha raízes que se alongavam pelo solo do país inteiro e pelo subsolo de suas estruturas sociais arcaicas. [...] Da campanha do governador fazia parte, não só a destruição dos mocambos colocados às portas da cidade ou ao lado de suas principais vias de acesso, mas principalmente, a interdição de que se construísse novos mocambos. Só se permitia a construção de casas de telhas como aquelas que estavam construindo os Institutos de Previdência e onde iriam morar os operários, amparados pela lei. Mas, esquecia também o governador, que os moradores dos mocambos não eram operários. Eram, em sua esmagadora maioria, desocupados que viviam de expedientes ou biscates ou em última entrância da pesca de caranguejos, por não encontrarem outro gênero de trabalho. É que só o manguê e o mocambo estavam à altura de suas posses. (CASTRO, 1967, p. 97-99).*

### Excerto 02: obra *O moleque Ricardo* de autoria de José Lins do Rego

*Florêncio tinha família grande. [...] Aquela gente passava mesmo necessidade. Ali eles tinham que comprar tudo, pagavam o casebre onde moravam. Pior que no engenho. [...] No Recife tudo se comprava. Estivera na casa do Florêncio para não ir mais. O masseiro, a mulher e quatro filhos dormindo numa tapera de quatro paredes de caixão, coberta de zinco. Custava 12 mil-réis por mês. A água do manguê, na maré cheia, ia dentro de casa. Os maruins de noite encalombavam o corpo dos meninos. O manguê tinha ocasião que fedia, e os urubus faziam ponto por ali atrás dos petiscos. Perto da rua lavavam couro de boi, pele de bode para o curtume de um espanhol. Morria peixe envenenado, e quando a maré secava, os urubus enchiam o papo, ciscavam a lama, passeando banzeiros pelas biqueiras dos mocambos. [...] Os filhos de Florêncio passavam o dia pelo lixo que as carroças deixavam num pedaço de maré que estavam aterrando. Chegavam em casa, às vezes, com presas magníficas: botinas velhas, roupas rasgadas, trapos que serviam para forrar o chão, tapar os buracos que os caranguejos faziam dentro de casa. Eram bons companheiros, os caranguejos. Viviam deles, roíam-lhes as patas, comiam-lhes as vísceras amargas.[...] Morar na beira do manguê só tinha esta vantagem: os caranguejos. [...] Os meninos pegavam os fugitivos e quando havia de sobra encangavam para vender. Para isto andavam de noite na lama com lamparina acesa na perseguição. Caranguejo ali era mesmo que vaca leiteira, sustentava o povo. Ricardo ficou com o pensamento na casa de Florêncio. [...] Por que o masseiro não se mudava dali? Havia tanto lugar bom para pobre morar. Florêncio lhe deu as razões. Precisava de comer. Aonde encontrar casa por 12 mil-réis? Ali pelo menos tinha água para os meninos tomarem banho e caranguejo. [...] Não sabia por que o governo deixava aquilo. [...] Pobre não nascera para ter direito. Morava muita gente naquela beira de manguê. De lá saíam homens que iam pegar açúcar no cais, [...] das barcas para o armazém; operários de fundição; balaieiros; aleijados que viviam de esmolas pelas portas. [...] Florêncio ganhava quatro mil-réis por noite. O que eram quatro mil-réis no Recife? Uma miséria. (REGO, 2011, p. 63-66).*

### Excerto 03: obra *Quarto de despejo: diário de uma favelada* de autoria de Maria Carolina de Jesus

*Percebi que chegaram novas pessoas para a favela. Estão maltrapilhas e as faces desnutridas. Improvisaram um barracão. Condoi-me de ver tantas agruras reservadas aos proletários. Fitei a nova companheira de infortúnio. [...] Foi o olhar mais triste que eu já presenciei. Talvez ela não mais tem ilusão. Entregou sua vida aos cuidados da vida. [...] Ganhei bananas e mandiocas na quitanda da rua Guaporé. Quando eu voltava para a favela [...] uma senhora pediu para eu jogar um cachorro morto dentro do Tietê que ela dava-me 5 cruzeiros. Deixei a Vera com a mulher e fui. Quando voltei, ela deu-me 6 cruzeiros. Quando recebi os 6 cruzeiros pensei: já dá pra comprar um sabão. Cheguei na favela: eu não acho jeito de dizer cheguei em casa. Casa é casa. Barracão é barracão. Nós somos pobres viemos para as margens do rio. As margens do rio são os lugares dos lixos e dos marginais. Gente da favela é considerado marginais. Não mais se vê os corvos voando às margens do rio, perto dos lixos. Os homens desempregados substituíram os corvos. [...] Os vizinhos de alvenaria olha os*

*favelados com repugnância. Percebo olhares de ódio porque eles não quer a favela aqui. Que a favela deturpou o bairro. Que tem nojo da pobreza. Esquecem eles que na morte todos ficam pobres (JESUS, 2014, p. 46 – 55).*

No tempo urbano em que cada narrativa se desenvolve — os dois primeiros excertos situam-se na primeira metade do séc. XX, enquanto que na segunda metade deste mesmo século, se passa a história do terceiro excerto —, a universalidade que os conecta, revela-se por meio da relação entre a espacialidade, relações de poder e o cotidiano. Essa relação, segundo Sposito (1992, p.63), é descrita como: “a espacialidade de cada cidade e de todas as cidades, resulta da lógica que produz o igual e que expressa o poder político e ideológico que permeia o decidir/viver o nosso cotidiano”. Em outros termos, entre os contextos da realidade urbana delimitados por tempos datados diversos, como os dos excertos apresentados, a mesma universalidade se manifesta nas condições similares de realização da vida cotidiana que conformam a formação societária capitalista, formação esta entendida como a totalidade cuja processualidade histórica se estrutura na contradição da apropriação privada do que é produzido socialmente. Essa lógica universal, inevitavelmente, captura a produção, o domínio e a apropriação do espaço, de modo a determinar este último e a espacialidade dele decorrente, como construções socioespaciais presididas pela dinâmica mercantil.

Como desdobramento deste raciocínio, a necessidade de compreensão da contradição identificada e das suas implicações na realidade cotidiana, colocou como chave para esse estudo, a relação entre as categorias espaço e trabalho. Sendo o espaço uma construção social resultante do trabalho; e o trabalho, nas palavras de Marx (2017b, p. 211), “um processo em que o ser humano com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza” e que no fim desse processo, “aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador”, foi possível antecipar o raciocínio de que a configuração do espaço assume as especificidades que refletem a maneira como os homens produzem seus meios de existência e, portanto, as relações sociais que estabelecem de acordo com a sua produtividade material. Assim, pensar as transformações do espaço requer necessariamente pensar antes, as transformações do ser social a partir das mudanças inevitáveis das relações produtivas que estabelece, ou seja, nas mudanças relativas à maneira de se ganhar a vida cotidiana, pois, ao modificarem a maneira de ganhar a vida a partir das condições materiais de existências, os homens mudam todas as suas relações sociais (MARX, 2017a, p. 102).

A progressão desse exercício intelectual, se fez através de outros questionamentos mais amadurecidos e pertinentes ao problema real — tanto em um plano mais geral diretamente ligado à teoria marxiana como em um plano mais específico ligado à teoria urbana —, tais como: quais são as condições de produção dos meios de existência que geram o contexto societário atual e como essas condições definem a configuração do espaço e da espacialidade urbanos? Qual o papel do Estado, por meio da política habitacional, na garantia da sustentabilidade da sociedade capitalista? Como o Estado

atua na dinâmica do circuito do capital financeiro aplicado no mercado imobiliário? Por meio desses questionamentos, deu-se início à identificação e seleção das categorias teóricas mais gerais e particulares que foram mobilizadas no processo de pesquisa.

O processo de apreensão do conjunto de categorias teóricas mais gerais e que sinalizaram ser necessárias ao desenvolvimento dessa pesquisa, dentre as que foram inicialmente apontadas, destacaram-se: a sociedade; o Estado; a reprodução social; a vida cotidiana; o trabalho e a práxis. Em acréscimo, articuladas às categorias mais gerais, estão as categorias teóricas particulares no âmbito das relações sociais capitalistas. Do conjunto das que foram pensadas como necessárias para o desenrolar desta pesquisa, podem ser citadas: a cidade; o espaço; a moradia; a prática socioespacial; a ordem socioespacial; o planejamento público e o trabalho na forma assalariada. Sobre este último, é importante destacar que possui significativa importância para os estudos que envolvem a cidade. Por ser determinante para a existência do capital (ENGELS; MARX, 2017), o trabalho assalariado e as condições socioeconômicas, jurídicas e políticas que está sujeito, tem a centralidade enquanto referência que melhor indica e descreve o processo de transição entre regimes urbanos — como o surgimento da sociedade urbano-industrial e depois, a sua transição para uma sociedade de serviços e de consumo massivo — bem como a complexificação da desigualdade social derivada da concentração da renda.

Além dos questionamentos expostos, outros surgiram à medida que o encadeamento conceitual entre as categorias mencionadas passou a ser melhor pensado sob a perspectiva de outra relação: a existente entre o singular, o particular e o universal, que constitui a dinâmica dialética que produz a síntese correspondente ao problema real. Por exemplo: como a universalidade formada pela legalidade capitalista se concretiza na singularidade do Recife, um município do nordeste brasileiro? Ou seja, quais os processos mediadores que particularizam a dinâmica socioespacial urbana da cidade do Recife e que são reveladores da generalidade da ordem do capital no Estado brasileiro? Por qual motivo, as famílias beneficiárias mantêm a particularidade de continuarem “invisíveis” no sentido de não serem efetivamente reconhecidas em sua cidadania, mesmo passando a residir em uma área com infraestrutura melhor? Por que, mesmo a vida cotidiana tendo sido transformada pelo PAC Beberibe, as famílias beneficiárias tendem a conservar a realização de práticas similares às que eram realizadas no antigo lugar de moradia para sobreviverem?

Nesse ritmo reflexivo, considerou-se a necessidade de identificação das singularidades do Estado brasileiro enquanto parte da América Latina, região cujo desenvolvimento socioeconômico ocorre imerso em um processo histórico de dependência da dinâmica do capitalismo global. Amplia essa reflexão, a busca pelo entendimento sobre como esse contexto mais geral, cuja legalidade decorre

das tendências do regime de acumulação flexível do capital, particulariza a resposta do Estado brasileiro ao direito de morar através da formulação de suas políticas públicas.

Essas primeiras aproximações apontam para a utilização da política de habitação pelo Estado como estratégia para dinamizar o circuito de expansão do capital por meio do mercado imobiliário. No entanto, é importante alertar que o confronto entre o contexto da realidade com os pressupostos teóricos não deve ser realizado apenas considerando a sua expressão atual: a essência da expressão atual do contexto da realidade que deve ser reconstruída no plano ideal, precisa partir da sua estrutura originária, ou seja, das determinações (processos de mediação) que encontram-se na processualidade histórica. Caso a articulação entre a gênese e a configuração atual do objeto posto para conhecimento não aconteça, o processo de conhecimento do real se dará na esfera metodológica dedutiva. Daí a importância da exploração da historicidade no trabalho de pesquisa que sujeita o seu desenvolvimento à perspectiva concreta. Sendo assim, é imprescindível conhecer a história da formação da cidade, da questão da moradia na realidade urbana e da atuação da classe dominante nesse cenário para poder compreender a política de habitação nas experiências brasileira e do Recife e ter condições de analisar as contradições que as envolve.

Ainda no campo histórico, com amparo em estudos já realizados, pode-se extrair que desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) na década de 60, a política habitacional é historicamente desenhada para financiar habitações, promover remoções e considerar a questão da moradia reduzida ao problema do déficit habitacional como o quantitativo de unidades habitacionais insuficiente para suprir a demanda habitacional. Essas especificações da história da política em discussão, contrariam a sua finalidade precípua especialmente por dois motivos: desconsidera que ter uma habitação não significa necessariamente morar dignamente; e beneficia significativamente a especulação imobiliária e os setores bancário e o da construção civil em detrimento do contingente populacional que mais precisa da garantia da sua eficácia (ROLNIK, 2015). Como efeito direto, o processo de reordenação socioespacial se realiza sob a concepção da moradia como mercadoria e não como um direito humano.

Assim, a partir desse processo gradual de complexificação teórica do problema real por meio de reflexões e questionamentos sucessivos, foi possível construir o problema teórico que ensejou a pesquisa dessa tese: como vem se dando a reprodução da legalidade capitalista nas práticas cotidianas das famílias beneficiárias do plano habitacional do PAC Beberibe implementado em Recife?; bem como melhor delimitar o objeto a ser conhecido: a relação entre o plano de habitação social do PAC Beberibe e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias em um contexto urbano determinado pelo capital.



Em acréscimo, para conseguir atender aos objetivos deste estudo, de modo a alcançar uma aproximação consistente das determinações da expressão singular do objeto posto para conhecimento, aproximação esta que tornasse possível responder satisfatoriamente ao problema teórico, o processo geral de construção do conhecimento desta pesquisa de doutoramento — que atendeu as exigências éticas em conformidade com as Resoluções do Conselho Nacional de Saúde, em específico, as Resoluções nº 466/12 e nº 510/16<sup>18</sup>—, consistiu na articulação entre os momentos da investigação e da exposição explicados na seção anterior, um processo imprescindível por superar a superficialidade e a insuficiência da prevalência de procedimentos empíricos, já que a reflexão dialética é o único percurso intelectual que obstinadamente interroga o real de forma reiterada (IANNI, 2011).

Desse modo, o exercício teórico-metodológico de dissolver a pseudoconcreticidade do objeto de pesquisa em seu primeiro momento — o da investigação —, teve como preocupações principais, orientadas pelo propósito de subsidiar a fase da exposição, a produção de uma base teórico-empírica por meio da articulação entre as pesquisas bibliográfica, documental e de campo, que permitiu:

- i. A construção de um repertório conceitual extraído das literaturas marxista e marxiana;
- ii. A recuperação da formação histórica do contexto sócio-histórico urbano delimitado pelo recorte espacial da pesquisa, de modo a tornar possível a identificação das determinações mais centrais do contexto em que o objeto investigado está imerso, considerando a universalidade como expressão lógica da totalidade;
- iii. A extração de um conjunto de dados quantitativos e qualitativos da esfera real, com a finalidade de: descrever o perfil dos grupos pesquisados, a trajetória dos sujeitos que integram tais grupos enquanto classe social no campo da moradia e as condições de vida na dinâmica cotidiana nos habitacionais sociais considerados; e construir categorias empíricas capazes de expressar as contradições da experiência de moradia que determinam a singularidade do objeto de pesquisa.

Sobre o recorte espacial deste estudo, é composto pela área em que estão localizados a maior parte dos conjuntos habitacionais do PAC Beberibe I pesquisados e pela área de moradia das famílias beneficiárias anterior ao habitacional. Essas áreas fazem parte da RPA 02, região localizada na porção da bacia hidrográfica do rio Beberibe que integra o território municipal do Recife. No que diz respeito ao recorte temporal, foi considerado o período entre 2004 e 2017 como prioritário para seleção dos dados, por este intervalo de tempo corresponder às conjunturas política e socioeconômica do período em que o plano dos habitacionais pesquisados foi elaborado e implementado pelo poder público municipal. De outro modo, abrange desde o ano da aprovação da Política Nacional de Habitação vigente no processo de planejamento e execução do PAC Beberibe; até o ano de entrega do habitacional

---

<sup>18</sup> Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética da UFPE. O parecer técnico consubstanciado está identificado pelo nº 3.555.393.

mais recente dentre os que foram considerados nessa investigação. No entanto, essa delimitação temporal não exclui e, tampouco, diminui a importância dos dados dos anos anteriores, sobretudo, os da década de 90, por representarem as variações históricas das conjunturas socioeconômicas que forjaram a questão da moradia encontrada no recorte de tempo estudado.

No que diz respeito ao segundo momento do referido exercício teórico-metodológico, destinou-se à elaboração teórica que expõe idealmente, por meio de uma reprodução aproximada, as conexões essenciais que determinam a síntese que constitui o objeto de pesquisa. Desse modo, o processo de conhecimento do objeto, ou seja, o conhecimento das determinações da relação entre o plano habitacional e as práticas cotidianas dos moradores, consistiu em elucidar as principais contradições da experiência de moradia caracterizada pela precarização das condições de habitabilidade.

## PARTE II

São apresentadas nesta etapa da tese, as categorias analíticas mais gerais e particulares mobilizadas no desenvolvimento deste estudo, vinculadas à teoria urbana sob a perspectiva crítica concreta. Dividida em quatro capítulos, os três primeiros versam sobre a relação entre a legalidade capitalista e as concepções teóricas de cidade, vida cotidiana e de planejamento público. O último capítulo está dedicado às principais determinações sócio-históricas relacionadas à formação da cidade do Recife sob a égide do capital e da questão da moradia neste contexto urbano determinado, tendo a perspectiva da totalidade como regente do processo de construção desta perspectiva.

O capítulo 2 refere-se à cidade capitalista e apresenta uma sucinta discussão teórica acerca da formação social cidadina segundo a abordagem marxiana; e das similaridades entre as cidades capitalistas explicadas à luz da relação dialética entre o singular, o particular e o universal. Em seguida, aborda-se a relação entre o Estado, o regime de acumulação capitalista e o regime urbano, tendo como referência teórica, a perspectiva regulacionista. Ainda neste capítulo, é também discutida a categoria ordem socioespacial capitalista bem como outras categorias particulares fundamentais, como a contraordem, o espaço, a terra, a renda fundiária e a habitação como mercadoria, por meio de quatro observações críticas lastreadas na literatura marxista sobre os pressupostos basilares do modelo neoclássico de decisão residencial. No capítulo 3, buscou-se evidenciar o cotidiano como espaço fundamental para compreensão da inter-relação entre o mundo econômico e a vida social do homem; e como esfera das necessidades materiais, da alienação, mas também das insurgências no tempo societário capitalista, tendo a prática socioespacial como determinante da sua construção. No capítulo 4, o planejamento público é discutido por meio da origem da sua utilização na economia planificada e em sua vinculação com as relações comunitárias e com os direitos à moradia e à cidade. Em acréscimo, são apresentados os principais aspectos históricos da trajetória do planejamento urbano na experiência da administração pública brasileira entre o início do séc. XX e os primeiros anos do séc. XXI marcados pelos governos federais petistas.

No capítulo 5, o esforço intelectual empreendido partiu de uma premissa basilar para o movimento que produz e reproduz a cidade capitalista: o acesso à moradia adequada sob o caráter mercantil é determinado pela realidade socioespacial cuja construção histórica se funda na contradição expressa pela apropriação privada do espaço urbano produzido socialmente. Sob o amparo desta lógica, buscou-se identificar as mediações enquanto processos socioespaciais que particularizam a formação socioespacial do Recife sob a legalidade capitalista e que, portanto, constroem a sua singularidade.

Como as determinações históricas da gênese urbana do Recife estão imbrincadas no desenvolvimento de um complexo societário mais amplo particularizado pelo capitalismo periférico,

para que a referida gênese pudesse ser melhor compreendida, para este trabalho, decidiu-se pela apresentação dos aspectos históricos das cidades latino-americana e brasileira e dentro delas, da formação dos espaços proletarizados de moradia impulsionada, sobretudo, pela forma como se deu o processo de industrialização pelo qual passou o bloco regional em questão.

## **2 A CIDADE CAPITALISTA**

### **2.1 Aspectos teóricos da formação da cidade capitalista na perspectiva materialista**

#### **2.1.1 A construção da forma social cidadina: das comunidades primitivas à sociedade burguesa**

Tendo como referência teórica a literatura marxiana, compreende-se que a gênese da trajetória histórica da cidade está diretamente vinculada às transformações das relações sociais de produção de cada região. Essa perspectiva de análise da origem e desenvolvimento citadinos, contrapondo-se a uma determinação taxativa de um período e de um local específicos como ponto de partida para o surgimento de todas as cidades, evidencia que cada realidade concreta cidadina possui uma dinâmica de desenvolvimento singular em função da forma como os aspectos regionais específicos (culturais, geográficos, etc) são condicionados pelas leis gerais que regem o modo de produção em vigor. Em outras palavras, esse movimento dialético faz com que as definibilidades da trajetória de cada cidade sejam particulares.

No entanto, apesar de existirem diferenças em relação ao percurso histórico da formação de cada cidade, em um plano geral, todas as cidades são portadoras de pelo menos dois pressupostos diretamente vinculados ao movimento de transformação societária que partem das relações de produção em cada tempo histórico. O primeiro pressuposto diz respeito ao que determina a transição de um momento histórico para outro. Para a teoria marxiana, nunca surgem relações de produção novas e superiores antes de terem sido gestadas no seio da própria forma social que sofrerá a transformação e será sucedida. Tomando como exemplo a sociedade burguesa tratada no referido aporte teórico como a mais desenvolvida e diversificada organização social dentro da “pré-história da sociedade humana”<sup>19</sup>, a principal implicação daquele pressuposto é a de que as categorias e suas relações que expressam a estrutura real da síntese da sociedade burguesa, foram gestadas no interior de conflitos envolvendo as relações de produção da forma social feudal<sup>20</sup> que as antecedeu.

Por conseguinte, as especificidades das relações de produção das formas sociais sucedidas podem desaparecer totalmente ou coexistir de alguma maneira na forma social sucessora, mas sem prevalência (MARX, 2011, p. 84). Essa mesma lógica dialética opera as transformações cidadinas, de

<sup>19</sup> Termo que Marx (2008, p.48) usou para designar a linha evolutiva das formas sociais que se inicia com a organização tribal e se encerra com a sociedade capitalista.

<sup>20</sup> Relação sucessória prevalecente entre formas sociais na história de desenvolvimento da Europa.

modo que, no interior da heterogeneidade que caracteriza as realidades socioespaciais urbanas, tem-se a similaridade determinada pelo movimento histórico que reconfigura a cidade a partir de relações socioespaciais disruptivas, originadas, sobretudo, nas instâncias política, econômica e ideológica responsáveis por sua forma territorial anterior.

Sobre o segundo pressuposto, mesmo sabendo que não há um comportamento linear e muito menos mudanças pré-determinadas que façam com que as cidades transitem exatamente entre os mesmos períodos históricos e estágios de desenvolvimento, é possível ter indicativos através do modo como a divisão social do trabalho se apresenta, sobre as condições de desenvolvimento da organização social citadina no curso da pré-história da sociedade humana. Em linhas gerais, tal conhecimento se torna possível porque cada época social envolve uma divisão do trabalho específica na qual também é igualmente específico, o modo como os elementos inerentes ao exercício do trabalho (o que inclui também formas de exploração) e seu produto são organizados e apropriados.

Os diversos estágios de desenvolvimento da divisão do trabalho, representam outras tantas formas diferentes da propriedade. Em outras palavras, cada novo estágio da divisão do trabalho determina, igualmente, as relações dos indivíduos entre si no tocante à matéria, aos instrumentos e aos produtos do trabalho (ENGELS; MARX, 2002, p.12).

As formações econômicas pré-capitalistas, para Marx (1985), são antecedidas pelo nomadismo, um modo de vida em grupo caracterizado por práticas socioespaciais de sobrevivência em relação às intempéries naturais que os homens estavam completamente sujeitos. Esses grupos naturais não surgem como consequência, mas como condição prévia da apropriação e uso conjuntos da terra. Posteriormente, a superação da temporalidade do aproveitamento da terra advinda com a fixação dos referidos grupos em uma localidade, constitui o primeiro passo para a apropriação e reprodução das condições objetivas de vida, que é consequência direta da realização de atividades genéricas transformativas da natureza, como as relativas à agricultura. Ou seja, o estabelecimento dessa forma de vivência em comunidade inicia o processo de reversão da sujeição total do homem à natureza por meio do trabalho.

É nesse processo que a terra emerge como a base da comunidade ao proporcionar não só os meios e objetos do trabalho, mas também uma localização fixa dando início a vivência da territorialidade. Além disso, outra determinação fundamental trazida por essa nova organização socioespacial, assume central importância teórica para a abordagem materialista explicar as formas sociais e os processos de dominação que se seguiriam nos séculos posteriores: a metamorfose do caráter das relações do homem consigo mesmo e com os outros membros da comunidade por meio do estabelecimento da relação de copropriedade da terra. Sobre isso, Marx (1985, p. 65) ensina que:

O indivíduo relaciona-se consigo mesmo como proprietário, como senhor das condições de sua realidade. A mesma relação vigora entre o indivíduo e os demais. Quando esse pressuposto deriva da comunidade, os outros são, para ele, seus coproprietários, encarnações da propriedade comum; quando deriva das famílias específicas que em conjunto constituem a comunidade, os outros são proprietários independentes que coexistem com o indivíduo, proprietários privados independentes. Neste último caso, a propriedade comum que, anteriormente, a tudo absorvia e a todos compreendia, subsiste, então, como uma especial *ager publicus* (terra comum), ao lado dos numerosos proprietários fundiários privados. Em ambos os casos, os indivíduos comportam-se não como trabalhadores, mas como proprietários — e membros de uma comunidade em que trabalham. A finalidade deste trabalho não é a criação de valor, embora eles possam realizar trabalho excedente de modo a trocá-lo por trabalho estrangeiro ao grupo, isto é, por produtos excedentes alheios. Seu propósito é a manutenção do proprietário individual e sua família, bem como da comunidade como um todo.

Sendo assim, independente da configuração das condições comunais de apropriação da terra desse período histórico — associadas às relações entre famílias na propriedade comunal ou à vinculação específica entre os proprietários fundiários privados (pequena propriedade livre) —, a relação básica se mantém a mesma: o relacionamento do homem com as condições objetivas do seu trabalho é o de propriedade. Marx (1985) exemplifica essa relação básica de propriedade a partir de casos diferentes, como os das comunidades asiática e germânica.

Como consequência do desenvolvimento da articulação das comunidades primitivas, tanto entre os membros comunitários como entre comunidades, a cidade surge impulsionada pelo aperfeiçoamento de práticas econômicas. Como a terra até esse momento constituía a base comunitária, a cidade inicia seu percurso de expansão e complexificação ao lado das aldeias, mas apenas nas localizações propícias ao comércio exterior em que se tinha a possibilidade efetiva para realização da troca do produto excedente, como no caso asiático. Posteriormente, a cidade torna-se, no lugar da terra, a base comunitária: “a base, aqui, não é a terra, mas a cidade, núcleo já estabelecido (centro) da população rural (proprietários de terras). A área cultivada é território da cidade” (MARX, 1985, p. 68-69).

Na forma social antiga, fase histórica subsequente, a cidade consolida-se como o todo econômico. Com isso, a cidade constitui o centro da vida rural, o domicílio dos trabalhadores da terra, bem como o núcleo das atividades ligadas à defesa territorial por meio da guerra. Em relação à propriedade da terra, a comunal ainda prevalece. Mas, no interior dessa relação societária cidadina, tem-se a existência da propriedade privada móvel. Esta espécie de domínio é observada na estrutura da divisão social do trabalho vigente, em que os homens escravizados eram tratados como bens privados móveis dos que eram considerados cidadãos. O advento da propriedade privada imobiliária é um dos elementos que emerge no processo de desestruturação dessa forma social.

A propriedade comunal urbana (inclusive a dos cidadãos sobre os escravos) é a forma principal de propriedade mas, lado a lado com esta, a propriedade privada emerge, embora a princípio subordinada à comunal. Com o advento da propriedade privada móvel e, especialmente, mais tarde, da propriedade imóvel privada, esta ordem social entra em decadência, o mesmo ocorrendo com os "cidadãos livres", cuja posição diante dos escravos se baseava em seu "*status*" coletivo de membros da tribo originária (MARX, 1985, p. 30).

Essas mudanças, assim como todas as outras que se sucederiam no curso evolutivo das formas sociais, por estarem intimamente ligadas às alterações na estrutura da divisão social do trabalho, irão revelar novas formas de relações de propriedade como também ensejar formas de exploração, todas determinadas pelo modo de produção prevalecente em cada época. Com base nessa lógica, a escravidão como relação social de produção predominante na forma social antiga, por possuir limitações especialmente econômicas, foi “substituída por uma versão mais flexível e produtiva de exploração: a dos camponeses dependentes pelos senhores feudais, que, por sua vez, dará lugar ao capitalismo” (HOBSBAWM, 1985, p. 36).

A conjuntura feudal, que marca a terceira forma histórica de propriedade, apesar de ter como características principais, a estrutura fundiária e as relações hierárquicas de suserania (que implicaram no servilismo como relação social de produção e forma de exploração), coexistia junto com o desenvolvimento de uma sociabilidade própria da cidade ou dos burgos, especialmente estimulado pela formação de organizações do trabalho como as corporações que, por sua vez, se tornaram uma das materialidades urbanas centrais para a irrupção do modo de produção capitalista.

A cidade assume novas funções: abriga os artesãos que, de início, aram pequenas áreas e vivem do trabalho doméstico, até que os ofícios se separam da agricultura; abriga os elementos especializados na troca de mercadorias; disputa e conquista direitos; os artesãos organizam-se em grêmios e os comerciantes em corporações; acentua-se o conflito com o campo (SODRÉ, 1967, p.08).

Em detalhes, uma hierarquia ocupacional diferenciada começou a despontar com o contínuo crescimento populacional no espaço citadino ao mesmo tempo que o número de artesãos praticamente se mantinha constante. Esse cenário abriu espaço para o aparecimento das corporações e das ocupações de companheiro e de aprendiz, como também do chamado proprietário trabalhador<sup>21</sup>, expressão não só da evolução artesanal e urbana do trabalho, mas também da “separação entre trabalho e as condições objetivas de produção” (HOBSBAWM, 1985, p. 42). Diante de tais eventos, percebe-se que mesmo a propriedade corporativa nas cidades podendo ser considerada uma organização feudal de ofício artesanal, o modo de vida citadino já abrigava a contestação crescente ao modo servil existente no campo à medida que o comércio começa a se desenvolver. As razões que fizeram surgir as guildas são representativas dessa contestação:

Na cidade, a propriedade consistia principalmente no trabalho de cada indivíduo: a necessidade de associação contra os nobres pilhadores conluiados, a necessidade de construções comunais para as atividades mercantis numa época em que o industrial era também comerciante, a concorrência crescente dos servos que fugiam em massa para as cidades prósperas, a estrutura feudal de todo país (ENGELS; MARX, 2002, p. 16-17).

---

<sup>21</sup> Trabalhador não mais diretamente ligado à propriedade da terra e desvinculado das relações comunais.

A busca por novas condições materiais de existência no seio do próprio feudalismo, deu causa ao processo de surgimento da sociedade burguesa. Essa última, como já mencionado, é a forma social mais desenvolvida no curso “pré-histórico da humanidade” traçado pela teoria marxiana. Nessa fase, a divisão social do trabalho caracteriza-se pela existência das classes sociais antagônicas ao organizar estruturalmente as relações sociais de produção para a garantia da mais-valia pela via da expropriação na esfera do trabalho. A propriedade privada não depende mais do domínio orgânico, o contrato jurídico virtualiza a relação de propriedade e, portanto, o seu domínio.

Nessa dinâmica, “surge a classe do proletariado urbano empobrecido que substituiu os camponeses como o principal grupo social de massa” (BOTTOMORE, 2012, p. 319); a lógica comunal perde espaço por completo para a legitimação jurídica da propriedade privada; e a sociabilidade desenvolvida nesse arranjo societário, se traduz em individualismo, contradições sociais naturalizadas e, especialmente, no conflito entre as necessidades de reprodução do capital e as necessidades decorrentes da reprodução da força de trabalho. Desse modo, o espaço urbano e a qualidade de vida na cidade consolidam-se como mercadorias e o trabalho assalariado e alienado emerge como pilar dessa formação socioeconômica, de tal maneira que do homem membro da classe dominada, é retirado muito mais do que a propriedade dos meios de produção e o produto do seu trabalho: é retirada a liberdade para criar a sua própria existência material. Como consequência das especificidades dessa forma societária determinada, a reprodução da miséria urbana e, portanto, o aumento do contingente populacional “invisível” — trabalhadores em situação de pobreza — para a ordem socioespacial capitalista, contraditoriamente, torna-se cada vez mais expressivo na cidade.

Por fim, como a sociedade burguesa não foge à lógica dialética que gerou e extinguiu as formas sociais anteriores, “as forças produtivas que se desenvolvem no seio da sociedade burguesa criam, ao mesmo tempo, as condições materiais para resolver esse antagonismo” (MARX, 2008, p. 48), o que torna exequível a partir da construção consciente por parte da classe proletariada, conforme explica Fernandes (2008, p.13), a possibilidade de erguimento de uma nova forma de sociedade radicalmente diferente como expressão da superação da pré-história do homem e do início de sua verdadeira história: “abrir-se-iam, assim, as possibilidades de superação da violência contra a verdadeira natureza humana, de superação da alienação e do trabalho alienado. Vislumbrar-se-ia o surgimento de uma sociedade a ser organizada sobre a base do trabalho criativo e que garantiria a realização plena do ser humano.”

### **2.1.2 A cidade da sociedade burguesa: noções sobre suas diferenças e similaridades**

Em termos conceituais, é possível compreender as categorias analíticas cidade e urbano no tempo social capitalista, a partir da relação sinérgica que constroem entre si. A cidade e o urbano são esferas distintas, mas a estruturação de uma influi permanentemente na estruturação da outra ao longo



do processo de mudança histórico-social, construindo e modificando a singularidade da expressão fenomênica citadina cuja base estrutural da qual parte o seu desenvolvimento, é uma aglomeração humana territorialmente localizada.

Do aporte teórico produzido pela perspectiva social crítica, se extrai a íntima vinculação entre a cidade e o urbano a partir da consideração da cidade como a realidade da concentração da população, dos instrumentos da produção e do capital ou como o “*locus* da produção [...] e da reprodução da força de trabalho na qual as famílias e as instituições comunitárias, apoiadas em infraestruturas físicas e sociais relacionadas com a habitação, assistência à saúde, educação e vida cultural, passaram a ter um papel chave” (ENGELS; MARX, 2002, p.55); enquanto que o urbano se constitui nas contradições de todos esses aspectos relacionados ao capitalismo (BOTTOMORE, 2012, p. 584-585). De modo complementar, Engels (2010) também coloca a cidade como o espaço profícuo para a práxis revolucionária:

As grandes cidades são o berço do movimento operário: foi nelas que, pela primeira vez, os operários começaram a refletir sobre suas condições e a lutar; foi nelas que, pela primeira vez, manifestou-se o contraste entre proletariado e burguesia; nelas surgiram as associações operárias, o cartismo e o socialismo. As grandes cidades deram forma aguda à doença do corpo social que, no campo, apresentava-se cronicamente [...]. Sem as grandes cidades e seu influxo estimulante para o desenvolvimento da inteligência pública, os operários ainda estariam longe do ponto em que se encontram hoje. Nas grandes cidades foram destruídos os últimos vestígios das relações patriarcais entre os operários e seus patrões, processo que a grande indústria, multiplicando os operários sujeitados por um só burguês, levou à culminação. É claro que a burguesia lamenta tudo isso, e com razão: sob as antigas relações, o burguês sentia-se bastante seguro diante de uma rebelião de operários (ENGELS, 2010, p. 160-161).

Para Seabra (1988, p.97), enquanto a cidade é mais que um lugar por suportar as relações dos homens entre si e é mais que uma simples força produtiva por se definir em uma relação histórica como fruto da separação do trabalho social, o urbano é o seu conteúdo. Em Lefebvre (2017), a cidade é um objeto espacial que ocupa um lugar e uma situação específicos, ocupando um espaço bastante diferenciado em relação ao rural. É também mediação, por ser o lugar onde se manifestam as contradições da sociedade como as derivadas das relações de poder. Em relação ao urbano, Lefebvre (2017) o coloca como sendo um conceito abstrato com implicações sobre o concreto, por ser o encontro simultâneo de todos os elementos da vida social. Ou seja, nessa acepção o urbano é também centralidade. Já em Santos (2012, p.114), a cidade é considerada “um grande meio de produção material e imaterial, lugar de consumo, nó da comunicação”, enquanto o urbano, constitui a repercussão da divisão social do trabalho sobre o espaço. Em outros termos, constitui a expressão da divisão territorial do trabalho enquanto repartição dos instrumentos de trabalho, do emprego e dos homens na superfície da cidade segundo a ordem do capital.

Independente da escala geográfica, considera-se que em nenhum tempo social específico, as relações de propriedade e de produção que determinam a base material em cada sociedade, se

desenvolvem linearmente e em condição de igualdade. Contudo, em cada tempo histórico determinado por um modo de produção específico, similaridades serão observadas nas formas particularizadas da organização social tecida, sobretudo, a partir das relações de propriedade envolvendo o espaço da cidade. A transformação citadina resulta das mediações que constituem os processos que condicionam o singular às leis mais gerais que dirigem o modo como as relações de produção e de propriedade operam. Assim, o particular enquanto a mediação do universal que se concretiza no singular e vice-versa, é a relação dialética que explica a regência da legalidade capitalista sobre as mudanças citadinas no tempo, mudanças estas similares mas que conservam em sua dinâmica, a heterogeneidade das determinações socioespaciais de cada cidade.

Em detalhes, na busca pela sustentação da sociabilidade burguesa em cada realidade local via captura e modulação contínuas dos aspectos socioculturais historicamente produzidos pela relação dialética indivíduo-sociedade, a legalidade relacionada aos movimentos de produção e reprodução do capital, por permanecer, em essência, a mesma nas variações espaço-temporais, produz efeitos socioeconômicos similares na diversidade dos arranjos societários que particulariza, como a desigualdade social, a pobreza e a alienação. Todavia, essas similaridades não se traduzem em homogeneidade. Esse tipo de entendimento é comum quando se pensa, por exemplo, o desenvolvimento socioeconômico das formas societárias capitalistas a partir de uma análise superficial da divisão social do trabalho, cuja consequência similar mais evidente é a separação entre os trabalhos industrial e comercial do trabalho agrícola, tendo como desdobramento a separação entre o campo e a cidade bem como a radical oposição entre os seus respectivos interesses (ENGELS; MARX, 2002).

No interior dos diferentes ramos das atividades produtivas, verifica-se, segundo Engels e Marx (2002), o aparecimento de diversas subdivisões relativas aos postos de trabalho; e que a posição de quaisquer destas subdivisões em relação às outras, depende do modo como se dá a exploração do trabalho. De igual maneira, as posições regionais em relação ao desenvolvimento socioeconômico de cada espacialidade, também podem ser explicadas pela forma particular como ocorre a exploração do trabalho em cada realidade social concreta. A forma particular que a exploração do trabalho assume no capitalismo, revela a relação dialética entre as singularidades históricas relativas às forças produtivas de cada sociedade (que inclui formas não padronizadas de dominação social) e a universalidade regida pelas leis gerais da acumulação. Assim, a exploração do trabalho se diferencia de uma região para outra, mas conserva a mesma finalidade que é a reprodução ampliada do capital por meio da divisão social do trabalho cujo caráter específico de exploração determina o antagonismo entre classes sociais ao organizar estruturalmente as relações sociais de produção para a garantia da mais-valia.

Como desdobramento deste raciocínio, a partir da divisão social do trabalho pode-se pensar igualmente, parâmetros para compreensão da dinâmica do desenvolvimento político, econômico e

humano das diversas regiões sob a lógica das relações de produção que perfazem o circuito mercantil, tendo como referência, a posição que ocupam no contexto macroeconômico global. Nessa direção, a divisão internacional do trabalho emerge como categoria geral imprescindível para esse tipo de análise comparativa, afinal:

As relações entre as diferentes nações dependem do estágio de desenvolvimento em que cada uma delas se encontra, no que concerne às forças produtivas, à divisão de trabalho e às relações internas. Este princípio é universalmente reconhecido. Entretanto, não só as relações entre uma nação outra, mas também toda a estrutura interna de cada nação, dependem do nível de desenvolvimento da sua produção e de seus intercâmbios internos e externos. Reconhece-se da maneira mais patente o grau de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas de uma nação pelo grau de desenvolvimento alcançado pela divisão do trabalho (ENGELS; MARX, 2002, p. 11-12).

Entre países capitalistas, a similaridade relativa à organização das forças domésticas de cada sociedade, coexistem com as diferenciações que correspondem às variações da forma particular como a divisão social do trabalho se estruturou historicamente no interior de cada uma. Como exemplo, tem-se o caso das sociedades latino-americanas particularizadas pelo capitalismo periférico e das sociedades salariais avançadas<sup>22</sup> que são representativas das chamadas economias centrais. Os dois grupos societários diferem quanto às posições que ocupam no plano macroeconômico da divisão internacional do trabalho em decorrência do modo específico como se deu o processo de mediação do capital na formação histórica da base material de cada um, mas os seus processos de formação foram dinamizados pela mesma legalidade que determina a divisão social do trabalho na esfera da produção.

Ainda sob a mesma lógica, resta explicar a dinâmica entre as similaridades e diferenças no âmbito das relações regionais urbanas internas de um país. A divisão social do trabalho operada pela legalidade capitalista irá manter-se similar, mas em condições sócio-históricas específicas, implicando em uma divisão territorial do trabalho particular para cada contexto regional urbano. Por conseguinte, haverá um ritmo igualmente particular para o desenvolvimento socioeconômico de cada cidade, movimento que não se restringe à dinâmica econômica.

Em outras palavras, mantendo-se ligadas pela mesma natureza segregadora, a fronteira em termos da dimensão econômica da classe social — que é decisiva quanto à fragmentação da região segundo o poder aquisitivo que define o acesso à mercadoria uso do espaço —, também se relaciona com outros marcos limítrofes que igualmente incidem sobre as relações socioespaciais de modo a particularizá-las, como as fronteiras discriminatórias relacionadas às características individuais. Nessa direção, a interseção entre classe social, cor da pele/raça e sexo em que se busca compreender “as diferenças dentro da diferença” (CRENSHAW, 2002, p. 09) através de uma abordagem em que os

<sup>22</sup> De acordo com Pochmann (2003), consolidadas a partir do século XX, as sociedades salariais nas economias capitalistas avançadas se caracterizaram pelo avanço significativo no processo de inclusão socioeconômica. Esse resultado foi determinado especialmente por dois fatores: a estruturação do mercado de trabalho que possibilitou a predominância de empregos assalariados apoiados em uma rede de proteção social e trabalhista; e a constituição de uma distribuição secundária da renda que garantiu, por meio de políticas tributárias e sociais, a ampliação do rendimento do trabalho.

vários eixos de diferenciação (econômico, político, cultural, etc.) se cruzam para explicar um fenômeno específico (BRAH; PHOENIX, 2004), mostra-se como uma via analítica complementar para compreender as diferenças regionais urbanas. Desse modo, é possível revelar que a gênese dos contrastes da paisagem espacial cidadina também é produto de práticas socioespaciais determinadas por valores culturais que legitimam a dominação social nas variadas formas de exploração do homem pelo homem.

Dentro de uma visão geral que envolve as relações de sexo e de raça, compreende-se que o processo de urbanização segregador promovido pela contradição que caracteriza o processo da apropriação privada do espaço produzido socialmente, também reforça a exposição das “mulheres a um padrão de vida precário e marcado pela violência, na medida em que [...] se mantêm como as principais responsáveis pelos trabalhos referentes à esfera da reprodução como o trabalho doméstico e o cuidado com filhas e filhos” (CYMBALISTA et al., 2008, p.60-61) em um contexto da realidade historicamente eivado pela “marginalização do trabalho feminino, o que vale dizer, da marginalização da própria mulher enquanto *socius*” (SAFFIOTI, 1976, p. 22). Assim, infere-se que se as regiões urbanas brasileiras particularizadas pelo capitalismo periférico possuem como similaridade a desigualdade social, elas são particularmente desiguais para homens e para mulheres (CYMBALISTA et al.2008) e, ainda mais intensamente, para homens e mulheres que constituem a população negra<sup>23</sup> e outros recortes populacionais étnicos que sofreram e continuam sendo alvo de variadas formas de opressão ao longo da história.

## 2.2 Estado, regime de acumulação do capital e regime urbano

Contrapondo-se ao idealismo alemão, em específico, ao aporte teórico hegeliano — para o qual a “história do mundo é a exposição do Espírito em luta para chegar ao conhecimento de sua própria natureza, [...] é o avanço da consciência da liberdade” (HEGEL, 2001, p. 64-65)—, em Marx, a história do mundo é a história do homem real que vive; é a atividade prática do dia a dia em que o homem, independente do grau da consciência que possui, realiza seus objetivos para conseguir manter sua sobrevivência no meio material existente (ENGELS; MARX, 2011a, p. 130). De outro modo, no movimento constante das interações sociais, em cada atividade realizada para a continuidade da vida cotidiana, o homem não só transforma a si mesmo e a relação com outros homens e com a natureza: ele também constrói a história individual e coletiva.

<sup>23</sup> Tendo o posicionamento de Munanga (2003) como referência, os termos negros e negras para este trabalho, terão como conceituação semântica primeira, a de uma categoria política tratada em uma dimensão histórica, por envolver aspectos estruturais (socioeconômico, jurídico, político, ideológico e cultural) da matriz de relações sociais fundante da sociedade brasileira. Contudo, em algumas situações analíticas, será compreendida também a partir do conceito do IBGE que, tendo como referência a característica biológica cor da pele, define a população negra como a junção da população que se autodeclarou da cor preta com a que se autodeclarou da cor parda.

Compreende-se, portanto, que para a abordagem marxiana, é na esfera das relações socioeconômicas estabelecidas no processo de satisfação das necessidades materiais mediatas e imediatas dos indivíduos sociais em um contexto da realidade determinado por um modo de produção específico, que encontra-se a gênese e a dinâmica da processualidade histórica: “a satisfação das necessidades elementares cria necessidades novas e a criação de necessidades novas constitui o primeiro ato da história” (GORENDER, 2002, p.XXV). Em acréscimo, segundo Marx (2017a, p.188), “o simples fato de cada geração posterior se deparar com forças produtivas adquiridas pelas gerações precedentes, que lhes servem de matéria-prima para novas produções, cria uma conexão na história dos homens, cria uma história da humanidade”. Sobre essa conexão, a sua dinâmica, ou seja, o movimento que vincula sequencialmente os atos históricos criando a processualidade histórica, não se dá a partir de uma mera soma, mas através do confronto entre sínteses.

Os atos que constroem a história e que decorrem, portanto, do jogo entre os processos de subjetivação e objetivação da realidade concreta, movimentam-se por meio da oposição que conforma a antítese. Essa inferência implica atribuir ao choque entre “as forças produtivas dos homens já adquiridas e suas relações sociais que não correspondem mais a essas forças produtivas” (MARX, 2017a, p. 194), o *status* de motor das mudanças sócio-históricas que desenvolvem a dimensão genérico-humana. Como “os homens não são livres árbitros de suas forças produtivas, pois toda força produtiva é uma força adquirida, produto de uma atividade anterior” (MARX, 2017a, p.188), as transformações sociais, ainda que estejam na esfera da idealização, possuem como ponto de partida, a percepção do homem sobre a materialidade social complexa na qual está inscrito. O que se pretende evidenciar com esse argumento, é que ao mesmo tempo que a esfera material é histórica, transitória e constitui tudo que existe objetivamente independente da consciência humana, é também de onde parte a visão que o homem tem sobre si mesmo, sobre as relações sociais que estabelece e sobre o mundo. Desse modo, “os indivíduos humanos são tais como manifestam sua vida. O que são coincide com sua produção, tanto com o que produzem quanto com o modo como produzem. O que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais de sua produção” (GORENDER, 2002, p. XXIV).

A partir do exposto, pode-se admitir que as relações materiais — formas necessárias nas quais se realiza a atividade material e individual dos homens — são a base das relações sociais (MARX, 2017a, p. 188-189), premissa que coloca a sociedade como o *locus* onde os interesses particulares se desenvolvem, ou seja, a esfera onde aquelas relações materiais se realizam e determinam a estrutura social por meio das ações de indivíduos sociais. Por conseguinte, depreende-se que a história da humanidade não pode ser outra senão a história da sociedade.

A história é em primeiro lugar a história da sociedade e não do Estado. As formas de intercâmbio (relações de produção) a princípio se apresentam como condições da produção material. Mais tarde, convertem-se em travas desta produção. A forma de intercâmbio existente é substituída por

outra nova, de acordo com as forças produtivas desenvolvidas. Em cada fase, as condições de intercâmbio correspondem ao desenvolvimento simultâneo das forças produtivas. A história se apresenta, assim, como sucessão de formas de intercâmbio e de modos de produção. Estava aí delineada já, a lei da correspondência necessária entre as forças produtivas e as relações de produção, axial na concepção do materialismo histórico (GORENDER, 2000, p. XXVI).

Como desdobramento enquanto as correntes comumente aceitas que tratam da origem do Estado, partem de uma perspectiva histórica linear — defendem que o aparato estatal nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada em laços de parentesco ou de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (sustento) e externa (defesa); ou ainda dentro de uma visão contratualista, em que se tem o nascimento do Estado como representativo da passagem da idade primitiva (selvagem e bárbara) à idade civil por meio de um contrato social, onde civil está ao mesmo tempo para cidadão e civilizado (BOBBIO, 2017) —, a perspectiva materialista considera que em todas as épocas, a forma estatal será determinada por uma base infraestrutural constituída por uma “organização social que nasce diretamente da produção e do comércio” (ENGELS; MARX, 2002).

Além disso, considera também que apesar do desenvolvimento de cada comunidade primitiva ter sido diferente em função das especificidades de cada tribo e dos aspectos geográficos de onde estavam localizadas, todas tenderam a ter em algum momento, as suas realidades atravessadas pela ideia de uma unidade geral e superior que rege a organização social e, principalmente, a organização produtiva, onde o trabalho dos seus membros volta-se essencialmente para a defesa e manutenção da sua existência. Dentre as passagens descritas na obra marxiana, pode-se utilizar como exemplo, a primeira referência à ideia de uma unidade comum, que é a descrição do surgimento do despotismo oriental:

O déspota surge, aqui, como o pai das numerosas comunidades menores, realizando, assim, a unidade comum de todas elas. Conclui-se, portanto, que o produto excedente [...] pertencerá à unidade suprema. O despotismo oriental aparentemente leva a uma ausência legal de propriedade. Mas, de fato, seu fundamento é a propriedade tribal ou comum criada, na maioria dos casos, por uma combinação de manufatura e agricultura dentro da pequena comunidade que, assim, faz-se completamente autossuficiente, [...] contendo todas as condições de produção e de produção de excedentes. Parte de seu excedente de trabalho pertence à comunidade mais elevada que, por fim, assume a forma de uma pessoa. Este trabalho excedente se realiza ao mesmo tempo como tributo e trabalho comum para a glória da unidade, destinada em parte para o déspota e em parte para a divindade tribal, imaginária. [...] As condições comunais de apropriação real através do trabalho, como os sistemas de irrigação [...], meios de comunicação, etc., surgirão, assim, como obras da unidade superior — o governo despótico que se impõe às comunidades menores. As cidades, surgem ao lado destas aldeias apenas naqueles pontos de localização particularmente favorável ao comércio exterior ou onde o chefe de Estado e seus sátrapas trocam suas receitas (o produto excedente) (MARX, 1985, p.67-68).

Em síntese, a partir do raciocínio teórico apresentado, tem-se que o desenvolvimento das forças produtivas é a instância primária em relação ao desenvolvimento da estrutura total da sociedade (HELLER, 2016, p.15) e, como desdobramento dessa premissa, os homens ao criarem as condições

materiais da sua existência, criam também uma dimensão superestrutural cuja transformação se dá em consonância com as transformações nas relações de produção. Sendo assim, entende-se que articulados em uma totalidade social e, portanto, influenciando-se mutuamente, para cada base material ou infraestrutural que constitui uma formação societária historicamente específica haverá uma dimensão correspondente que compreende a coexistência de campos como o jurídico, o ideológico, o institucional, o religioso, o político e o cultural<sup>24</sup>. Este modo de pensar a estruturação da organização societária faculta a sustentação teórica de que para cada sociedade cujo desenvolvimento se dá de modo particular, haverá um Estado correspondente.

As relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida (MARX, 2008, p. 47).

Nessa direção, a partir do contexto da realidade compreendido como o da Era Moderna, período que abriga a sociedade objeto da análise marxiana — a burguesa —, o Estado é “a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns” (ENGELS; MARX, 2002, p.74), de modo que a sua função primordial, segundo Engels (2011, p.197), é descrita da seguinte maneira:

Uma máquina para a opressão de uma classe por outra, e isso vale para a república democrática não menos que para a monarquia; na melhor das hipóteses, ele é um mal que o proletariado vitorioso herda na luta pelo domínio de classe e cujos piores aspectos o proletariado, assim como a Comuna, não pode evitar eliminar o mais prontamente possível, até que uma nova geração, crescida em condições sociais novas e livres, seja capaz de remover de si todo este entulho estatal.

Como a sociedade civil também é a esfera das desigualdades entre os homens, no modo de produção capitalista, observa-se com frequência, a colocação do Estado como a instância dos interesses gerais da sociedade e da realização da igualdade entre os homens. Tal perspectiva obscura é operada pelo mecanismo ideológico — a ideologia como mediação necessária tanto para a neutralização como para a naturalização da exploração econômica e da dominação política na sociedade (PADUA, 2017, p.87) — que impede a revelação do Estado como a forma política imprescindível para a relação entre capital e trabalho. Desse modo, a igualdade entre os homens pela via do direito burguês tem sua realização apenas na dimensão política.

---

<sup>24</sup> Ressalta-se que considerar as raízes que estruturam as condições da vida social encontram-se na produção material, não significa a redução do modo de produção — a articulação entre forças produtivas e as relações de produção (BRAZ; NETTO, 2012) — à esfera exclusivamente econômica. Essa prática argumentativa característica de análises economicistas, não leva em consideração o entendimento de que o posicionamento analítico materialista implica buscar na base concreta econômica, explicações para as transformações das relações sociais que estruturam a sociedade, não como simples reflexos daquela base, mas dentro da perspectiva da totalidade. Isso porque, o modo de produção constitui uma unidade complexa e determinada que articula distintos níveis (como o ideológico, político, jurídico, cultural), cada um com especificidade própria e relativa autonomia (NUN, 1969).

No transcorrer do tempo social capitalista, foram operadas mudanças estruturais significativas na esfera social com repercussão sobre as relações jurídicas e, portanto, sobre a dimensão política, como a extinção ou a ampliação e diversificação de direitos. O que não fica imediatamente percebido, é o fato de que, ainda que aquelas mudanças nos estatutos jurídicos tenham sido fruto da luta de movimentos sociais e/ou de desestabilizações e das crises próprias do capitalismo que incidem sobre governos e administrações, nenhuma delas foi capaz de extinguir o poder público e a desigualdade social. Ou seja, a forma estatal remanesce (MASCARO, 2013, p. 113).

Dessa maneira, a função do Estado, independente do tempo e das particularidades históricas de cada época no modo de produção capitalista, continua sendo a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade para a garantia de sua propriedade e de seus interesses (ENGELS; MARX, 2002).

Devido à circulação mercantil e à posterior estruturação de toda a sociedade sobre parâmetros de troca, exsurge o Estado como terceiro em relação à dinâmica entre capital e trabalho. Este terceiro não é um adendo nem um complemento, mas parte necessária da própria reprodução capitalista. Sem ele, o domínio do capital sobre o trabalho assalariado seria domínio direto, portanto, escravidão ou servidão. A reprodução da exploração assalariada e mercantil fortalece necessariamente uma instituição política apartada dos indivíduos. Daí a dificuldade em se aperceber, à primeira vista, a conexão entre capitalismo e Estado. [...] A sua separação em face de todas as classes e indivíduos constitui a chave da possibilidade da própria reprodução do capital: o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho (MASCARO, 2013, p.18).

É a percepção superficial acerca da conservação da natureza estatal que assegura a existência de equívocos como a crença de que, uma vez o Estado sob o comando da classe trabalhadora, aos interesses do trabalhador, o Estado servirá. Para Marx (2011, p. 54), “a classe operária não pode simplesmente se apossar da máquina do Estado tal como ela se apresenta e dela servir-se para seus próprios fins”. Essa ação isolada em si mesma é inócua e expõe a falta de percepção crítica acerca do fato de que o comando do Estado pode mudar e com isso, se ter alguns objetivos da luta social alcançados. Contudo, a mudança estatal operada se dará dentro de um campo estreito definido pela própria ordem capitalista, portanto, será superficial e vulnerável à instabilidade própria desse último. É o caso da social-democracia.

Na forma societária burguesa deu-se início a uma formulação semântica específica dos termos liberdade e autonomia, lastreada em um sistema cujo funcionamento complexo e presidido pelo valor de troca, se impõe sobre as condições de realização da vida social. Nesse arranjo societário determinado, a produção do alicerce central do modo de produção capitalista, a mais-valia, não é percebida na esfera do imediato e o ganho salarial<sup>25</sup> tende a ser interpretado como meio de acesso à

<sup>25</sup> Na relação de trabalho assalariado, o salário pressupõe o fornecimento de determinada quantidade de trabalho não pago e a força de trabalho transforma-se em força de valorização crescente do capital. Sob esses aspectos, uma relação de trabalho só será contratualmente acordada se a força de trabalho for vendável, ou seja, se proporcionar com o trabalho não pago, uma fonte de capital adicional (MARX, 2017c, p.726-729).



liberdade, à medida que o consumo de bens e serviços ganha maior importância<sup>26</sup>. Considerando a associação entre ganho salarial, liberdade e consumo, tornou-se comum o convencimento de que existe uma relação diretamente proporcional entre o aumento do ganho salarial (e, portanto, do poder de compra) e a autonomia do trabalhador. Ainda que as condições de acumulação tornem-se relativamente mais favoráveis aos trabalhadores e estes últimos obtenham aumento salarial, o que se processou, em verdade, foi uma alteração na suportabilidade das condições materiais da vida social, suportabilidade esta que mistifica a relação de dependência com o capital bem como a sua instabilidade. Sobre essa circunstância, Marx (2017c, p. 728-729) ensina que:

Essa submissão, em vez de mais intensa, se torna mais extensa com as próprias dimensões e com o número de seus vassallos. Estes recebem, sob a forma de meios de pagamento, uma porção importante do seu próprio produto excedente, que se expande e se transforma em quantidade cada vez maior de capital adicional. Desse modo, podem ampliar seus gastos, provendo-se melhor de roupas, móveis, etc. e formar um pequeno fundo de reserva em dinheiro. Roupas, alimentação e tratamento melhores e maior pecúlio não eliminam a dependência e nem a exploração do escravo, nem as do assalariado. A elevação do preço do trabalho em virtude da acumulação do capital, significa que a extensão e o peso dos grilhões de ouro que o assalariado forjou para si mesmo apenas permite que fique menos rigidamente acorrentado. Nas controvérsias sobre o assunto, omite-se, em regra, o principal, o caráter específico da produção capitalista.

Após essa breve exposição de conceitos basilares, torna-se mais claro destacar que a mecânica da mais-valia e a sua sustentação por meio das formas particulares que assumem as relações sociais de produção capitalistas em cada época histórica, não dependem unicamente do objetivo do comprador da força de trabalho: o de “aumentar o seu capital, produzir mercadorias que contêm mais trabalho do que ele paga e cuja venda realiza também a parte do valor obtida gratuitamente” (MARX, 2017c, p. 729). Dependem antes, da sociabilidade que naturaliza o “modo de produção em que o trabalhador existe para as necessidades de expansão dos valores existentes, em vez de a riqueza material existir para as necessidades de desenvolvimento do trabalhador” (MARX, 2017c, p. 732). Como para Marx (2008, p.60) “o hábito da vida cotidiana pode fazer parecer como coisa banal, o fato de que uma relação de produção revista a forma de um objeto”, a sua abordagem sobre alienação trata também da alienação do homem em relação a sua própria natureza: “o ser humano real — a pessoa real, humana — não existe de fato na sociedade capitalista, a não ser na forma alienada” (MÉSZAROS, 2016, p.104-105).

Assim, ao admitir a legalidade capitalista como a lei geral da produção — relação entre capital, acumulação e salários que expressa a relação entre o trabalho gratuito transformado em capital e o trabalho adicional necessário para colocar em movimento esse capital suplementar (MARX, 2017c, p.731) e determina transitoriamente o processo de produção das condições materiais de existência da

<sup>26</sup> Na forma social capitalista, o consumo além de ser tratado sob a racionalidade econômica como etapa do ciclo produtivo, é alçado à condição de fator de distinção social e também passa a ter seu acesso e provisão considerados como objetivos da luta social.

vida humana “como um processo que, operando-se em condições histórico-econômicas de produção específicas, produz e reproduz essas mesmas relações de produção e, com elas, os portadores desse processo, suas condições materiais de existência e suas relações mútuas, isto é, sua determinada formação socioeconômica” (MARX, 2017d, p. 881) —, pode-se definir a sociabilidade que lhe é correspondente como um complexo estruturado por relações de exploração, dominação e concorrência, podendo assumir diferentes formas em função dos diferentes estágios do capitalismo. Dessa maneira, cada forma de sociabilidade apresentará um modo próprio da extração de mais-valia para obtenção de lucro em arranjos institucionais singulares, mas que necessariamente envolverão a propriedade privada, a circulação intermediada monetariamente, a constituição de sujeitos de direito e o apartamento do controle político direto das mãos dos agentes individuais (MASCARO, 2013).

A troca de equivalentes ocorre (mas é apenas) a camada superficial de uma produção que se fundamenta na apropriação do trabalho alheio sem troca, mas sob a aparência de troca. Este sistema de troca tem o capital como base. Se o considerarmos isoladamente do capital, emergirá como se mostra na superfície, como um sistema autônomo, isto é, mera ilusão, ainda que ilusão necessária. Não constitui mais surpresa, pois, descobrir que o sistema de valores de troca — a troca de equivalentes medidos em trabalho — transforma-se em apropriação do trabalho alheio sem troca, a total separação do trabalho e da propriedade ou, então, revela esta apropriação como seu pano de fundo oculto (MARX, 1985, p.106).

Compreende-se que a sociabilidade é decisiva para a existência da mais-valia enquanto processo social com vieses econômico e jurídico, promovendo a preservação do sociometabolismo do capital a partir da manutenção da sujeição da maioria dos indivíduos a uma dinâmica de sacrifício em que é vital a existência do “material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital sempre pronto para ser explorado” (MARX, 2017c, p. 743). Essa tendência que consiste no processo de acumulação mistificado em lei natural, ajusta as necessidades variáveis de expansão capitalista por meio de um processo desumano que se inicia com a criação de um exército industrial de reserva; e termina com a miséria de camadas significativas do exército ativo e o peso morto do pauperismo (MARX, 2017c). Essa relação entre a acumulação do capital e o exército industrial disponível, ainda que analisada por meio da comparação entre o capitalismo concorrencial e o seu estágio monopolista no século XX, ou seja, em épocas e espaços que moldam regimes diferentes, mantém sua lógica conservada: o processo de desenvolvimento das forças produtivas necessariamente promove o desenvolvimento das capacidades humanas, sem que esse desenvolvimento das capacidades humanas promova necessariamente o desenvolvimento da personalidade humana (LUKÁCS, 2013, p. 581).

Em acréscimo, é em uma realidade social instável movida por conflitos e crises, que são reconhecidos ciclos de estabilidade imprescindíveis à reprodução social, política e econômica das relações capitalistas. Essa estabilidade que se concretiza na instabilidade imanente das relações

capitalistas, revela-se por meio da articulação entre as categorias regime de acumulação e modo de regulação, consideradas de abrangência intermediária no âmbito da economia política sob a abordagem da Escola Francesa da Regulação<sup>27</sup>(MASCARO, 2013). Tal classificação como intermediária não as tornam menos importantes como via analítica para explicar a dinâmica geral de uma totalidade societária que se funda na apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

No seio de uma dinâmica geral que é necessariamente de conflito e crise, a existência de determinada fase estável na continuidade da reprodução social capitalista envolverá uma reiteração de práticas, horizontes, e mecanismos econômicos, políticos e sociais específicos. Tais arranjos sociais que aglutinam uma perspectiva comum de produção, relação entre classes, participação política, sociabilidade geral, valores e compreensão do mundo, estabelecem uma hegemonia social geral [...]. Fases amplas de estabilidade são permeadas pelas necessárias estruturas de reprodução capitalista: contraditórias por natureza, geram tanto crise no seio quanto a própria desestruturação da crise (MASCARO, 2013, p.112-113).

A estabilidade funcional à reprodução capitalista é produzida na dinâmica de articulações específicas entre as classes capitalista e trabalhadora que conformam um certo padrão econômico. Este contexto social mediado por meio da organização das atividades de produção, trabalho e consumo balizadas por uma forma própria de sociabilidade, expressa um regime de acumulação. Assim, por regime de acumulação, entende-se “uma estruturação das relações sociais capitalistas complexas que conseguem alcançar algum grau de articulação e manutenção, perfazendo uma fase sistemática no seio das instabilidades e crises do capitalismo” (MASCARO, 2013, p. 112-113).

Em consonância com a conceituação apresentada por Mascaro (2013) por igualmente se basear na teoria regulacionista, Harvey (2017) discute como o capitalismo consegue se reproduzir por um determinado período a partir da relação entre regime de acumulação e modo de regulação, bem como a transição entre essas fases particulares de reprodução. Para esse autor, cada regime de acumulação espelha a correspondência necessária entre a transformação das condições de produção e das condições de reprodução do trabalho assalariado, correspondência esta que constitui a solução para o equacionamento de duas dificuldades que o capitalismo se depara para conseguir sustentar a sua exequibilidade lastreada na lucratividade: “a primeira advém das qualidades anárquicas dos mercados de fixação de preços; e a segunda derivada da necessidade de exercer suficiente controle sobre o emprego da força de trabalho para garantir a adição de valor na produção e, portanto, lucros para o maior número de capitalistas” (HARVEY, 2017, p.118). Em outros termos, o problema central apresentado para o sistema em foco, consiste em fazer com que o comportamento individual — independente se do capitalista, do trabalhador, do funcionário público, do financista, etc. — se realize sob um certo padrão capaz de sustentar o funcionamento do regime de acumulação.

<sup>27</sup> A teoria regulacionista surgiu nos anos 70 a partir dos trabalhos do economista Michel Aglietta, cuja principal obra, “Regulação e crises do capitalismo”, foi lançada em 1976.

A relação entre o comportamento individual e o movimento da reprodução do capital sob uma relativa estabilidade no tempo é mediada pelo modo de regulação, mecanismo que fundamenta a diferenciação entre os regimes de acumulação. Por modo de regulação entende-se um aparato ou arranjo composto por normas, leis, regras, práticas políticas, valores institucionais, hábitos culturais, etc. — (LIPIETZ, 1986; HARVEY, 2017) conformando uma sociabilidade em que os processos de socialização cumprem papel decisivo na sua introjeção social.

A reprodução das relações sociais supõe a aceitação, ainda que conflitiva, de regras básicas de convivência e ação por parte dos agentes e grupos sociais envolvidos. Em particular, a capacidade de um grupo social em impor as suas próprias regras constitui a hegemonia, que não suprime a divergência e o conflito, mas canaliza-os, através de eventuais mudanças sem alterar a essência das relações sociais, portanto, reproduzindo-as (LIPIETZ, 1984 apud POSSAS, 1988, p. 197).

Desse conceito simplificado, depreende-se que o aparato regulatório envolve mais do que a noção de reprodução econômica, por ser uma noção abrangente e complexa que abarca as condições de estabilidade sistêmica de determinadas fases (os regimes de acumulação) do capitalismo ao longo do tempo (LIPIETZ, 1984 apud POSSAS, 1988, p. 196).

O regime de acumulação não se constitui apenas numa dinâmica do nível econômico, embora este lhe seja o seu primeiro motor. Para que haja possibilidade de apropriação do trabalho de terceiros, recrutados mediante contrato, há formas sociais e uma série de mecanismos políticos e jurídicos que consolidam um núcleo institucional suficiente e própria à acumulação. [...] As classes trabalhadoras agem no contexto dessas instituições, incorporando no mais das vezes seus valores (respeito à ordem, aos contratos, à propriedade privada, ao Estado). Não só o que é explicitamente público entra nessa conta institucional, mas também uma rede vasta e estrutural que perpassa entidades, sindicatos, escolas, igrejas, família, meios de comunicação de massa, cultura. A esse complexo institucional cuja manutenção em determinadas fases consolida-se com alguma estabilidade, centrado no Estado mas maior que os seus contornos autodeclarados, pode-se denominá-lo modo de regulação (MASCARO, 2013, p. 112-113).

Assim, a partir da consideração de cada período histórico examinado como “um todo social específico” (MASCARO, 2013, p.114), apresentando, portanto, um modo de regulação próprio que proporciona a relativa estabilidade do processo de reprodução do capital numa dinâmica histórica geral de instabilidade desse modo de produção, Harvey (2017) pode apreender, a partir da experiência norte-americana ao longo do séc. XX, as diferenças na atuação do Estado diante das transformações pelas quais passou o capital produtivo no estágio monopolista do capital. Essas transformações estão distribuídas em duas fases após a Segunda Guerra Mundial: a de expansão, marcada pelo crescimento produtivo-comercial vinculado ao regime de acumulação fordista/keynesiano; e a fase de recessão capitalista, marcada pelo estancamento produtivo e ampliação de negócios financeiros vinculados ao regime de acumulação flexível.

Desse estudo com base regulacionista, uma das principais conclusões que podem ser extraídas é a de que o Estado, enquanto forma política imprescindível na relação entre capital e trabalho,

característica que o torna sempre remanescente dos períodos de crise, terá um papel também particular em cada regime de acumulação por possuir funções específicas orientadas para o atendimento e conformação social do ideário capitalista. Logo, se as funções do Estado variam de acordo com os diferentes regimes de acumulação e dos seus respectivos aparatos regulatórios, conseqüentemente, a funcionalidade da política pública social também variará. Esse condicionamento explica as diferenças em termos de finalidade da política social desenvolvida no regime de acumulação fordista/keynesiano e da política social produzida no regime de acumulação flexível. Sob essa perspectiva teórica, essa é a relação direta entre regime de acumulação, modo de regulação, Estado e política pública social.

A variabilidade de regimes de acumulação e modos de regulação no capitalismo há de ter em conta tal inexorabilidade da existência de formas econômicas, jurídicas e políticas estatais fundamentais à reprodução capitalista. [...] Fases capitalistas tão distintas entre si como as liberais, as de exacerbado imperialismo e guerra, as de bem-estar social e as neoliberais apresentam extremas variações de regimes de acumulação e modos de regulação, ainda que dentro de uma mesma estrutura de formas sociais. Não há múltiplas naturezas capitalistas, mas uma só em dinâmicas altamente variadas (MASCARO, 2013, p.116).

Da mesma maneira que as mudanças no regime de acumulação e no correspondente modo de regulação podem elucidar as diferentes formas de atuação estatal e os objetivos essenciais da política social, a mesma lógica torna possível explicar as mudanças na estrutura citadina em função da sua funcionalidade para a reprodução do capital. Para atender essa finalidade explicativa, é necessário considerar “as relações sociais em sua dimensão espacial como imanente à existência constitutiva da sociedade” (CARLOS, 2017, p.52). Nessa reflexão, destacam-se as categorias teóricas regime e regulação urbanos.

A partir do estudo de Abramo (1995), que também parte da teoria regulacionista, depreende-se que as formas particulares<sup>28</sup> que as categorias mencionadas assumem, espelham trajetórias urbanas singulares em regimes de acumulação distintos. Nessa direção, pode-se compreender os regimes urbanos como fases históricas particulares da relação entre o capital e o espaço urbano, ou seja, constituem a forma como um determinado regime de acumulação particulariza a espacialidade urbana. Assim, se a dinâmica da expansão do capital se estrutura a partir do regime de acumulação fordista ou do regime de acumulação flexível, as características do ambiente construído urbano que configuram a funcionalidade da cidade, diferirão em cada caso. Serão também diferentes no interior de um regime urbano, “as formas pelas quais as classes sociais se apropriam da espacialidade e como esta, deixando de ser uma naturalidade imune à ação transformadora do homem, se produz e reproduz sob a lógica de uma determinada relação social de produção” (ABRAMO, 1995, p. 527). Todavia, em todos os casos: “esse movimento de reprodução – sob a forma mercadoria – realiza-se pela cooptação, quase total, dos

<sup>28</sup> É importante ressaltar que o entendimento do termo particularidade na conceituação extraída da releitura da relação do capital e do urbano para este trabalho, deriva-se da perspectiva da totalidade. Assim, a similaridade no contexto societário determinado pelo capital, não se traduz em homogeneidade e, de modo algum, a heterogeneidade das determinações socioespaciais são desconsideradas.

níveis da realidade humana desde o acesso à moradia até a produção do imaginário assentado na constituição da sociedade de consumo” (CARLOS, 2017b, p. 34).

Dessa maneira, as práxis relativas à produção, domínio e apropriação do espaço, condicionadas pelo regime de acumulação, faz com que cada cidade, portadora de singularidades históricas e culturais que as tornam únicas, também sejam similares no que determina a generalidade capitalista, como a exploração social e a alienação. Por sua vez, as mediações que constituem esse processo de condicionar o singular às leis mais gerais que dirigem o modo como o capitalismo opera, dependem de um aparato regulatório intermediário. Esse último representado, dentre outras formas, pela legislação urbanística local, garante o condicionamento da reprodução da espacialidade urbana singular à legalidade mais geral que dirige a totalidade concreta capitalista, enquanto complexo societário maior.

Os ajustes na funcionalidade da estrutura urbana às transformações no interior de um regime ou entre regimes de acumulação, são operados por meio dos processos de urbanização, onde a categoria urbanização não deve ser tomada como um conceito demográfico, isto é, como mero aumento da população urbana, mas como uma concepção analítica que expressa o momento de transição das características que o urbano desempenha nas relações sociais de produção e nos mecanismos necessários à sua reprodução (ABRAMO, 1995, p.514-515).

A "funcionalidade" da estrutura urbana em relação ao processo de valorização do capital muda ao longo do tempo e do espaço, em função das características particulares do regime de acumulação em vigor. [...] Em outras palavras, as características de cada regime de acumulação particular inscrevem na espacialidade urbana a sua particularidade histórica e geográfica, sob a forma dos "regimes urbanos" (ABRAMO, 1995, p.511).

Como consequência, não só o ambiente citadino construído e o modo de realização da vida urbana cotidiana, especialmente, da classe trabalhadora, são modificados pelo regime urbano, como por exemplo, ao determinar as formas de consumo espacial relativas à aquisição da moradia, cujo preço envolve as condições de localização de outras materialidades urbanas como as que se referem à mobilidade, educação, saúde e saneamento, lazer e segurança pública. As formas de luta social também se modificam. À medida que a funcionalidade da cidade se transforma, surgem novas roupagens para o mesmo desafio urbano da apropriação privada do espaço, refletidos principalmente no campo do direito à moradia e do direito à cidade.

Em detalhes, sobre as transformações mediadas pelo Estado pelas quais passou o capital produtivo a partir do período pós-guerra, tem-se a fase delimitada entre 1945 até a nova crise do capital no início da década de 70, que abriga o primeiro regime de acumulação: o fordista-keynesiano. Em um quadro geral descritivo, a crise econômica de superprodução que implicou no colapso de 1929 nos EUA, é caracterizada, conforme Abramo (1995), pelo descompasso entre os enormes ganhos de produtividade (resultante da introdução do método taylorista de organização do trabalho) e a incapacidade crescente de absorção econômica desses ganhos. Emergido dessa crise de superprodução,

o regime de acumulação fordista-keynesiano que promoveu o crescimento relativamente estável da economia norte-americana durante quase 30 anos, tem como essência: o mercado amplificado por um padrão de consumo em massa articulado à realização de um padrão de produção que parte da orientação taylorista e a estabilidade pactuada entre o capital e o trabalho dirigida pelo pensamento liberal keynesiano. Nesse contexto social, o Estado passa a exercer funções centrais em prol da classe capitalista a partir do atendimento de reivindicações da classe trabalhadora.

Objetivando o crescimento econômico, o aparato estatal — caracterizado como de bem-estar social — promove a articulação entre o aumento dos gastos sociais públicos (salários indiretos) com o intento de estimular investimentos e o consumo; e a formação de um fundo público que objetiva propiciar as condições para a acumulação do capital através de incentivos diretos sobre a produção/comercialização como também sobre o financiamento de políticas públicas (o que aumenta a participação do salário indireto no salário total) (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2011). As políticas sociais que promovem os salários indiretos, propiciam a redução do custo de reprodução da força de trabalho, retirando-o parcialmente da responsabilidade do capitalista. Em outros termos, essas ações objetivam a transferência parcial dos conflitos econômicos da esfera econômica para a esfera política, evidência que também permite interpretar o regime fordista-keynesiano como marco histórico do estreitamento dos eixos das lutas sociais, já que a classe trabalhadora passa a se mobilizar por direitos dentro da estrutura econômica forjada pelo capital e a incluir o acesso ao consumo como objetivo central do pleito popular e trabalhista.

Gorender (1997, p. 313) sintetiza a adoção do *Welfare State* por meio do preenchimento de três exigências:

Permitiu a expansão da demanda agregada, ajustando-a à absorção da produção em massa característica do fordismo; elevou gradualmente o padrão de vida dos trabalhadores e ganhou o seu consenso a uma política de tipo social-democrata (em alguns casos, aplicada por conservadores ou por liberais, como nos Estados Unidos, ou por democrata-cristãos, como na Itália); fortaleceu a Europa Ocidental contra a ameaça comunista.

No que diz respeito à funcionalidade da cidade condicionada a este regime de acumulação em discussão, Abramo (1995) destaca como principais traços do regime urbano fordista, os decorrentes do papel da provisão habitacional para o operariado, que propiciou: novas condições de reprodutibilidade da força de trabalho para atender o regime intensivo de utilização da força de trabalho caracterizado pelo taylorismo; e o movimento de expansão do consumo a partir de novos hábitos cotidianos, facultando a absorção da produção em massa de bens de consumo duráveis.

Para que ganhos crescentes de produtividade pudessem ser auferidos, o consumo de bens duráveis deveria aumentar de modo contínuo. Para atender tal estratégia, segundo Abramo (1995), nas cidades industriais, o dispêndio familiar deveria ser dirigido por um padrão de consumo lastreado na lógica da acumulação-depreciação do valor de uso. Na concretização desse padrão de consumo, a

moradia deixou de ser apenas uma necessidade para a reprodução da força de trabalho, para ser também o lugar de acumulação e realização individual do valor de uso dos bens duráveis. Assim, com base no referido autor, entende-se que com essa transformação foi possível a introjeção social da ideia da necessidade de ampliação do espaço de moradia familiar, o que tornou a concepção da moradia operária do final do séc. XIX — comumente caracterizada por um pequeno cômodo de aluguel — inadequada para comportar a alocação e acúmulo de mercadorias como geladeira, máquina de lavar, rádio, televisão, dentre outros eletrodomésticos. Por conseguinte, articulado a esta mudança nos hábitos de consumo familiar da classe trabalhadora e na estrutura física da habitação, cria-se uma tendência à “sedentarização” promovida pela diminuição da jornada de trabalho e pelo aperfeiçoamento dos meios transporte coletivo que desenvolve-se *pari passu* à popularização do carro como transporte individual.

A redefinição do antigo padrão de provisão habitacional [...] conduziu a uma modificação importante na forma de funcionamento da cidade, pois o desenvolvimento de um sistema de transportes, sobretudo coletivo, nas primeiras décadas deste século, e, em seguida, individual, redefiniria o modo de funcionamento urbano e, também, [...] o modo de vida dos assalariados (ABRAMO, 1995, p.519).

Diante dessas mudanças, emergem novos critérios de decisão em relação à moradia. Se antes a localização domiciliar constituía um critério decisivo de escolha, tendo a preferência, a moradia mais próxima ao local de trabalho, no regime urbano fordista, o aspecto locacional não é mais decisivo, de modo que os bens imóveis em áreas mais distantes do local de trabalho passam também a ter a preferência. Associado essa mudança no padrão de consumo habitacional, está o tempo de permanência familiar por períodos mais longos em um mesmo local de moradia, o que permite também identificar a criação de um novo padrão de estabilidade locacional. Todas essas rupturas nos padrões vinculados ao regime de acumulação anterior ao fordista, promoveram modificações profundas no processo de realização da vida cotidiana familiar na cidade, não só dos trabalhadores assalariados, mas também dos trabalhadores não assalariados domésticos.

As relações de trabalho doméstico não mercantilizadas vão sendo progressivamente invadidas pelos novos bens duráveis, a tal ponto que serão substituídas por uma nova norma de "economia doméstica", onde "[...] os bens de consumo duráveis serão os meios de um processo de economia de trabalho doméstico" (AGLIETTA, 1976, p.137). Ou seja, ocorre a mercantilização do espaço da vida cotidiana assalariada por meio da instauração do padrão de consumo fordista (ABRAMO, 1995).

Como o modo de produção capitalista apresenta a contradição fundante de que a constante ampliação da produção é necessariamente acompanhada pela crescente apropriação privada do produto, o que resulta em previsíveis consequências gerais encadeadas em uma sequência cíclica — a concentração e centralização do capital; a expulsão contínua da força de trabalho criando uma população desempregada cada vez maior; ampliação da pauperização e a queda da taxa de lucros —, a



partir de 1973, com a queda das taxas de lucro dos investimentos na produção e no comércio em escala global agravada pela crise do petróleo, forma-se o aumento significativo do comércio de divisas em relação ao comércio de mercadorias.

Diante do excedente do capital remunerado através dos juros, ou seja, capital não investido na produção, o regime fordista-keynesiano é minado pela expectativa de maior rentabilidade trazida pela tendência da financeirização e do comportamento rentista e pela maior agilidade das transações monetárias impulsionada pela revolução tecnológica informacional. Soma-se a essa tendência decrescente da taxa de lucros, conforme explica Ferreira (1997), o conflito distributivo e a resistência do operariado em relação à organização do trabalho taylorista-fordista que se verifica em diversos países desenvolvidos a partir do final da década de 60. Tais eventos sociais incidiram sobre a base da estabilidade do regime fordista garantida pelo pacto social que articula trabalho assalariado com proteção social. Dessa tensão conjuntural, emerge uma nova estratégia para expansão do capital organizada em bases mundiais: o regime de acumulação flexível, onde o investimento financeiro torna-se a forma predominante de acumulação dentro de um processo crescente de valorização e internacionalização do capital em um cenário de crise<sup>29</sup>. De acordo com Gorender (1997, p.314):

As deficiências e insuficiências do fordismo salientaram-se, particularmente no quadro do primeiro choque do petróleo (1973) e da recessão cíclica de 1973-1975. Simultaneamente, acentuavam-se as dificuldades fiscais do intervencionismo estatal keynesiano e do Estado do Bem-Estar Social. A aceleração do processo inflacionário evidenciava os tropeços do regime fordista-keynesiano, no momento em que a acumulação de capital e o crescimento das forças produtivas tocavam os limites cíclicos da economia capitalista.

Nessa dinâmica, os capitais mundialmente articulados passaram a considerar os Estados locais como instrumentos essenciais no processo de imposição de suas políticas macroeconômicas (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2011). Essa conjuntura dinamizada pelo neoliberalismo — forma de regulação que considera o mercado como única via de sociabilidade humana e da reestruturação produtiva (DUARTE, 2000) —, sustenta-se em três pilares nos quais o Estado, assim como no regime anterior, continua sendo o agente vital para que possam se concretizar:

- i. Ofensiva contra o trabalho: a desregulamentação do mercado de trabalho e o enfraquecimento de organizações sindicais para se ter a precarização das relações trabalhistas, a fragmentação da classe trabalhadora motivada pelo estímulo ao individualismo e a perda salarial;
- ii. Reestruturação produtiva por meio da flexibilização da produção fordista com a adoção do toyotismo: o objetivo foi reduzir os custos empresariais, acelerar a mobilidade/flexibilidade do trabalho, eliminar a rigidez das regulações trabalhistas e reduzir o tempo e os custos da produção;

<sup>29</sup> A prevalência do capital financeiro sobre o capital industrial não se dá por meio de uma sobreposição absoluta do primeiro em relação ao segundo, mas por meio de uma fusão entre ambos: a prevalência do capital financeiro se exerce não em detrimento, mas em associação com os interesses das empresas multinacionais do setor industrial (CHESNAIS, 1996; GORENDER, 1997).

iii. Reforma administrativa do Estado: a justificativa neoliberal para essa reforma foi a escassez de recursos estatais, o que leva a um déficit fiscal. Então, enquanto no regime fordista-keynesiano a ideia era estimular o aumento da renda por meio da interferência estatal para obter maior nível de consumo em massa, no regime de acumulação flexível, o plano centra-se em cortar gastos, prioritariamente, os sociais.

É importante ressaltar que a mudança proposta para o funcionamento do Estado não foi apenas um ajuste na esfera administrativa-institucional, mas um mecanismo para viabilizar a reestruturação produtiva flexível e o esvaziamento das diversas conquistas populares obtidas na conjuntura do pacto social-democrata no período pós-guerra e que conformaram o regime de acumulação fordista-keynesiano. Nesse sentido, não se tratou de uma reforma do Estado, mas de um retrocesso, de uma contrarreforma. Ressalta-se ainda que a exploração social e sua consequência direta, a pobreza, não são implicações exclusivas do projeto de acumulação flexível em relação ao regime fordista-keynesiano. Ambos atendem às necessidades de ampliação do capital.

Na instância urbana, dentre os efeitos da desregulamentação, da globalização e da flexibilização, destaca-se a maior incidência do setor privado nos processos decisórios públicos relativos à produção da espacialidade urbana local. Tal forma de gerir a dinâmica da cidade pode ser pensada, a partir de Abramo (1995), como a promoção da regulação da espacialidade urbana voltada para práticas de favorecimento de iniciativas privadas de intervenção sobre a espacialidade construída; e sujeição das políticas urbanas aos critérios da concorrência urbana. Sob esse aspecto, as políticas urbanas passam a priorizar o aperfeiçoamento da infraestrutura cidadina visando tornar as metrópoles diferenciadas e, portanto, mais atrativas para captar investimentos de grupos empresariais internos e externos. Em um processo progressivo de globalização, influir sobre a decisão de investidores privados em favor da realização de empreendimentos imobiliários na cidade, torna-se um objetivo central da instância pública. Para Harvey (1990 apud ABRAMO), essas práticas socioespaciais de cunho essencialmente mercantil, passam a caracterizar a gestão pública urbana como *entrepreneurialism*.

A instalação de novos equipamentos — tais como rede de fibras óticas de telecomunicações —, a fim de atrair investidores, cuja segurança e rapidez nos fluxos de informações seriam um elemento importante nos critérios de decisão locacional, no intuito de aumentar o prestígio internacional da cidade e atrair as redes de empresas multinacionais (ABRAMO, 1995, p. 543).

Como já evidenciado em seção anterior, as relações de produção sob o capitalismo se mantêm, em essência, regidas pela mesma legalidade. Contudo, as formas como serão conduzidas em cada espaço regional e época, variarão. No caso dos regimes de acumulação e nos seus correspondentes regimes urbanos, essa lógica igualmente se aplica, de modo que também irão se diferenciar nos contextos dos países centrais<sup>30</sup> e periféricos.

<sup>30</sup> De acordo com Ferreira (1997, p.173), nos países capitalistas centrais, o fordismo foi um modelo de desenvolvimento hegemônico, mas se reproduziu de forma diferenciada em cada nação. No caso japonês configurou o chamado fordismo

Em específico, nos países em desenvolvimento, sobretudo, a partir da década de 50, convencionou-se que o regime fordista se deu de forma limitada e parcial. Em Duarte (2000, p. 51), tem-se a descrição da tentativa de industrialização que incorporou em setores específicos, normas fordistas de produção convivendo com outros processos de trabalho sem estabelecer por completo, as condições da relação salarial fordista, em que se tem uma representação sindical forte e reconhecida pela sociedade; a participação nos ganhos de produtividade; o consumo de massa; a ampliação e universalização de direitos sociais e políticos; dentre outros aspectos que caracterizam a implementação de um Estado de Bem-Estar Social. Essa incompletude ou limitação do regime fordista deu sustentação ao que se convencionou chamar de fordismo periférico. Inclusive, no caso do contexto socioeconômico brasileiro, houve, segundo Ferreira (1997), crescimento econômico liderado pela indústria no período entre o pós-guerra e 1980 com progressos no que se refere à construção de uma estrutura industrial diversificada, mas sem que houvesse avanços na esfera do desenvolvimento social:

Os resultados deste processo são notoriamente deficientes e contrastam fortemente com a situação que prevalece nos países centrais. Dentre tais diferenças, salientou-se que o caráter excludente e concentrador que constitui traço marcante do padrão de desenvolvimento do capitalismo no país explica a ausência de uma verdadeira norma de consumo de massa, o que pode ser atribuído em boa medida ao fato de que a norma salarial fordista nunca foi dominante no país (FERREIRA, 1997, p.197).

No âmbito socioespacial latino-americano, Abramo (2007,p.27) explica que a urbanização fordista excludente atendeu uma parcela restrita da população nas cidades. Nessas últimas, os expressivos “diferenciais de acesso à riqueza [...] gerou o surgimento de ações urbanas coletivas ou individuais de ocupação de solo (organizadas e/ou espontâneas) movidas por uma lógica da necessidade de ter acesso à vida urbana [...], um movimento de reafirmação da vida em relação ao direito que não incorporava a vida no direito”.

Na maior parte das metrópoles do fordismo periférico, conforme explica Abramo (1995, p.540), observou-se a expansão da mancha urbana<sup>31</sup> produzida pela expansão de espaços ocupados sem atender “aos princípios e às atitudes voluntaristas de um Estado urbanista, que coordenaria as intenções de produzir e de consumir espacialidade construída”. A incerteza ocupa posição prevalecte no processo de regulação urbana — mais ainda do que ocorre nos países desenvolvidos —, ao se constituir como um dos determinantes da localização residencial não locativa. Nessa direção, a tomada de decisão acerca da oferta e da aquisição da moradia, envolve a especulação sobre a valorização do imóvel que, por sua vez, depende da tentativa de antecipação da evolução futura da estrutura urbana (ABRAMO, 1995).

---

híbrido; na antiga Alemanha Ocidental obteve-se o fordismo flexível ou flex-fordismo; na Suécia ocorreu um fordismo democrático; na Itália houve um fordismo retardatário e imperfeitamente institucionalizado; na França obteve-se um fordismo impulsionado pelo Estado; enquanto que nos Estados Unidos, pode-se falar na ocorrência do fordismo genuíno.

<sup>31</sup> Segundo Nunes (2003), mancha urbana é entendida como o contorno que não coincide exatamente com o do território municipal, indica os limites da cidade, dentro do qual encontram-se as áreas construídas, os aglomerados urbanos, a urbe.

Com o advento do regime de acumulação flexível, os regimes urbanos em vigor após a década de 80 no interior dos países em desenvolvimento, sobretudo, nos da América Latina, passam a conformar de modo similar, a existência de certos padrões de produção habitacional típicos do fordismo, dinamizados em uma realidade cidadina determinada pelo neoliberalismo, portanto, gerida para captação de investimentos externos em contraposição ao interesse social. Esse cenário urbano particular, expressa a intensificação dos processos espoliativos já existentes em função do enriquecimento concentrado, fator que agudizou ainda mais o empobrecimento da classe trabalhadora e a hierarquização do uso do espaço em desfavor dessa última.

Ante as intercorrências sociopolíticas e econômicas que emergem com o capitalismo monopolista (desde a era do padrão de consumo fordista até o ponto de inflexão que dá início ao advento e expansão do regime de acumulação flexível a partir da década de 70) e que estruturam uma dinâmica com repercussão direta sobre a organização territorial e socioespacial em cada época, infere-se, sob o caráter analítico-metodológico, que a relação entre Estado, regime de acumulação e regime urbano, é uma relação entre categorias intermediárias e as que explicam os termos gerais da reprodução social das relações capitalistas. Conforme exposto, por meio dessa articulação entre classes categoriais, alcança-se o movimento das variáveis político-econômicas que constituem as grandes fases internas do capitalismo (MASCARO, 2013), entendimento imprescindível para identificar as condições das quais partem as mudanças estruturais do espaço urbano.

Essa compreensão lógica que desenvolve-se inteiramente vinculada às situações objetivas na sociedade, não apenas evidencia a necessidade analítica de ter que se voltar para o *locus* a partir do qual as sociedades historicamente se estruturam — que são as relações de produção —, bem como para o modo como se dá “a conjunção dos mecanismos que promovem a reprodução geral tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes” (BOYER, 1990 apud DUARTE, 2000, p. 50), ou seja, para o aparato regulatório. Evidencia também que os processos sociais dotados de diferentes consolidações políticas e institucionais ideológicas; e portadores de distintos patamares de lutas de classes (MASCARO, 2013) que dão especificidade ao espaço citadino em diferentes regimes de acumulação, não resultam do acaso, pois são dirigidos com regularidade por uma ordem fundada na legalidade que faz com que a política urbana seja do e para o capital, portanto, dependente da forma estatal para sua concretização.

### **2.3 A ordem socioespacial capitalista**

Essa seção tem por objetivo apresentar as principais categorias teóricas particulares relacionadas à cidade que são derivadas da perspectiva crítica materialista, portanto, essenciais para identificar e compreender os processos socioespaciais que asseguram a reprodução da pobreza e da

segregação urbana. Como estratégia argumentativa para a exposição pretendida, foi adotada como percurso conceitual, a tentativa de evidenciar a instrumentalização dos pressupostos basilares do modelo de decisão espacial relativo à localização residencial — desenvolvido no campo da alegação teórica da economia neoclássica, portanto, fiel portador da lógica basilar da ordem socioespacial capitalista —, para encobrir a complexidade da estruturação do ordenamento espacial urbano. Contudo, antes se faz necessário apresentar uma breve discussão conceitual acerca da decadência ideológica da classe burguesa e sobre a categoria ordem socioespacial.

### 2.3.1 A decadência ideológica da classe burguesa

Com a Revolução Industrial, a reprodução do capital determinou o horizonte dos benefícios do progresso técnico para a humanidade, assim como também definiu qual classe social deveria arcar com ônus da economia de mercado em formação. Nesta fase do pensamento liberal, prevalecia a crença de que a ampliação da capacidade produtiva e das novas formas de negócios a partir do progresso mercantil, seriam capazes de demover a pobreza gerada por séculos pelo sistema feudal, ao resolverem as demandas dos trabalhadores e dos capitalistas a um só tempo: “o homem pobre terá satisfeito o seu objetivo, que é a habitação, já o nobre não ficará prejudicado em seu desejo, que é o progresso” (POLANYI, 2000, p.52).

Como efeito dos limites reais do projeto sociopolítico conduzido pela burguesia — “a liberdade deve restringir-se à liberdade de concorrer no mercado, a igualdade esgota-se na formalidade jurídica e a fraternidade se resolve na retórica e no moralismo” (NETTO, 1998, p.06-07)—, intensificou-se a pauperização vivenciada pela classe proletária — “o assalariado que produz e expande o capital e é lançado à rua logo que se torna supérfluo às necessidades de expansão do *monsieur capital*” (MARX, 2017, p.725) —, enquanto massa disseminada em todo país e dispersa pela concorrência.

Com o desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, desenvolve-se também o proletariado, a classe dos operários modernos, os quais só vivem enquanto tem trabalho e só encontram trabalho na medida em que este aumenta o capital. Esses operários, constrangidos a vender-se diariamente, são mercadoria, artigo de comércio como qualquer outro; em consequência, estão sujeitos a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as flutuações do mercado (ENGELS; MARX, 2017, p. 27).

A complexificação da reprodução ampliada do capital decorrente da continuidade dos avanços técnicos no campo da industrialização e do circuito mercantil, culminou na coesão dos operários como união proletária (ENGELS; MARX, 2017), movimento que significou a transformação da luta de classes, nas esferas teórica e prática, em uma forma mais definida e ameaçadora (MARX, 2017b) nos primeiros decênios do século XIX: “um espectro ronda a Europa – o espectro do comunismo. Todas as potências da velha Europa unem-se numa santa aliança para conjurá-lo: o papa e o tsar, Metternich e Guizot, os radicais da França e os policiais da Alemanha” (ENGELS; MARX, 2017, p.21). Esse

contexto de sublevação social eclipsa a visão liberal clássica que entendia o progresso social como produto do progresso econômico, de tal modo que, da posição de crítico da realidade social em nome do progresso, o pensamento burguês passa a constituir uma justificativa teórica para a conjuntura adversativa existente (COUTINHO, 2010).

Essa mudança apresenta-se como uma inflexão na trajetória do movimento político burguês e principia o curso da concepção ideológica da sociedade capitalista que exalta a invalidação das análises sociais críticas da ordem social dominante. A burguesia passa a ter necessidade de uma verdade capaz de sustentar a constituição do seu mundo, ou seja, a dominação social que exerce sob diferentes formas. Conforme expõe Chasin (1988, p.03):

Do ponto de vista intelectual, a verdade passa a ser inimiga de classe. [...] Não é uma escolha dos indivíduos da burguesia, é uma determinação coletiva de classe. Ela tem que recusar até mesmo os princípios com os quais ela lidou e a partir dos quais ela articulou a sua compreensão efetiva de mundo. Agora a sua compreensão de mundo tem de ser no mínimo uma barragem ao entendimento.

Nessa dinâmica, sob um discurso de cientificidade, o positivismo tem sua utilidade chancelada por atender aos interesses burgueses na medida em que faz do resultado da empiria — uma representação aparente do objeto em que o sujeito que pesquisa possui a centralidade do processo de conhecimento —, a concepção real da expressão fenomênica do problema social, não tornando conhecidas, portanto, a gravidade das implicações da lógica da ordem capitalista sobre a estrutura e dinâmica do objeto social examinado. Como desdobramento desse rumo metodológico em prol do desvirtuamento do conhecimento acerca dos mecanismos que a ideologia liberal — enquanto consciência equivocada da realidade — opera para naturalizar a produção da riqueza social sustentada pela via da espoliação, foram desenvolvidos aportes teóricos especialmente no campo do conhecimento econômico, radicados em um repertório conceitual que mistifica a exploração do trabalho nas relações de produção capitalista.

Representativa dessa tendência, tem-se a teoria neoclássica marginalista, cujo surgimento corresponde ao rompimento definitivo entre a economia e a tradição da economia política clássica (LARA, 2013). Um marco postulatório dessa ruptura na esfera da teoria econômica pode ser atribuído à definição do valor de troca de uma mercadoria que não mais se constrói como uma relação entre o custo de produção do bem e a quantidade de trabalho necessária para produzi-lo. Diferente de como essa categoria era apreendida na abordagem econômica desenvolvida por David Ricardo (1772-1823)<sup>32</sup>,

<sup>32</sup> Para Marx, a constituição do valor de troca de um bem defendida por David Ricardo pode ser considerado um progresso em relação à explicação mercantilista para o lucro, contudo, esse economista clássico iguala-se aos demais, quando se limita a não questionar a origem da lucratividade (mais-valor) no emprego da força produtiva. Nas palavras de Marx (2017c, p.592): “Ricardo não se preocupa com a origem da mais-valia. Trata-a como coisa inerente ao modo de produção capitalista, o qual é, a seus olhos, a forma natural da produção social. Quando ele fala da produtividade do trabalho, não procura nela a causa da existência da mais-valia, mas a causa que determina a magnitude dela. Por outro lado, sua Escola proclama a

a utilidade passa a ser o seu núcleo racional, colocando o valor de troca como uma categoria subjetiva, portanto, apenas dependente do ordenamento das preferências de cada indivíduo (BRUE, 2005; VARIAN, 2000). Depreende-se, assim, que a aproximação teórica que a abordagem econômica clássica faz acerca da distinção entre valor de uso e valor de troca, é desconsiderada pela abordagem econômica neoclássica ao definir o valor de troca de uma mercadoria unicamente por sua utilidade.

Nessa direção, a saída da classe burguesa de uma posição revolucionária para assumir um posicionamento apologético, contrapondo-se frontalmente com tudo que enseja revelar a essência das contradições derivadas da relação entre os processos de expansão da formação societária urbano-industrial; a propriedade privada; e o trabalho alienado, se traduz no conservadorismo liberal. Esse último, por sua vez, é tratado como expressão da decadência ou da decomposição ideológica, que “surge quando as tendências da dinâmica objetiva da vida cessam de ser reconhecidas, ou são inclusive mais ou menos ignoradas, ao passo que se introduzem em seu lugar desejos subjetivos, vistos como a força motriz da realidade” (LUKÁCS 1968 apud LARA, 2013, p.93).

O conservadorismo burguês consolida-se no século XIX com as revoluções de 1830 e 1848. Tais eventos históricos para Lukács (1967 apud COUTINHO, 2010, p. 35), atestam o momento em que burguesia perde seu lugar à frente do progresso social: “em 1830 começa o processo de decomposição da filosofia burguesa clássica, que termina com a revolução de 1848”. Após esse período, ainda segundo a perspectiva lukacsiana, a formação do pensamento social moderno transitou por dois estágios subsequentes. O primeiro corresponde ao início da decadência ideológica como uma clara reação à irrupção da classe proletária na cena sociopolítica como força autônoma — agora com consciência dos seus interesses específicos expresso em um projeto sociopolítico autônomo, próprio da classe proletariada (NETTO, 1998) —, em que prevalece a concepção teórica intencionalmente dissociada dos fundamentos sócio-históricos no processo de compreensão da realidade social. O positivismo como tendência dominante e o não questionamento da ordem capitalista são os traços mais representativos desse estágio. O estágio seguinte caracteriza-se especialmente por dois esforços teóricos: o de diminuir a percepção do agravamento progressivo das contradições sociais promovidas pelo capitalismo em sua fase imperialista; e o de apresentar uma contraposição à teoria social crítica que responde pela práxis do proletariado. É nesse contexto que emerge o irracionalismo, estrutura filosófica que não defende e não questiona a ordem capitalista, mas propõe uma terceira via para o conhecimento verdadeiro: os mitos e a intuição no lugar do materialismo e do idealismo (LARA, 2013, p. 95).

Em síntese, compreende-se que para os conservadores do período feudal, a revolução burguesa era objeto de repúdio; ao passo que para os conservadores burgueses pós-48, o objeto de repúdio passa

---

produtividade do trabalho a causa geradora do lucro (leia-se: mais-valia).

a ser qualquer revolução que transgrida os fundamentos do movimento liberal (ESCORSIM NETTO, 2011, p.49). Assim, a partir desse momento da história ocidental, o pensamento burguês passa a se revelar como reacionário, de modo que qualquer plano de progresso econômico só será considerado, se atender estritamente aos interesses da classe social que constituem. Em outras palavras, de acordo com Lara (2013, p.93): “entre a herança teórico-cultural emancipadora e a manutenção da ordem, a burguesia opta pelo segundo, dando origem ao pensamento da ordem”.

### **2.3.2 A categoria ordem socioespacial**

A sociedade se exprime através de processos (SANTOS, 2008) e a sua produção e reprodução, sob a perspectiva da totalidade, realiza-se através do espaço (CARLOS, 2017). O espaço é, portanto, condição de existência da sociedade, ao mesmo tempo que também é por ela produzido. Sabendo-se que no tempo histórico capitalista, a sociedade é particularizada pela produção permanente da pobreza (NETTO, 2011), pensar a produção do espaço urbano cujos acesso e uso são hierarquizados e fragmentados segundo a lógica da diferenciação socioeconômica entre classes sociais, perpassa necessariamente não só pelo reconhecimento dos processos socioespaciais envolvidos, mas pela ordem dominante que os dirige e que, por meio da regularidade desses processos, promove a sustentação dos regimes urbanos funcionais ao capital.

O termo ordem pode ser compreendido como uma lógica representativa da constância dos elementos; ou que introduz novos elementos que transformam uma ordem já existente (MENEZES, 2000). Na dimensão concreta, tem-se o conceito aplicado de ordem à esfera social, cuja ideia basilar é a de ordenamento da vida social humana, ou seja, processos ordenados relativamente previsíveis de comportamento e experiências (regularidades) que caracterizam o modo de viver em uma determinada estrutura social (JOHNSON, 1997). Alinhado a este conceito, Pires (2012, p.40) entende que a ordem social concretiza-se por meio de padrões de relações sociais observáveis desde as similitudes dos comportamentos individuais até as regularidades dos encontros entre os homens que constituem os grupos e as organizações sociais, assegurando o funcionamento das instituições e a distribuição de recursos.

Importa ainda ressaltar, que a ordem tanto pode ser estável como instável por ser baseada em relações de cooperação, de dominação e no conformismo, como também no consenso e no confronto regulado. Pires (2012) complementa o raciocínio exposto, ao ressaltar que a ordem não deve ser entendida como resultado de uma visão determinista sobre a vida social em que são suprimidas a autonomia, a criatividade e a liberdade dos indivíduos. Isso porque, ao mesmo tempo que a independência do indivíduo para ser efetiva depende da existência da ordem e não do caos, é essa



mesma independência que torna a ordem o objeto de conflitos que promovem rupturas e que, portanto, permitem a chegada de uma nova ordem.

Em relação ao que estrutura a ordem social em todas as formas societárias, do materialismo histórico e dialético se extrai que essa base é a produção, já que a divisão social dos homens em classes ou em camadas é determinada pelo que a sociedade produz, como produz e pelo modo de trocar os seus produtos. Em acréscimo, especificamente, na formação societária capitalista, a ordem social vigente é obra das classes dominantes dos tempos modernos, ou seja, da burguesia (ENGELS, 2003).

No campo do estudo socioespacial, para elaborar o entendimento acerca da categoria ordem, Santos (2006) adota a definição de Tinland (1994 apud SANTOS, 2006, p.231) para quem ordem é entendida como:

A interdependência entre elementos que se condicionam mutuamente e cujas interações fazem aparecer modalidades novas de relações com aquilo que [...] inscreve seus próprios ritmos de mudança no curso do mundo. Assim, a ordem remete à emergência de um tipo de estruturação da realidade segundo formas geradoras de características irreduzíveis aos efeitos de fatores externos ao mesmo tempo que permanecem sensíveis a estes.

Essa perspectiva articulada com a apresentada por (RAMOS, 2002) de que não existe espaço *a priori*, por ele só poder ser pensado como espaço social, não sendo, portanto, uma categoria independente da realidade concreta; facilita a apreensão do conceito de ordem socioespacial a partir do seu objetivo, ou seja, a partir do interesse de constituir um espaço em que os seus elementos são intencionalmente produzidos e localizados para a consecução de determinadas finalidades (SANTOS, 2006). Com isso, essa ordem socioespacial intencionalmente elaborada, ao sujeitar os elementos do espaço, potencializa as ações que fazem uso do domínio da ordenação espacial como estratégia, para obter, sobretudo, vantagens econômicas e políticas: “trata-se da possibilidade de uma ação racional sobre um espaço racional” (SANTOS, 2006, p.226).

Como a organização/desorganização da cidade contém a dinâmica do processo social que a determina (SPOSITO, 1991, p.02), entende-se que é por meio do conhecimento da dinâmica dos processos socioespaciais que estruturam a cidade com certa regularidade, que se pode investigar a condução de tais processos por uma determinada ordem. Esse é o ponto de partida das discussões e formulações acerca da ordem socioespacial que permite a estruturação da cidade adequada aos interesses de diferentes perspectivas, como os da economia neoclássica.

### **2.3.3 O modelo econômico neoclássico de decisão residencial à luz da teoria social crítica**

#### **2.3.3.1 Pressupostos do modelo econômico espacial neoclássico relativo à decisão residencial**

Para o pensamento econômico neoclássico, a configuração de uma ordem espacial eficiente é gerada na própria dinâmica do livre mercado por meio de escolhas individuais relativas ao consumo

espacial que maximizam a satisfação dos agentes econômicos. Esse posicionamento, segundo Abramo (1999), contrapõe-se diretamente à abordagem funcionalista no âmbito do urbanismo que considera o plano — produto do planejamento — como o único instrumento capaz de produzir a ordem socioespacial que atenda aos critérios da funcionalidade e da satisfação da maioria da população da cidade, por sujeitar o indivíduo egoísta a uma ordem concebida por uma razão que lhe é exterior. Por sua vez, a centralidade do plano para essa perspectiva, origina-se de uma crítica ao *homo sociologicus* cuja representação do comportamento — que envolve a consideração das normas e dos papéis sociais, da cultura, dos efeitos simbólicos, da socialização, dentre outros elementos teóricos das ciências sociais —, é tratada como a trilha que pode explicar o processo decisório relativo ao espaço como uma manifestação das relações entre homens (ABRAMO, 1999).

Importa ressaltar que a abordagem funcionalista do urbanismo, por alicerçar-se na defesa da política pública urbana, operou como tendência dominante durante o período marcado pelo regime de acumulação fordista-keynesiano e, por vezes, foi apontada como um mecanismo intervencionista que impõe a ordem espacial. Já a síntese neoclássica da economia é retomada como base para novos modelos que relacionam equilíbrio geral e espacialidade urbana na década de 80, período em que se estabelece o neoliberalismo, a ideologia própria do regime de acumulação flexível (ABRAMO, 1999).

Todas as perspectivas mencionadas desenvolvem-se sem confrontar a sociabilidade capitalista, todavia, o modelo econômico neoclássico apresenta uma relação substancialmente mais explícita com a ordem liberal. Em linhas gerais, as decisões espaciais urbanas do referido modelo são desenvolvidas no campo da argumentação microeconômica relacionada ao comportamento do consumidor. Tem a escolha da localização residencial como objeto; e o alcance da ordem espacial urbana a partir do equilíbrio individual como objetivo. Esse modelo caracterizado como de consumo espacial é também chamado de síntese Walraso-Thüneniana (ABRAMO, 2007)<sup>33</sup> e a lógica geral que o sustenta, pode ser descrita da seguinte maneira: tendo como referência os preços determinados pelas forças de mercado que orientam-se pelo princípio do equilíbrio — “os preços ajustam-se até que o total que os agentes econômicos demandam seja igual ao total ofertado” (VARIAN, 2000, p.03) —, os consumidores orientados por suas preferências individuais, buscam escolher a localização residencial que maximiza a sua satisfação dentro do limite orçamentário que dispõem.

Em relação aos seus pressupostos, da teoria marginalista referente ao comportamento racional dos agentes consumidores relativo à escolha da localização residencial sob a estrutura da concorrência perfeita, destacam-se os seguintes: i. princípio da otimização (racionalidade), em que o agente econômico racional escolhe o arranjo de bens que maximiza a sua satisfação dentro das possibilidades

<sup>33</sup>Decorre da reunião dos pressupostos da racionalidade dos agentes extraídos da teoria neoclássica marginalista, que tem León Walras (1834-1910) como um dos seus principais representantes; com os pressupostos extraídos da teoria espacial elaborada por Johann von Thünen (1783-1850), que trata da determinação da renda fundiária e da representação do espaço resultante das escolhas de localização.

de escolha possíveis de acordo com seu limite orçamentário e com os preços dados pelo mercado; ii. os agentes econômicos decidem suas escolhas sem questionarem as decisões de consumo dos outros participantes do mercado. Ou seja, o equilíbrio individual independe das decisões dos outros agentes econômicos. Sobre os pressupostos extraídos da teoria proposta pela abordagem thüeniana, tem-se os seguintes: iii. cada possibilidade de escolha relativa à localização residencial, é constituída por um arranjo com duas variáveis: a quantidade de espaço consumido e a acessibilidade. Essa última é definida como a distância entre o lugar da residência e o local de trabalho que, por definição teórica, é no centro da cidade (*Central Business District – CBD*); iv. toda localização residencial apresentará um custo, o que implica afirmar que os agentes só podem estabelecer suas escolhas de localização segundo um *trade-off*<sup>34</sup> entre acessibilidade e o espaço consumido, dentro do seu limite orçamentário; v. como há um custo de deslocamento entre o local de residência e o local de trabalho, acessar o centro da cidade com menor custo possível será um atributo desejável da localização residencial para os agentes econômicos; vi. o espaço urbano é considerado neste modelo como um dado exógeno, portanto, constitui apenas um parâmetro independente das decisões dos agentes.

Por meio da articulação entre esses dois grupos de pressupostos, tem-se a escolha da localização residencial — arranjo entre acessibilidade e espaço consumido — que o indivíduo realiza na condição de agente econômico racional e que, portanto, maximiza a sua satisfação<sup>35</sup>, dada a sua restrição orçamentária. Quando essa maximização acontece, o equilíbrio individual é atingido. Essa dinâmica exige o livre mercado, de modo que toda intervenção estatal por meio da imposição de qualquer planejamento urbano torna-se desnecessária para a ordenação do espaço urbano. Em outras palavras, a ordem socioespacial urbana não depende da intervenção de planos urbanistas para gerá-la de modo eficiente: ela é produzida pelo comportamento racional dos agentes econômicos relativo ao consumo espacial que, guiados pelos preços determinados pelas forças de mercado, escolherão livremente as localizações residenciais que lhes trazem maior satisfação de acordo com suas preferências e com a disponibilidade de renda que possuem. Desse modo, segundo essa lógica, quanto maior (menor) o limite orçamentário, maior (menor) será a quantidade de possibilidades de escolha dentre os imóveis com melhor infraestrutura adequada e melhor acessibilidade em relação ao centro da cidade que se pode consumir.

Sob essa perspectiva, em que o equilíbrio geral e o princípio da otimização possuem a centralidade, os eventos sociais que não são dirigidos pelo que ditam esses pressupostos, tendem a ser excluídos. De acordo com Varian (2000, p.03): “se as pessoas são livres para escolher, é razoável supor

<sup>34</sup> Essa expressão, com base em Sandroni (2003), refere-se a uma situação de escolha conflitante, como a decisão por uma ação econômica que, ao mesmo tempo que resolve um determinado problema, provoca inevitavelmente outro.

<sup>35</sup> Importa esclarecer que o agente poderá ter várias escolhas que maximizam a sua satisfação em um mesmo nível, de modo que ele se torna indiferente entre essas escolhas. O conjunto dessas escolhas que proporcionam o mesmo nível de satisfação ao agente econômico são representadas pela chamada curva de indiferença.

que tentam escolher as coisas que desejam, em vez das que não querem. É claro que existem exceções a esse princípio geral, mas costumam situar-se fora do domínio do comportamento econômico”. Desse modo, de acordo com a visão neoclássica, ainda que haja a tentativa de aproximar mais o modelo econômico da realidade concreta — diminuindo o nível de abstração por meio do aperfeiçoamento dos seus pressupostos em relação à teoria da localização, à renda fundiária e a outros aspectos ligados à dinâmica do consumo espacial —, a mesma lógica se mantém: a desconsideração dos agentes que não atendem ao princípio da otimização (agentes não racionais) e a consideração da dinâmica do mercado como um mecanismo democrático (por garantir a liberdade individual) e suficiente para promover a eficiência no processo de ordenamento socioespacial urbano. Sobre isso, Topalov (1984, p. 182-183, tradução nossa) expõe que:

O comportamento econômico racional que constrói os modelos microeconômicos de inspiração neoclássica é totalmente homogêneo com a representação ilusória que o capitalista individual tem da sua própria prática. Isto que é evidenciado nas diversas tentativas de formalização do comportamento das famílias no mercado da habitação e do solo urbano, que marcaram os anos sessenta; mas além da diversidade de suas hipóteses particulares ou de suas técnicas de formalização, esses modelos se baseiam em postulados comuns.

Diante da continuidade de produções intelectivas que propõem discutir a dimensão social da cidade capitalista tendo a lógica do modelo liberal neoclássico como referência basilar, torna-se imprescindível, especialmente para realidades urbanas estruturadas pela desigualdade social como a brasileira, lançar à reflexão crítica, a estrutura argumentativa do referido modelo. Desse modo, ao identificar e contestar as fragilidades teóricas desse último, principia-se um caminho seguro para compreender a essência das práticas socioespaciais mistificadas pelo modo neoliberal de ordenar a organização espacial urbana.

### **2.3.2.3 O modelo econômico espacial neoclássico sob o aporte teórico crítico marxista**

Em uma posição diametralmente oposta à síntese liberal neoclássica que estabelece a ordem socioespacial como produto da relação entre a eficiência alocativa e a liberdade individual, a perspectiva marxista permite o entendimento de que abordar a estruturação da formação societária cidadina no tempo atual, visando o planejamento de políticas e programas públicos na esfera do desenvolvimento urbano sem questionar a relação entre o espaço, as condições da vida cotidiana da população e a base material que sustenta a grande pobreza da cidade<sup>36</sup>, é construir um exercício intelectual condicionado pela legalidade que rege a ordem socioespacial vigente, a capitalista. Conserva-se, portanto, direta ou indiretamente, o atendimento dos interesses em prol das altas rendas.

<sup>36</sup> “A grande pobreza na cidade provém da grande *pauvreté!*” (MARX, 2017c, p.656).

Conhecer, reconhecer e compreender o espaço urbano e regional implica ter que encarar dogmas que a ortodoxia insiste em não discutir: a ideia de equilíbrio, a maximização individualista, a homogeneidade dos agentes, a imobilidade dos fatores, a distinção entre tempo lógico e tempo cronológico e entre curto prazo e longo prazo, entre outros dogmas dessa tradição de pensamento. E abandonar esses dogmas leva à implicações fortes no fazer da política pública. (MONTE-MÓR, 2017, p. 423).

O modelo espacial neoclássico, quando em contato com o mínimo de informações da realidade socioespacial concreta, expõe imediatamente fragilidades teóricas, a começar pelo mercado como um “mecanismo democrático” que garante e coordena a liberdade das escolhas individuais. A seguir, de modo conciso, serão apresentadas quatro observações críticas relativas às inconsistências teóricas mais destacadas do modelo espacial em análise, identificadas após os seus pressupostos serem cotejados com as principais categorias relacionadas à cidade, extraídas do aporte teórico marxista.

***A primeira observação crítica é a de que as referidas inconsistências não devem ser apreendidas como mera insuficiência teórica.***

O modelo liberal neoclássico é inconsistente em relação à realidade estruturada pela desigualdade social, porque é em si mesmo representativo da lógica que a tudo concebe como mercadoria e que encontra no individualismo e na propriedade privada, a sua validação. Segundo Topalov (1984), os modelos econômicos de localização designam a realidade do capitalismo. Assim, o que se encontra no modelo espacial liberal neoclássico é uma ordem socioespacial que segrega ao definir o nível de renda como principal condição de participação na esfera do consumo espacial. De outro modo, essa ordem rege, naturaliza e torna regular, o conjunto de processos contraditórios e caracterizadores da espoliação urbana que, por sua vez, é entendida como:

Somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. [...] São inúmeras as manifestações dessa situação espoliativa, que vão desde as longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas, [...] inexistência das áreas verdes, da falta de equipamentos culturais e de lazer, da poluição ambiental, da erosão e das ruas não pavimentadas e sem iluminação (KOWARICK, 2009, p.22).

Por outro lado, a ordem socioespacial capitalista, ao dirigir processos espoliativos regulares, promove também o protagonismo social que, para o contexto desse estudo, é entendido como um conjunto de práticas socioespaciais realizadas individual e/ou coletivamente pelo recorte populacional socialmente vulnerável, para atender as necessidades humanas mais urgentes em termos de sobrevivência física e social, em um cotidiano particular: o talhado pela sociabilidade que opera em oposição à garantia universal da dignidade humana para assegurar a expansão da acumulação capitalista.

Por serem "diferentes", os pobres abrem um debate novo, inédito, às vezes silencioso, às vezes ruidoso, com as populações e as coisas já presentes. É assim que eles reavaliam a tecnoesfera e a psicoesfera, encontrando novos usos e finalidades para objetos e técnicas e também novas articulações práticas e novas normas, na vida social e afetiva. [...] Trata-se, para eles, da busca do futuro sonhado como carência a satisfazer de todos tipos de consumo material e imaterial, também carência do consumo político, carência de participação e de cidadania. Esse futuro é imaginado ou entrevisto na abundância do outro (SANTOS, 2006, p. 221).

É esse protagonismo movido pelo “futuro imaginado ou entrevisto na abundância do outro” (SANTOS, 2006) que gera a contraordem, categoria que se traduz na resistência à dinâmica segregatória do consumo espacial sob a ordem socioespacial capitalista, por meio de formas diversas de apropriação e produção do espaço urbano, como a formação dos núcleos urbanos informais. Essa resistência permite às classes sociais pauperizadas, além da sobrevivência (ainda que em condições insuficientes para uma vida digna e para a reprodução da força de trabalho); o despertar político de poder pensar a produção da cidade em uma rota diferente da imposta pelo mercado imobiliário e mediada pelo Estado. De acordo com Santos (2006, p. 219), nas cidades, a presença de pessoas em situação de pobreza expande “a diversidade socioespacial que tanto se manifesta pela produção da materialidade em bairros e sítios tão contrastantes, quanto pelas formas de trabalho e de vida. Com isso [...] tanto se ampliam a necessidade e as formas da divisão do trabalho, como as possibilidades e as vias da interação”. Assim, sabendo-se que a desigualdade social derivada da forte concentração de renda é produto do próprio regime capitalista, é possível compreender o motivo pelo qual há o esforço em mistificar a complexidade das situações espoliativas reais do cotidiano urbano.

***A segunda observação crítica em relação ao modelo espacial neoclássico em análise, se refere aos agentes econômicos racionais.***

O esclarecimento desse pressuposto, perpassa necessariamente por dois aspectos: a identificação desses agentes e a racionalidade como condição para realizarem escolhas ótimas. Conforme explica Topalov (1984), os agentes econômicos da síntese neoclássica são famílias consideradas apenas em sua relação com o capital, ou seja, como sujeitos econômicos que apenas trabalham e compram. Com isso, é postulada “a inexistência de todas as relações sociais, exceto a relação com o capital, recuperando-as empiricamente como fatores secundários” (TOPALOV, 1984, p. 184, tradução nossa). Em relação à condição da racionalidade, determinante das escolhas ótimas na perspectiva neoclássica, é impossível atendê-la em uma realidade concreta determinada pelo capital.

Como as crises econômicas são inerentes e funcionais à própria dinâmica do sistema capitalista — as crises preparam o terreno para novas fases de desenvolvimento, que terão, por certo, seus problemas e suas contradições como fases do desenvolvimento capitalista (FOLADORI, MELAZZI E KILPP, 2016, p.226) — e o mercado é incapaz de solucionar toda e qualquer crise econômica por meio do ajuste de preços, a única situação que se mantém constante na dinâmica das forças de oferta e

demanda é a instabilidade do nível de renda das famílias, se estas dispuserem de renda. Isso significa que, até mesmo para os recortes populacionais mais abastados, igualmente sujeitos à possibilidade de empobrecimento, a defesa da hipótese de que o agente econômico atenderá a condição da racionalidade em todas as fases do ciclo econômico em que se tem períodos alternados de crescimento e retração do produto, não se sustenta. Em situações de falências sistêmicas e de desemprego estrutural, no mercado de bens e serviços, a tendência da maioria das famílias é o consumo de bens que conseguem obter, independente das suas preferências individuais; e no mercado de trabalho, os agentes tendem a aceitar qualquer nível salarial (preço do trabalho) proposto, ainda que se derive de um contrato e condições laborais precarizados para tentar garantir, como for possível, a sobrevivência familiar.

Neste mundo, porém, só se veem indivíduos egoístas que brigam para alcançar o prazer de um máximo bem-estar pessoal. Entretanto, e embora suas ações obedeçam apenas a uma motivação estritamente individual, o discurso otimista neoclássico sublinha que essa sociedade de indivíduos egoístas escapa a explosão de uma violência interindividual. E para o pensamento ortodoxo, o fio condutor que protegeria esses homens de cair na violência aberta seria justamente o mercado como coordenador das ações humanas (ABRAMO, 2007, p.13).

Contudo, apesar das considerações críticas apresentadas sobre os agentes econômicos racionais parecerem óbvias diante do enfrentamento dos desafios cotidianos relativos à sobrevivência familiar em uma sociedade em que a disponibilidade de renda é a garantia de acesso ao atendimento das necessidades materiais humanas, esse pressuposto neoclássico da racionalidade dos agentes não é uma representação arbitrária, tampouco ingênua das relações sociais e de produção que envolvem o consumo de modo geral.

Conforme explica Topalov (1984, p.184, tradução nossa) esse pressuposto tem como alicerce, a tendência do modo de produção capitalista “negar aos trabalhadores qualquer outra realidade que não seja seu lugar na relação salarial, e defini-los nesta última, bem como no consumo, como indivíduos separados”. Como consequência, os que não possuem os meios de produção, os integrantes da classe dos trabalhadores, precisam garantir as condições materiais de existência em uma sociabilidade que naturaliza a contradição “do trabalhador se tornar mais pobre quanto mais riqueza produz” (MARX, 2017, p.192). Sob o amparo dessa verificação da realidade social determinada, confirma-se que é por meio do antagonismo entre as classes sociais que a cidade capitalista melhor se revela em suas contradições.

***A terceira observação crítica refere-se ao caráter homogêneo das condições dos agentes no que diz respeito à disponibilidade de renda e à suportabilidade orçamentária dos custos econômicos da localização residencial.***

De acordo com Aglietta (2001, p.17, tradução nossa):

A teoria neoclássica inspirada no liberalismo, que vem a ser uma representação do sistema como uma economia pura em estado natural de equilíbrio, exaspera o postulado da

homogeneidade. Na verdade, não apenas o axioma da racionalidade atribui a mesma identidade a todos os indivíduos que perseguem seus objetivos, definindo um modelo de comportamento econômico que pode ser aplicado a qualquer domínio da prática social, mas também a caracterização de todo o sistema como um equilíbrio criado por competição perfeita, pressupõe que cada jogador tenha plena consciência da rede de suas relações com os demais jogadores e que essa rede se apresente ao indivíduo na forma de restrições ao uso de seus recursos.

Assim, de acordo com a estruturação lógica do modelo econômico neoclássico, para que os pontos tratados como de equilíbrio a partir das preferências individuais possam ser alcançados, é preciso que todos os agentes possuam liberdade de escolha. Por sua vez, o poder de escolha de cada agente está condicionado ao limite orçamentário que corresponde à articulação entre a quantidade de renda que se dispõe e os preços dos bens considerados. Desse modo, a diferenciação entre os agentes ocorre apenas em relação ao nível do limite orçamentário que se dispõe, e não em relação à disponibilidade de renda. Não há agentes sem renda e sem condições de suportar o custo da decisão tomada. Sobre essa suportabilidade, como o consumo na teoria microeconômica neoclássica parte da preferência com base na utilidade do bem<sup>37</sup>, no caso específico desse modelo, se admite um cenário citadino em que todos os orçamentos são capazes de liquidar um ou mais níveis de gastos relativos às escolhas de localização residencial que ocorrem segundo um *trade-off* entre acessibilidade e consumo de espaço.

Mas como ficam esses pressupostos quando aplicados em uma realidade marcada pela desigualdade social derivada da forte concentração de renda? Ao agente que vivencia a situação de pobreza e dispõe de uma renda mínima, terá suas escolhas limitadas aos espaços citadinos que tem acesso, ou seja, limitada às áreas com menor custo econômico, portanto, caracterizadas pela precariedade infraestrutural e por serem mais distantes do centro da cidade.

Esse arranjo possível ao agente econômico pobre, inviabiliza o *trade-off* entre acessibilidade e espaço consumido proposto pelo modelo neoclássico, porque essas duas variáveis não atendem aos desejos do agente. Como consequência, a insatisfação em relação à acessibilidade não poderá ser compensada por mais espaço consumido e nem a insatisfação relacionada ao espaço consumido poderá ser compensada por uma melhor acessibilidade. Nessas condições, a localização residencial escolhida dentre as possibilidades existentes segundo o limite orçamentário do agente pobre, não maximizará a sua satisfação. Ainda mais grave é a situação do indivíduo em uma situação mais aguda de pobreza, não estando sujeito a nenhum limite orçamentário simplesmente por não possuir renda. A este não cabe sequer falar em liberdade de escolha que otimiza a sua satisfação, pois, no seu horizonte de possibilidades, dada a inexistência da renda, só restam a rua, as marquises, pontes, barracos, palafitas e toda sorte de estruturas improvisadas que possam servir como solução imediata para se ter um abrigo.

<sup>37</sup> Para a teoria microeconômica, segundo Varian (2000, p. 56), as preferências do consumidor são a descrição fundamental para analisar a escolha, enquanto a utilidade constitui apenas um modo de descrever as preferências.



Se se compreende o conceito de bem-estar como a consequência de uma condição material que proporciona satisfação, não é possível alguém maximizar a utilidade de um bem na miséria. A preocupação do indivíduo que sobrevive em uma situação de pobreza não está na localização da residência em relação ao centro da cidade, mas em poder habitar uma residência e adequada à dignidade humana. Afinal, não se escolhe morar em espaços miseráveis. O indivíduo é compelido a esta circunstância em função das condições materiais de existência historicamente determinadas pela totalidade capitalista.

Os pressupostos considerados são socialmente excludentes e negam a heterogeneidade que caracteriza todos grupos sociais como também a premissa de que, sendo a cidade um produto social, todos os indivíduos participam ativamente da sua produção, independente da classe social que integram, da disponibilidade de um determinado nível de renda, ou se moram em mansões, em favelas ou nas vias públicas. Ao simplificarem a dinâmica do consumo espacial, também encobrem o mecanismo que rege a apropriação capitalista do espaço urbano e como essa apropriação se valoriza e regula a disputa em torno do seu uso.

*A quarta e última observação crítica refere-se à consideração do espaço urbano como um dado situacional exógeno ao modelo de consumo espacial, condição que assegura a lógica instrumental desse arranjo teórico.*

Diante da complexa relação entre as categorias cidade e urbano, é flagrante a superficialidade do modelo neoclássico ao considerar o espaço urbano como um dado situacional, reduzido, portanto, a um parâmetro estático para os agentes econômicos racionais realizarem sua escolhas de consumo. Tal abordagem eclipsa o processo de formação da síntese espacial posta como mercadoria, negligenciando os processos socioeconômicos que historicamente produzem e determinam a funcionalidade espacial para a acumulação capitalista, questões que se ligam diretamente às implicações do modo como o espaço é socialmente apropriado e à particularização da espacialidade.

Em Lefebvre (2000, p. 472-473), o espaço figura como: i. um produto privilegiado, por ser ora simplesmente consumido (viagens, turismo e lazer) como uma mercadoria final, ora consumido produtivamente da mesma maneira que as máquinas como dispositivo produtor de grande envergadura; ii. um instrumento político que permite o controle da sociedade e, ao mesmo tempo, um meio de produção do seu ordenamento; iii. e sustentação da reprodução das relações de produção e de propriedade do solo; da hierarquização dos lugares; das estruturas de classe, etc.

Para compreender estas variações conceituais e de contextualização da categoria espaço na totalidade capitalista, é preciso discutir a sua produção e a disputa pelo seu uso, passo analítico que requer antes, a apresentação dos conceitos basilares ligados à terra, categoria teórica que está diretamente vinculada a existência espacial na perspectiva concreta.

A terra não é capital, mas um modo particular de existência de capital. A terra é assim um elemento natural, irreproduzível e universal (MARX, 2017, p. 226). Em relação à propriedade privada da terra, constitui uma relação social, mas não uma relação imediata que se esgota na relação entre vendedor e comprador ou entre arrendatário e proprietário do imóvel. Conforme explica Martins (1981, p. 169), a propriedade fundiária é uma relação social particularizada pelo capital, portanto, expressa “um processo que envolve trocas, mediações, contradições, conflitos, movimento e transformação”.

Sobre a relação entre a terra, a renda fundiária e a produção de mais-valia, parte-se do pressuposto que o capital não tem a terra ao seu dispor. Como já exposto, a terra tem como uma de suas especificidades, o fato de ser dada pela natureza. Por não ser uma objetivação do trabalho, não possui valor. Contudo, ao assumir a forma mercadoria, lhe é atribuído um preço como também a condição para ser acessada (o pagamento do seu preço) (PAULANI, 2016, p.530). Consequentemente, a definição do custo da renda fundiária para o capital dependerá de quem a monopoliza: o proprietário fundiário.

Além da terra não ser reproduzível [...], ela pode ser monopolizada, ou seja, apropriada individualmente. Quem exerce domínio sobre a propriedade legal da terra realmente controla uma condição de acumulação externa ao capital. Dessa maneira, o proprietário, sem participar da produção, pode exigir uma parte do lucro como condição para sua autorização do acesso do capital à terra (JARAMILLO, 2010, p. 04, tradução nossa).

A renda fundiária se define, enquanto gênero<sup>38</sup>, como um conjunto de relações políticas e jurídicas no contexto da formação socioeconômica capitalista. Assume uma forma pertencente ao capital, constituindo um volume de riqueza social com o qual se remunera a propriedade, mas sem que tenha a ver com a base fundamental do mesmo (SEABRA,1988). Ou seja, a renda fundiária não nasce na produção, mas na distribuição da mais-valia pelo capitalista (MARTINS, 1981).

A teoria da renda fundiária resolve o problema de como a terra, que não é um produto do trabalho humano, pode ter um preço e ser trocada como uma mercadoria. A renda fundiária, capitalizada como o juro sobre algum capital imaginário, constitui o “valor” da terra. O que é comprado e vendido não é a terra, mas o direito à renda fundiária produzido por ela. O dinheiro exposto é equivalente a um investimento que rende juros. O comprador adquire um direito sobre as receitas futuras antecipadas, um direito sobre os frutos futuros do trabalho (HARVEY, 2013, p.471).

Em outras palavras, a terra urbana não é determinante no processo de exploração do trabalho, portanto, da produção da mais-valia. Todavia, haverá sempre a mediação do capital entre a produção da riqueza e sua transformação em renda fundiária (MARTINS, 1981). Desse modo, enquanto deter os meios de produção é a condição necessária para a exploração do trabalho e obtenção da mais-valia, deter apenas a propriedade de acesso à terra urbana não é condição para alcançar aquele mesmo resultado.

<sup>38</sup> A renda fundiária na teoria materialista apresenta as seguintes espécies: absoluta, diferencial e de monopólio. Ver Singer (2017); Harvey (2013).

Se a propriedade privada dos meios de produção fosse abolida, o capitalismo desapareceria. Mas, se a propriedade do solo fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representada pela renda da terra, entretanto o capitalismo [...] continuaria existindo (SINGER, 2017, p.29).

A propriedade fundiária em área urbana se constituirá como fonte de renda para quem a possui, quando houver, por exemplo, arrendamento com a finalidade de trabalho como ocorre nas atividades extrativas vegetal ou mineral. Sobre isso, Buzanelo e Cario (1986, p. 46) explicitam que a renda fundiária é comumente tratada como uma apropriação de "segunda mão" de parte da mais-valia que o trabalho gerou para o capital, mas a mesma existe também como apropriação de "primeira mão" quando o próprio proprietário fundiário comanda o processo produtivo, permitindo a extração do excedente do trabalho. Sobre esse segundo caso, Martins (1981) acrescenta que mesmo que o produtor detenha a propriedade do acesso à terra e nela trabalhe sem empregar trabalho assalariado utilizando tão somente o seu trabalho e o de sua família, a renda fundiária também tende a ser apropriada pelo capital. Nessa circunstância, se tem a sujeição da renda fundiária ao capital. A apropriação da renda fundiária pelo capital nessas condições se dá, comumente, por meio de produtos financeiros como o crédito bancário para incrementar inversões na expansão produtiva. Inclusive, soma-se a esta forma de apropriação da renda fundiária na esfera financeira, a propriedade fundiária como garantia de pagamento do empréstimo bancário realizado por meio de contratos acessórios<sup>39</sup>. Em síntese:

Assim como o capital pode apropriar-se do trabalho, também pode apropriar-se da terra. Assim como o capitalista precisa pagar um salário para se apropriar da força de trabalho, precisa pagar uma renda para se apropriar da terra. Assim como a força de trabalho se transforma em mercadoria no capitalismo, também a terra se transforma em mercadoria. Assim como o trabalhador cobra um salário para que sua força de trabalho seja empregada na reprodução do capital, o proprietário da terra cobra uma renda para que ela possa ser utilizada pelo capital (MARTINS, 1981, p.160).

Postas essas considerações acerca da terra, pode-se passar à compreensão da produção do espaço urbano, como uma relação mediada pelo trabalho, tendo a terra como objeto de transformação.

Em linhas gerais, a partir de Jaramillo (2010), entende-se que a relação do homem com a terra adquire outro sentido que é o da potencialidade de proporcionar espaço, enquanto lugar para o desenvolvimento de atividades. Assim, o espaço é em si mesmo uma atividade produtiva: a terra transformada pela ação do homem com o objetivo de desenvolver suas atividades. Como implicação lógica desse conceito, o espaço não é a terra, o que lhe retira a propriedade de ser uma criação da natureza, mas não de integrar o ambiente da terra que lhe deu origem: a rural ou a urbana. Por conseguinte, as terras rural e urbana constituem, respectivamente, a condição de elemento essencial no processo de produção dos espaços rural e urbano.

Ao processo de preparo da terra que mobiliza gasto de energia humana e outros bens para se ter o produto espaço, se atribui o nome de articulação simples ou edificação da terra. No feudalismo e nas

<sup>39</sup> Na legislação brasileira um tipo comum de contrato acessório é a alienação fiduciária regida pela Lei nº 9.514 de 1997.

sociedades antigas, a apropriação do espaço ocorria em uma perspectiva organicista, onde o seu domínio estava condicionado e limitado à ocupação física efetiva de quem o detinha, enquanto que a legitimidade dessa apropriação variava de acordo com as relações de poder particulares de cada estrutura societária<sup>40</sup>. No âmbito do modo de produção capitalista, o espaço assume a forma de mercadoria. O seu domínio não depende da presença física de quem o detém e a legitimidade para o seu uso e comercialização é assegurado por uma relação jurídica contratual.

De acordo com Jaramillo (2010), o produto espaço urbano passará a ser uma mercadoria, quando aquela terra já edificada torna-se objeto de processos mercantis para que possa ser consumido. Esse segundo momento transformativo é entendido como articulação secundária.

En el caso urbano, además de la relación del suelo con el proceso productivo de la construcción (a la que hemos denominado articulación primaria), este adquiere relaciones con los procesos económicos a los cuales el espacio construido se liga en su momento de consumo. Esos procesos, en primer lugar, tienen una naturaleza y una dinámica diferentes a las de construcción, y en segundo lugar, son actividades múltiples que también tienen diferencias entre sí. A las relaciones del suelo con procesos económicos a través del espacio construido en su momento de consumo, las denominamos articulaciones secundarias de la tierra urbana (JARAMILLO, 2010, p.95-96).

De outro modo, o homem produz o espaço urbano e, por meio das relações sociais determinadas pela legalidade capitalista, o coloca na condição de mercadoria, um processo que envolve a sobreposição do valor de troca sobre o seu valor de uso — fundamental à realização da vida — no qual se assenta (GIANNOTTI, 2017; CARLOS, 2017).

Ao contrário de outros bens que são igualmente objetivações do trabalho e considerados mercadorias, a produção de cada espaço urbano é peculiar. A singularidade espacial, que se traduz na forma como fenomenicamente cada espaço se expressa, não pode ser replicada. Isso porque, a produção do espaço se realiza como aspecto fundamental da reprodução ininterrupta da vida (CARLOS, 2017), o que evidencia o tempo histórico e a trajetória histórica na relação entre a vida social e o espaço. Ou seja, no processo dialético que particulariza o espaço urbano, está imbricada a historicidade da realização da vida cotidiana. Em acréscimo, como o espaço não é homogêneo, os efeitos das ações orientadas pela ordem socioespacial vigente, variarão em cada localidade, particularizando igualmente as espacialidades que, por sua vez, são entendidas como:

Uma espacialidade é uma certa forma de organização geral do espaço social que apresenta características predominantes que a qualificam e a diferenciam historicamente das outras.[...] Além disso, a noção de espacialidade traz consigo a ideia de processo em permanente movimento, ou seja, não se trata do espaço em si [...], mas do espaço na história, pensado como processo histórico [...], num constante movimento dialético (RAMOS, 2002, p. 68).

Em relação ao uso do espaço, este é regulado, sobretudo, pela dinâmica do mercado imobiliário que responde especialmente aos interesses dos agentes financeiros; dos proprietários de imóveis; dos

<sup>40</sup> Como exemplo, no modo de produção feudal, a legitimidade do domínio do feudo dependia da transmissão hereditária.

incorporadores; das imobiliárias; e dos construtores nacionais e estrangeiros. Mas, os imperativos da dinâmica do mercado imobiliário não decorrem da atuação exclusiva de investidores do setor privado. O Estado cumpre papel imprescindível nessa dinâmica econômica que determina a urbanização corporativa — categoria criada por Santos (2013, p.105) para designar uma urbanização “empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais”—, mediando a legalidade capitalista na ordenação espacial da cidade por meio, por exemplo, do estabelecimento de leis específicas e da realização de serviços públicos que, ao agregarem valor às áreas que passam a contar com infraestrutura urbana, interferem no nível dos preços dos espaços tanto para produção e circulação do imóvel ou lote de terra como para a prática de retenção especulativa imobiliária.

O Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço. Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público, água encanada, escola pública ou linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para esta zona, demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferência a outras localizações. Estas novas demandas, deve-se supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termo de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não dispunha do serviço. Daí a valorização do solo nesta zona, em relação às demais (SINGER, 2017, p.41).

Também determina esse processo de regulação, a ação dos movimentos sociais urbanos. Esses últimos, mesmo tendo que superar articulações público-privadas para exercer o poder de intervenção na realidade socioespacial, modificam ou desfazem por completo, o destino elitista reservado ao espaço urbano por meio de conquistas sociais, sobretudo, na esfera legiferante. De outro modo, as mudanças nas qualidades objetivas do espaço são efetuadas por meio da luta social (HARVEY, 2017, p. 208), tendo a busca pela efetividade do direito à moradia, a centralidade nesses processos de resistência popular.

Os movimentos sociais urbanos podem ser entendidos hoje como um fato diferenciador da sociedade capitalista atual, tendo como característica essencial um questionamento da ação estatal na distribuição de benfeitorias urbanas e dos equipamentos de consumo coletivo. Se por um lado assumem um caráter econômico, incidindo sobre a qualidade de vida urbana, por outro lado assumem um caráter basicamente político, configurando-se enquanto eixos significativos para se compreender de uma nova forma a dinâmica da realidade urbana a partir das suas contradições (JACOBI, 1980, p.221-222).

A essência da disputa em torno do uso do espaço urbano na sociabilidade capitalista, fundamenta-se na rentabilidade advinda com seu valor de troca para quem detém a sua propriedade. Em relação à formação do preço do direito de uso do espaço urbano — uma mercadoria *sui generis* —, pode-se extrair com base em Singer (2017), que é determinado pelo mecanismo de mercado (orientado por condições atípicas relativas à oferta e demanda) limitado pela regulação urbana legiferante.

Sobre as condições atípicas relacionadas à oferta e à demanda, diferente do que acontece no mercado de produtos comuns não imobiliários, onde a oferta depende da relação entre o preço corrente e o preço de produção (total dos custos mais a margem de lucro), Singer (2017) esclarece que os preços no mercado imobiliário tendem a ser determinados pela referência do que a demanda estiver disposta a pagar; e que a oferta do acesso ao espaço enquanto produto, possui a particularidade de não depender da relação entre o preço corrente e o preço de produção. Como a demanda pelo espaço urbano sofre modificações frequentes — normalmente em função do próprio processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano —, o preço do uso de determinada área tende a estar sempre sujeito à oscilações, comportamento econômico que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo. Com base em Kowarick (2009), pode-se sintetizar esse comportamento especulativo do mercado imobiliário, ao considerar que nas áreas da cidade destinadas ao recorte populacional com maior renda, o custo econômico relacionado ao preço do acesso ao espaço é alto e o ônus social (medido em termos da inexistência ou insuficiência de infraestrutura adequada e serviços públicos) é praticamente nulo; enquanto que nas zonas da cidade em que o recorte populacional mais pauperizado tem acesso, o custo econômico é relativamente baixo, mas o ônus social é extremamente alto. No entanto, quando começam a ocorrer melhorias em áreas urbanas com infraestrutura precária, normalmente por meio da ação estatal como exposto anteriormente, promove-se a elevação gradual do seu custo econômico à medida que o ônus social diminui.

Em relação aos elementos materiais (materialidades urbanas) que estão ordenados no espaço e que influem sobre o preço do seu uso, destaca-se a habitação. Essa categoria na teoria marxiana é compreendida como objetivação que constitui uma necessidade natural dentre outras das quais depende a existência do indivíduo e a reprodução da sua força de trabalho:

Dada a existência do indivíduo, a produção da força de trabalho consiste em sua própria reprodução ou manutenção. Para manter-se precisa o indivíduo de certa soma de meios de subsistência. [...] A soma dos meios de subsistência deve ser, portanto, suficiente para mantê-lo no nível de vida normal do trabalhador. As próprias necessidades naturais de alimentação, roupa, aquecimento, habitação etc., variam de acordo com as condições climáticas e de natureza de cada país (MARX, 2017b, p. 201).

Já a habitação como mercadoria, constitui uma concepção específica do tempo social capitalista e em função dessa determinação, está intimamente ligada ao desenvolvimento da propriedade privada e da divisão social do trabalho como condição de existência da produção de mercadorias (MARX, 2017b) na escala geográfica da vida política, econômica e social: a divisão territorial do trabalho. Dentre as mercadorias de consumo privado, é a que tende a possuir custo maior. O seu preço — que inclui, além da sua infraestrutura, a sua localização — é determinado no mercado imobiliário guiado pela lógica econômica da escassez da terra, não necessariamente refletindo a sua qualidade, mas o seu potencial de valorização no tempo.

Assim, pode-se aduzir que quando ocorre a consolidação da sociedade capitalista, ocorre também o total obscurecimento da real concepção de habitação — enquanto necessidade humana fundamental — pelo *status* de mercadoria. Como desdobramento, “em qualquer lugar em que a habitação é mercadoria, a questão da habitação se identifica com a questão da casa própria” (MARICATO, 1982, p.82-87). Sob essa perspectiva, a conceituação geral da questão da moradia pode ser compreendida como a relação entre o atendimento das necessidades habitacionais e a desigual capacidade monetária das classes sociais para satisfazer aquelas necessidades que, por sua vez, incluem o domínio regular do imóvel (propriedade) e a qualidade da habitabilidade. Sobre a habitabilidade, essa categoria articula as condições do aspecto físico da unidade habitacional (condições adequadas da infraestrutura e da localização da unidade habitacional em uma área urbanizada); a vivência dos direitos sociais que se interconectam ao direito à moradia; e a autonomia para condução da vida cotidiana a partir da liberdade para adequar a moradia segundo os desejos pessoais.

A desigual capacidade em relação ao consumo da mercadoria habitação, descrita pelo nível salarial médio mantido abaixo do nível que permitiria ao trabalhador participar do mercado formal imobiliário (MARICATO, 1982), pode ser atenuada por meio do subsídio estatal. E na ausência como também na insuficiência de uma política pública habitacional voltada para o interesse social, resta a informalidade urbana — categoria definida como “um conjunto de irregularidades em relação aos direitos: irregularidade urbanística, irregularidade construtiva e irregularidade em relação ao direito de propriedade da terra” (ABRAMO, 2007, p.29-30) — como solução para atender essa necessidade humana. Contudo, não é só na esfera da informalidade urbana que se verifica a tendência da formação dos chamados espaços proletarizados, expressão da contraordem.

De acordo com Maricato (1982), o espaço proletarizado — espaço que sedia habitações precárias da classe trabalhadora em situação de pobreza, cuja localização pode ser periférica ou central no interior do perímetro urbano; e que comumente apresenta alta densidade habitacional — pode se constituir como uma ocupação formal em relação às normas de propriedade, uso e parcelamento do solo urbano (caso das áreas formadas por habitações em pequenos lotes de terra sem infraestrutura urbana adequada, mas que os moradores detém o direito real sobre a propriedade); ou como uma ocupação informal, exemplificada pelas favelas construídas a partir de invasões, em que as habitações são comumente autoconstruídas sem o suporte de orientação técnica e/ou equipamentos públicos.

Em síntese, o acesso à habitação pode se dar por três vias: o mercado, o Estado e a informalidade. Essas três formas, longe de constituírem apenas dados situacionais exógenos para garantir a lógica do modelo econômico em análise, espelham as condições impostas pela ordem socioespacial capitalista que regula e submete o homem à exploração em dois processos imbricados: o processo relativo a sua força de trabalho, em que se tem a extração da mais-valia; e o processo relativo

ao atendimento das suas necessidades naturais, em que as condições materiais da existência humana são mercantilizadas, portanto, acessadas via mercado ou indiretamente em benefício deste, através de outros meios como o aparato estatal. Nas palavras de Saffioti (1976, p.10):

Entre a atividade trabalho e os produtos aptos a satisfazerem às necessidades do trabalhador, ou seja, entre a produção *stricto sensu* e o consumo, medeiam dois outros processos de natureza também social: a distribuição e a troca. Deste modo, o trabalhador participa do mercado não apenas enquanto comprador de mercadorias, mas ainda, e precedentemente, como vendedor de força de trabalho.

Ante a reflexão realizada, tendo como apoio as categorias analíticas apresentadas que envolvem a dinâmica espacial urbana para o aporte teórico marxista, questiona-se: em qual realidade se aplica a lógica do modelo econômico neoclássico? Se essa lógica teórica não é capaz de abarcar também a impossibilidade de escolha e as necessidades materiais das famílias que integram, sobretudo, as classes subalternas e que, portanto, vivenciam com maior intensidade o contexto da realidade social urbana caracterizado pela pauperização, então, não pode ser considerado um modelo razoável para compreender a cidade, especialmente, em economias em desenvolvimento como as do bloco regional latino-americano, que ainda estão longe de romper os grilhões mantidos pelas relações de dependência econômica e política com a economia internacional desde a experiência colonial. A importância de conhecer diferentes perspectivas que orientam o modo de pensar a cidade, encontra-se em identificar não só como o processo capitalista de valorização do espaço urbano é tratado na produção da dinâmica urbana, mas também como o processo intelectual de pensar a cidade é capturado em prol da acumulação capitalista.

Diante disso, fica claro que para o espaço urbano poder ser conhecido em sua complexidade contraditória, se faz necessária uma perspectiva analítica que não trate o objeto investigado como um dado situacional a-histórico, estático e descolado da heterogeneidade que caracteriza qualquer recorte da sociedade. O afastamento da percepção imediata e, portanto, aparente da ordem socioespacial da cidade que se processa sob o discurso do mercado ser um mecanismo democrático por garantir a liberdade de escolha individual, faz com que categorias como a exploração do trabalho e a espoliação urbana exsurjam, revelando a propriedade privada como uma relação social que não se esgota nas negociações que envolvem o direito de uso do espaço urbano.

Nessa direção, a existência da contraordem pode ser entendida como uma das principais particularidades da cidade enquanto expressão da matriz de relações sociais que constitui a totalidade capitalista. Os contrastes sociais relativos às condições materiais de existência em um mesmo espaço urbano decorrem dos processos socioespaciais regulares que envolvem a luta de classes na disputa pela produção, apropriação e domínio do espaço. Nessa dinâmica, o protagonismo social cuja concretude é dada pela prática socioespacial, principalmente quando operado por meio dos movimentos sociais, é decisivo para desmistificação das relações de exploração, expropriação e segregação que a ordem



capitalista tenta encobrir nos processos de regulação do uso do espaço urbano sob o discurso de liberdade de escolha via mercado. Esse impacto insurgente explica as constantes investidas que objetivam sufocar o poder popular de intervenção na arena política correspondente ao processo concreto de produção da cidade que repercute decisivamente sobre as condições de realização da vida cotidiana.

### 3 A VIDA COTIDIANA

A essência da vida cotidiana enquanto campo de estudo, explica Lukács (1987), não possui uma vasta literatura disponível, apesar de ser somente pela mediação do cotidiano que se torna possível compreender a estrutura e dinâmica das inter-relações e interações entre o mundo econômico-social e a vida humana. Em termos conceituais, a vida cotidiana é compreendida por Lukács (1987, p.10), como a base de todas as reações espontâneas dos homens em seu ambiente social, a qual parece apresentar uma forma caótica. Para Kosik (2002, p.80), a vida cotidiana é o dia a dia da vida individual dos homens, em que se tem a repetição de suas ações vitais fixada na repetição de cada dia, na distribuição do tempo em cada dia. Desse modo, a vida de cada dia tem sua própria experiência, a sua própria sabedoria, o seu próprio horizonte. Em Heller (2016), a vida cotidiana é a vida de todos os homens, de modo que a vida do homem é a vida do homem inteiro. Ou seja, a cotidianidade enquanto mundo da familiaridade, da intimidade e das ações banais (KOSIK, 2002), é experienciada por todos homens de todos os tempos sociais envolvendo seus hábitos, tradições, capacidades intelectivas e visão de mundo. Em todas as formações societárias, a vida do homem se concretiza espontaneamente em sua cotidianidade.

#### 3.1 As vidas individual, genérica e cotidiana do homem

Segundo Heller (2016), o início da vida do homem se realiza em uma cotidianidade específica que o antecede em sua chegada ao mundo. Assim, ao nascer, o homem já encontra um cotidiano estruturado pelas relações de produção da sua época, ou seja, um “modo de produção como uma configuração concreta de vida” (SAFFIOTI, 1976, p. 08), que o desafia a constituir o seu próprio modo de vida. Essa premissa posiciona o cotidiano como o lugar da assimilação e da mimese (não há vida cotidiana sem imitação do comportamento dos outros, o que dos costumes dados pelo próprio contexto social), mas também espaço da liberdade para, a qualquer tempo, ir além da assimilação e imitação do comportamento dado, ao compreendê-lo e recriá-lo.

Em qualquer sociedade, as necessidades do “eu”<sup>41</sup> iniciam o processo de percepção da cotidianidade, que se dá por intermédio das necessidades mais urgentes para a existência física do homem. A complexificação desse processo por meio da socialização (primária e secundária), leva o homem ao amadurecimento da sua cotidianidade. De outro modo, a vivência gradativa por meio das interações em grupo é que estabelece a mediação entre o indivíduo e o saber social cumulativo (costumes, tradições, valores e o aparato regulatório formado por regras de convivência institucionais e as originadas no interior do próprio grupo social), ensinando ao homem a movimentar-se na realidade

---

<sup>41</sup> Heller (2016, p.39) descreve essas necessidades humanas do “Eu” como as que se referem à saciedade e sensações físicas mais imediatas (o Eu tem fome; o Eu sente dores, etc.) e aos sentimentos (paixões, afetos, etc).

objetiva que encontrou, de modo a ter o poder transformá-la à medida que constrói sua visão de mundo e desenvolve uma apropriação espontânea da natureza por meio das relações sociais.

Na cotidianidade, as intenções humanas são realizáveis: tudo está ao alcance das mãos (KOSIK, 2002). Os desafios que são colocados pelo cotidiano são as atividades práticas requeridas para a existência humana física e social. O modo como o homem procura responder a este conjunto de atividades, molda a sua própria cotidianidade. Além disso, os diversos desafios são heterogêneos, ou seja, estão relacionados aos diferentes setores orgânicos da vida cotidiana, especificadas por Heller (2016, p.36) como a organização do trabalho e da vida privada; os lazeres e o descanso; e a atividade social. Esses desafios não se apresentam ao homem de forma aleatória: existe uma organicidade que os ordena segundo a significação e a motivação que o homem atribui aos tipos de atividades, mas que não é eterna, pois se modifica sempre que a realidade econômico-social sofre alterações.

Como a organicidade dos desafios é determinada pela prioridade, tem-se, como desdobramento lógico, a hierarquização das atividades que são resolvidas espontaneamente. Como consequência, a cotidianidade exige do homem, segundo Heller (2016), a capacidade de resolver e realizar suas atividades de modo imediato. Nesse sentido, a imediaticidade é tanto uma necessidade para a fluidez da dinâmica cotidiana, como também caracteriza a atitude primordial do homem relativa ao uso do seu tempo para resolver os desafios que são postos pela sua cotidianidade. Kosik (2002) acrescenta uma outra razão para o homem agir de modo imediato que complementa o entendimento de Heller (2016): em função da realidade não se apresentar à primeira vista sob o aspecto de um objeto que cumpre intuir e analisar, a atitude do homem visando a consecução dos próprios interesses acaba por se processar de modo imediato. Em linhas gerais, a imediaticidade é o ritmo do cotidiano e caso não seja atendida, tem-se a destruição da rotina cotidiana: se a cotidianidade consiste na distribuição da vida das pessoas segundo um regular e reiterado ritmo de trabalho, ação e vida, ocorrerá a destruição da cotidianidade quando as pessoas são arrancadas deste ritmo (KOSIK, 2002, p. 81).

Em Marx (2017), entende-se que o trabalho permite ao homem a geração de um mundo objetivo. E é por meio da formação do mundo objetivo que o homem revela-se como ser genérico, ou seja, um ser que se relaciona com o gênero como a sua própria essência. Desse modo, a produção do mundo objetivo é a vida genérica do homem (MARX, 2017, p.200-201).

A dimensão da genericidade humana guarda o saber social que desenvolve as capacidades dadas de manipulação das coisas, transmitido por meio da “comunicação propiciada pela linguagem articulada” (BRAZ; NETTO, 2012, p. 46), o que, por sua vez, só ocorre na convivência em sociedade. Desse modo, o homem enquanto ser genérico “é produto e expressão de suas relações sociais, herdeiro do desenvolvimento humano”, condição que permite inferir que “para o homem de uma dada época, o humano genérico é sempre representado pela comunidade através da qual passa [...] a história da

humanidade” (HELLER, 2016, p.40-41). Esse patrimônio que constitui a dimensão genérico-humana amplia-se em seu conteúdo à medida que as experiências da humanidade aumentam e se aprofundam no tempo histórico. Esse efeito proporciona mais liberdade ao homem em termos de conhecimento para superar os problemas e desafios que surgem no seu tempo histórico. Ou seja, a genericidade humana é uma dimensão constituída pela acumulação das capacidades para lidar com o mundo objetivo que foram desenvolvidas por homens de tempos históricos anteriores ao homem da atualidade. De igual modo, os homens da posteridade se beneficiarão com as capacidades intelectivas e manuais que o homem do hoje desenvolve para lidar com a sua experiência sensível.

O genérico está “contido” em todo homem e, mais precisamente, em toda atividade que tenha caráter genérico, embora seus motivos sejam particulares. Assim, por exemplo, o trabalho tem frequentemente motivações particulares, mas a atividade do trabalho [...] é sempre atividade do gênero humano. Também é possível considerar como humano-genérico, [...] os sentimentos e as paixões, pois sua existência e seu conteúdo podem ser úteis para transmitir a substância humana. Assim, [...] o particular não é nem sentimento nem paixão, mas seu modo de manifestar-se [...] a serviço da satisfação das necessidades e da teleologia do indivíduo (HELLER, 2016, p. 40).

De modo complementar, sabendo-se que “o objeto do trabalho é a objetivação da vida genérica” (MARX, 2017, p.201), a vida genérica constitui a vida produtiva do indivíduo em sociedade ou ainda, a vida que objetivamente produz na estrutura societária que está inscrito.

No que diz respeito ao homem enquanto indivíduo, constitui “um ser singular que se encontra em relação com sua própria individualidade particular e sua genericidade humana” (HELLER, 2016, p. 41). Em outros termos, o indivíduo é uma expressão particular da universalidade genericamente humana: as singularidades que distinguem o homem enquanto ser individual de todos os outros homens, são portadoras da genericidade que o coloca na mesma condição dos outros homens em decorrência do gênero humano. Por conseguinte, entende-se que a vida individual do homem é uma expressão particular da genericidade humana que transcende e é mediada pela formação societária que integra.

Em resumo, a relação entre o indivíduo e o gênero humano é mediada pela sociedade, o que permite afirmar que a vida social humana é uma unidade formada pela oposição entre a vida individual e a vida genérica, processo de mediação que não costuma ser percebido no cotidiano, por ocorrer mudamente (HELLER, 2016). Como desdobramento, a vida social no cotidiano (a vida cotidiana) apresenta-se como a forma imediata da genericidade do homem (LUKÁCS, 1987, p.12).

Para melhor compreender a dinâmica dialética da vida cotidiana, é necessário apreender antes que a realidade social é uma totalidade concreta cuja composição é constituída por totalidades menores com leis próprias que operam especificamente em cada uma delas; ou ainda, como extraído da abordagem lukacsiana: como um complexo constituído por complexos.

O caráter complexo, de acordo com Lukács (2013, p.41), significa que as “categorias até mesmo as mais centrais e determinantes, só podem ser compreendidas adequadamente no interior e a partir da constituição global do nível do ser de que se trata”. Dessa forma, nenhuma categoria pode ser compreendida se for considerada isoladamente (LUKÁCS, 2013). Sob a lógica desse raciocínio, pode-se afirmar que a relação dialética entre o singular, o particular e o universal opera tanto na constituição da vida individual como na constituição da vida genérica do homem, revelando-as como complexos distintos pelas legalidades específicas que as regem, mas que formam uma unidade (a vida social) ao constituírem uma oposição inclusiva na dinâmica do complexo maior que igualmente integram: a sociedade.

### **3.2 A vida cotidiana na formação societária capitalista**

A partir da premissa de que em toda atividade humana está contida a dimensão genérica humana, ainda que os motivos sejam particulares, como no caso da atividade do trabalho, Heller (2016) apresenta uma diferenciação entre atividade prática cotidiana e práxis, tendo a consciência como elemento determinante. Para Heller (2016, p. 50) “o pensamento cotidiano orienta-se para a realização de atividades cotidianas e nessa medida é possível falar de uma unidade imediata de pensamento e ação na cotidianidade”. Tal pressuposto “implica na inexistência de diferença entre correto e verdadeiro na cotidianidade; o correto é também verdadeiro. Por conseguinte, a atitude da vida cotidiana é absolutamente pragmática”.

Com base nessa perspectiva que relaciona pensamento e ação, a referida autora entende que as ideias necessárias à realização da dinâmica da vida cotidiana não se constroem acima do plano das soluções mais imediatas das necessidades humanas do “eu”. Sob essa perspectiva teórica, nem toda atividade prática pode ser considerada como práxis. A atividade prática do indivíduo, segundo Heller (2016) só pode ser considerada ao nível da práxis quando se constitui em uma atividade essencialmente humano-genérica consciente. Se essa condição não é atendida, a atividade prática individual não é mais do que uma parte da ação total da humanidade que constrói algo novo a partir do que foi dado, mas sem transformar o que foi dado em algo novo.

Por meio da homogenização — quando o homem concentra sua atenção sobre uma única questão — a atividade prática se realiza a partir da elevação consciente à esfera humano-genérica, rompendo a heterogeneidade da vida cotidiana e a espontaneidade do pensamento cotidiano. Como exemplos de formas de elevação acima da vida cotidiana que são capazes de produzir objetivações intencionalmente duradouras, Heller (2016) cita a arte, a ciência e a política. No entanto, o artista, o cientista e o estadista/político são homens da cotidianidade, portanto, possuem uma particularidade que por mais que esteja suspensa durante o processo de objetivação a partir da homogenização, sempre

acaba por intervir de alguma maneira através da mediação da individualidade. Como as objetivações artísticas, científicas, políticas e qualquer outra obra significativa voltam à cotidianidade, os seus efeitos sobrevivem também na cotidianidade das outras pessoas (HELLER, 2016, p.48). É o que explica Lukács (1966, p.11-12, tradução nossa) por meio de uma metáfora:

O comportamento cotidiano do homem é começo e final ao mesmo tempo de toda atividade humana. Se representarmos o cotidiano como um grande rio, pode-se dizer que dele se desprendem, em formas superiores de recepção e reprodução da realidade, a ciência e a arte; se diferenciam, se constituem de acordo com suas finalidades específicas, alcançam sua forma pura nessa especificidade — que nasce das necessidades da vida social — para logo, em consequência de seus efeitos, de sua influência na vida dos homens, desembocar de novo na corrente da vida cotidiana. Esta se enriquece constantemente com os supremos resultados do espírito humano.

De modo complementar, Duarte (2013, p.54) apresenta os conceitos de objetivações humano-genéricas “em si” e “para si”. Em relação à primeira classificação, são objetivações produzidas pelo homem sem que necessariamente mantenha uma relação consciente com essas objetivações e com o processo da sua produção. Como exemplo, o autor destaca a reprodução da linguagem e dos costumes como objetivações derivadas de atividades práticas que não requerem reflexão sobre a origem e o significado que possuem, pois estes últimos são dados naturalmente pelo próprio contexto social. Em contraposição, as objetivações humano-genéricas para si derivam-se de atividades que exigem reflexão, como a ciência que para ser produzida e reproduzida, o homem não pode prescindir da reflexão acerca do processo de construção do conhecimento científico. Ao aplicar esses conceitos à perspectiva de Heller (2016), pode-se entender que as atividades práticas específicas do cotidiano produzem as objetivações genéricas em si, enquanto que as atividades práticas nos campos da ciência, da arte e da política produziram objetivações genéricas para si.

Diferente da relação estabelecida entre atividade prática e práxis apresentada por Heller (2016), Kosik (2002, p.222-223) entende a práxis não como uma atividade prática contraposta à teoria, mas como fundamento da concepção do homem como um ser ontocriativo, ou seja, um ser que cria a realidade humano-social. Desse modo, para Kosik (2002), a práxis é atividade que se produz historicamente, que se renova continuamente e se constitui praticamente. É o modo específico de ser do homem, o que permite afirmar que a práxis se articula com todo o homem, abrangendo, portanto, todas as suas manifestações, independente da consciência dos processos que as produzem.

Ao observar a formação societária capitalista a partir desses conceitos sobre a realidade genérica, Kosik (2002) aponta três tipos de práxis: a utilitária imediata que corresponde ao senso comum; a práxis fragmentária; e a práxis revolucionária. No primeiro caso, o homem vivencia e cria a realidade objetiva sem questioná-la e sem a preocupação de conhecê-la em sua estrutura real, fixando-se na aparência como nível de compreensão da realidade; no segundo caso, o homem cria uma

realidade para ser interpretada pelos demais homens apenas em sua aparência, ou seja, cria condições sociais para que a práxis utilitária seja conservada; e no terceiro caso, o homem, a partir da consciência de que os aspectos fenomênicos da realidade não são a realidade em si mesma, busca a essência da realidade por meio do rompimento da produção e a reprodução de um cotidiano orientado pelo senso comum em que as especificidades dos intrincados processos sociais que o compõe, permanecem intencionalmente mistificadas pela práxis fragmentária.

Como já exposto, Kosik (2002) ressalta que o homem, em face da realidade concreta, à primeira vista, não tem a atitude de analisar a expressão fenomênica como um objeto em seus pormenores. Também não se comporta como um sujeito abstrato cognoscente, pois ele compreende a realidade concreta que está inserido conforme a sua visão de mundo. As representações que cria acerca da realidade no plano do imediato, tendem a ser representações do senso comum que se formam à superfície dos processos que realmente estruturam a essência do mundo fenomênico. Como a essência e aparência constituem uma unidade, ambas são representações de uma mesma realidade concreta. Assim, tanto a forma fenomênica do objeto (aparência) como a compreensão da sua estrutura e dinâmica reais (essência) são igualmente produtos do pensamento humano, ou seja, dois níveis de entendimento da mesma realidade. Contudo, o entendimento da essência do mundo fenomênico — sua legalidade, sua ordem e sua estrutura — pode ser alcançado, desde que seja realizado o esforço dialético para destruir a aparência captada (KOSIK, 2002, p.15), aparência esta que também pode ser compreendida como a consequência direta do que Heller (2016, p.62-63) denominou como absolutização das especificidades da vida cotidiana — espontaneidade, pragmatismo, heterogeneidade, mimese, pensamentos e ações para soluções imediatas irrefletidas, etc. —, que é uma vida cotidiana interpretada por meio de uma perspectiva alienada. Contudo, é importante ressaltar que a ocorrência da absolutização da vida cotidiana não significa que o cotidiano é em si um espaço de alienação, mas a esfera mais suscetível à alienação:

A alienação é sempre alienação em face de alguma coisa e, mais precisamente, em face das possibilidades concretas de desenvolvimento genérico da humanidade. [...] A vida cotidiana de todas as esferas da realidade é aquela que mais se presta à alienação, por causa coexistência muda, em si, da particularidade e genericidade [...] O homem devorado por seus papéis pode orientar-se na cotidianidade através do simples cumprimento adequado desses papéis. A assimilação espontânea das normas consuetudinárias dominantes pode converter-se por si mesma em conformismo (HELLER, 2016, p. 63).

Na formação societária capitalista, a absolutização da vida cotidiana desenvolve-se em uma sociabilidade que naturaliza a exploração do trabalho e obstaculiza a percepção do homem no que diz respeito ao seu poder ontocriativo, capaz de mudar a realidade que vive. Nessa dinâmica, é a classe capitalista que produz as condições sociais que impedem o conhecimento da essência da realidade:

Aqueles que efetivamente determinam as condições sociais se sentem à vontade [...] no mundo das formas fenomênicas desligadas da sua conexão interna e absolutamente incompreensíveis em tal isolamento. A práxis de que se trata neste contexto é historicamente determinada e unilateral, é a práxis fragmentária dos indivíduos, baseada na divisão do trabalho, na divisão da sociedade em classes e na hierarquia de posições sociais que sobre ela se ergue (KOSIK, 2002, p.14).

Desse modo, enquanto a práxis fragmentária produz as condições necessárias para se ter a alienação, Kosik (2002) atribui à práxis utilitária, a que cria o pensamento comum a partir da consideração da aparência como sendo a essência da realidade, o papel de conformar e reproduzir o mundo reificado pela práxis fragmentária. Essa articulação busca impedir a ruptura do cotidiano mistificado por meio do arranjo entre conhecimento e prática sob a perspectiva crítica, ou seja, por meio da práxis revolucionária.

Na esteira desse raciocínio, o homem ao concretizar uma ideiação sem romper a ilusão difundida pela práxis fragmentária, tende a vivenciar no conseqüente processo de subjetivação derivado da objetivação realizada, a mudança de si mesmo, das concepções que possui sobre a realidade e das relações sociais que estabelece, mas dentro dos limites da conformação ao modo de vida que reproduz a lógica liberal. Em outros termos, o homem se modifica, mas se conserva afastado das possibilidades concretas de desenvolvimento genérico da humanidade (HELLER, 2016), que constituem a via para superação da alienação, portanto, da particularidade produzida pelo processo de condicionamento da vida singular pela sociedade capitalista. Assim, o modo de vida particularizado pela legalidade capitalista deixaria de ser assimilado como o único modo de vida possível ao homem.

Por sua vez, os limites da transformação do homem na conservação e conformação do modo de vida que concretiza a legalidade capitalista, esbarram nas necessidades e nas vontades não atendidas, ou seja, na possibilidade de realização da vida cotidiana apenas na esfera da impossibilidade (LEFEBVRE, 1976; PADUA, 2017). Em específico, para a classe trabalhadora urbana, sobretudo, a mais pauperizada — para a qual, a impossibilidade mais visível se traduz na desigual capacidade em relação ao consumo das necessidades humanas mais urgentes que foram transformadas em mercadoria (alimentação, a educação, saúde, saneamento, habitação, etc.), descrita pela ausência de renda ou pelo nível salarial médio mantido abaixo do nível que permitiria ao trabalhador participar do mercado formal de bens e serviços, incluindo do bem imóvel (MARICATO, 1982) —, o cotidiano, ao sediar o movimento do alto custo da realização da vida na cidade que não pode ser provido, transparece sua ligação com a política. Dessa maneira, a privação provoca a politização das dimensões do cotidiano, permitindo a ruptura da sua absolutização. Assim, o mesmo cotidiano que é construído na conformação também é base para a inconformidade:

A vida social do homem não se reduz, necessariamente, à sistematização fechada dos processos calculistas do econômico; ela se rebela como condição mesma da própria reprodução humana, que não é somente repetição, imitação, que não se contenta com a homogeneidade das relações



reificadas mediadas pelo Estado. As subversões estão localizadas no nível do social, naquilo que escapa à reprodução estrita do econômico e que desloca o econômico, retirando-se, ao menos momentaneamente, do posto privilegiado de hegemonia irrestrita sobre os destinos da sociedade (PADUA, 2017, p. 80).

Como a superação dessa forma de cerceamento da realização da vida social, segundo Engels e Marx (2002, p. 36), encontra-se na “derrubada efetiva das relações sociais concretas” que objetivam o mundo da privação, infere-se que não é suficiente apenas a consciência crítica ao que se vive, mas a revolução sobre o que se vive por meio da práxis, tendo como alvo as relações de produção que conformam processos sociais particulares assentados na espoliação por meio da apropriação privada do que é produzido socialmente.

### **3.3 A prática socioespacial como determinante da forma de realização do cotidiano**

Sendo o espaço condição de existência da sociedade ao mesmo tempo que também é por ela produzido, no urbano capitalista “a todo momento, o indivíduo está diante de uma programação e de um controle sistemático dos espaços-tempos da vida, em que [...] o tempo se torna raro e o espaço especializado, funcionalizado. O tempo-sistema se impõe sobre o tempo-duração. E o espaço se fragmenta e se aprofunda na sua condição de mercadoria” (PADUA, 2017, p.79). Sob essa perspectiva, a discussão anterior acerca do rompimento da práxis fragmentária como determinante da vida social fora da esfera dos processos econômicos e políticos alienantes, aplicada ao campo do estudo da apropriação, do domínio e da produção espaciais que se realizam por meio de diferentes atividades práticas no cotidiano, aponta que modificar as condições de realização da vida cotidiana sob a égide da acumulação capitalista, também depende da compreensão e da forma como os homens se posicionam diante da contradição fundante da produção espacial: a relação entre a produção do espaço orientada por objetivos privados econômicos e políticos; e a produção do espaço como condição, meio e produto da produção da vida social (CARLOS, 2017).

Em outros termos, conforme expõe Souza (2016), não há como pensar a mudança social por meio de atividades práticas sem considerar o espaço e sua íntima relação com o plano da vida cotidiana, já que as relações sociais imbricadas nas instâncias política, institucional, jurídica, cultural e econômica da dimensão societária superestrutural de uma determinada época, se constroem no e a partir do cotidiano (LUKÁCS, 1966). Em consonância com essa perspectiva, para Harvey (2017), a história da mudança social perpassa necessariamente pela apreensão tanto da história da concepção do espaço como do uso ideológico que pode ser dado a esta concepção. Como desdobramento, compreender os planos propostos para a transformação da sociedade em sua lógica real, requer o entendimento acerca da base política e ideológica que estrutura a concepção das práticas socioespaciais empreendidas.

Segundo Corrêa (2007), as práticas espaciais podem ser definidas como ações espacialmente localizadas, engendradas por agentes sociais concretos individualizados, visando objetivar seus projetos específicos. Essa definição é complementada por Harvey (2017,p.204), que ressalta a vinculação entre prática espacial e as relações sociais: “as práticas espaciais de toda a sociedade estão estreitamente implicadas em processos de reprodução e de transformação das relações sociais”. Para Lefebvre (2000, p. 65), a prática espacial de uma sociedade secreta seu espaço:

Ela o produz lenta e seguramente, dominando-o e dele se apropriando. Para a análise, a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço. O que é a prática espacial no neocapitalismo? Ela associa estreitamente, no espaço percebido, a realidade cotidiana (o emprego do tempo) e a realidade urbana (os percursos e redes ligando os lugares do trabalho, da vida privada, dos lazeres).

Souza (2016, p. 241-246) sintetiza as definições anteriores ao esclarecer o conceito de práticas socioespaciais por meio do entendimento de “práticas sociais densas de espacialidade”, ou seja, como “práticas sociais em que a espacialidade [...] é um componente nítido [...]. Toda prática espacial [...] é uma ação inscrita no marco de relações sociais”. Com base em Harvey (2017, p.202), genericamente as práticas socioespaciais podem ser diferenciadas de acordo com os seguintes atos próprios da realização social da vida humana:

- i. Apropriação do espaço: refere-se à maneira pela qual o espaço é ocupado por objetos (casas, fábricas, ruas, etc.), atividades (usos da terra) e pelos indivíduos e grupos sociais. Nessa dimensão, destacam-se as práticas socioespaciais voltadas para os usos da terra e dos ambientes construídos; espaços sociais e outras designações espaciais; redes sociais de comunicação e ajuda mútua.
- ii. Domínio do espaço: refere-se ao modo como os indivíduos ou grupos poderosos dominam a organização e a produção do espaço mediante os recursos legais ou extralegais a fim de exercerem um maior grau de controle sobre a forma pela qual o espaço é apropriado por eles mesmos ou por outros. Nessa dimensão, destacam-se as práticas socioespaciais voltadas para a propriedade privada da terra que limitam a apropriação do espaço e, por consequência, influi sobre a produção espacial. Inclui as divisões administrativas e estatais do espaço; os espaços exclusivos de comunidades e bairros; zoneamento excludente e outras formas de controle social como policiamento e vigilância.
- iii. Produção do espaço: refere-se ao modo como novos sistemas de uso da terra, de transporte, e comunicação, de organização territorial, etc. são produzidos. Nessa dimensão, destacam-se as práticas socioespaciais voltadas para a produção de infraestruturas físicas (transporte e comunicações; ambientes construídos; organização territorial de infraestruturas sociais (formais e informais).

No que diz respeito à esfera das relações de poder que promovem a disputa espacial, de acordo com Souza (2016), as práticas socioespaciais também cumprem o papel de servir tanto à dominação, à manutenção de hierarquias, à coerção, como também à emancipação, à autodeterminação e ao

autogoverno. Tendo evidências históricas como referência, as práticas socioespaciais podem ser classificadas como heterônomas ou como insurgentes: as segundas são as que servem à defesa da autonomia em oposição à dominação, portanto, constituem a reação contra a heteronomia, aspecto que caracteriza as primeiras.

Em detalhes, as práticas socioespaciais heterônomas, em decorrência da natureza coercitiva e da finalidade de subordinação a que se destinam, são historicamente observadas no campo de atuação das classes dominantes. Corrêa (1992, p.35) em um estudo sobre gestão territorial — dimensão espacial do processo geral de gestão, que confina o espaço ao controle de uma organização pública ou privada —, exemplifica as estratégias espaciais com base em práticas heterônomas, como as que resultam com muita frequência, na esterilização e fragmentação ou remembramento da terra em loteamentos descontínuos, como típicas dos agentes da produção do espaço que, por sua vez, podem ser: o setor privado, especialmente, representado, pelas grandes corporações nacionais e transnacionais que buscam por meio do controle da organização espacial local, a acumulação de capital e a reprodução de suas condições de produção; e o Estado. Já as práticas socioespaciais insurgentes, descritas por Souza (2016), visam a transformação da realidade social concreta, portanto, são de cunho essencialmente político, e suas ações estão voltadas para o arrefecimento ou superação das consequências socioespaciais provocadas pelas práticas heterônomas. Nesta segunda classificação, destacam-se as práticas socioespaciais decorrentes das estratégias de mobilização social, como ocupações do espaço determinadas por diferentes formas de uso coletivo, como assentamento habitacional ou o preparo de glebas para o cultivo de suprimentos alimentícios (hortas). Neste caso, os agentes típicos são essencialmente aqueles que postulam a necessidade de democratização do espaço.

No Quadro 01, tem-se exemplos desses dois grupos de práticas socioespaciais. É importante ressaltar, conforme explicam Harvey (2017); Souza (2016) e Corrêa (1992), que as atividades práticas descritas não são mutuamente excludentes e não esgotam o universo de práticas socioespaciais existentes. Como pertencem ao plano socioespacial, a sua variedade é imprecisa, pois as peculiaridades históricas, políticas, socioeconômicas e culturais da vida social de cada região não permitem a definição de um rol taxativo de práticas desta natureza.

#### Quadro 01 – Exemplos de práticas socioespaciais heterônomas e insurgentes

(continuação)

Práticas heterônomas	
Tipos	Descrição
<b>Seletividade espacial</b>	Prática mais comum em todos os tipos de sociedade. A seletividade espacial advém da negociação entre objetivos, vantagens de um agente social específico e dos interesses e possibilidades de outros agentes sociais. Fertilidade do solo, mobilidade, acessibilidade, espaços valorizados, vantagens fiscais são algumas características que influenciam a seletividade espacial.
	Prática que visa criar unidades territoriais menores, passíveis de permitir operações mais rentáveis

<b>Fragmentação espacial</b>	como também unidades municipais menores, controladas politicamente por grupos locais. A fragmentação da terra urbana criando um número maior de lotes, é uma prática espacial corrente desse tipo. Efetivada em certos setores da periferia, leva à diferenciação socioespacial.
<b>Antecipação espacial</b>	Prática definida por ações de valorização de uma área que não possui ainda infraestrutura. Ocorre onde a urbanização é apenas anunciada. Grandes corporações com múltiplas localizações, proprietários fundiários urbanos, hotéis integrantes de amplas redes estão entre os agentes sociais que realizam essa prática visando a transformação anterior da terra em reserva de valor, antecipando-se à futura estruturação/valorização socioespacial da área.
<b>Práticas insurgentes</b>	
<b>Tipos</b>	<b>Descrição</b>
<b>Territorialização em sentido estrito</b>	Apropriação do espaço por meio da presença física. Começa em uma escala espacial “nanoterritorial”, mas quando o movimento emancipatório se desdobra em um levante ou em uma onda de protesto, esse tipo de prática pode abranger espaços bem mais vastos em escala regional e até nacional. São conduzidas publicamente.
<b>Territorialização em sentido amplo</b>	Os territórios, direitos formais e prerrogativas legais de proprietários privados são identificados e desafiados. Regras espaciais impostas pelo Estado são quebradas mediante símbolos provocativos, porém sem a presença física dos desafiadores. Na maioria das vezes, é uma prática espacial silenciosa e feita de modo escondido ao contrário das territorializações em sentido estrito, que costumam ser ruidosas e conduzidas publicamente. A grafiteagem e outras expressões artísticas de cunho político e não autorizadas, mas realizadas nos espaços da cidade são um exemplo dessa prática.
<b>Ressignificação de lugares</b>	Quando a imagem dos lugares é disputada por diferentes agentes, a cultura e o discurso se transformam em um espaço de batalha. As práticas hegemônicas e não hegemônicas entram em confronto.
<b>Circuitos econômicos alternativos</b>	Atividades culturais e políticas de movimentos emancipatórios que investem no desenvolvimento de alternativas ao mercado e às relações de produção capitalistas (emprego assalariado, hierarquia de rendimentos, etc) no que se refere à produção, à comercialização e ao consumo.
<b>Construção de redes espaciais</b>	Formação de redes espaciais que integram várias experiências de resistência local ou regional. Essa integração permite que sejam alcançadas sinergias em matéria de visibilidade pública de demandas e protestos, promovendo a solidariedade pública entre diferentes organizações (ativismo transnacional).

Fonte: elaboração própria a partir dos trabalhos de Corrêa (1992) e Souza (2016).

Em específico, as práticas socioespaciais, uma vez determinadas pelas relações sociais do capitalismo, passam a estar imbuídas do significado de classe (HARVEY, 2017). Nesse tempo social determinado, a partir de Carlos (2017b, p. 33), pode-se compreender que o movimento de reprodução da cidade corresponde ao momento da produção do espaço urbano como um movimento do processo de alienação, de tal modo, que a vivência da cidade capitalista é revelada pelo plano da prática socioespacial como fonte de privação, percebida como estranhamento e, conseqüentemente, como fonte de conflitos.

Nessa dinâmica societária, as práticas heterônomas e insurgentes podem ser consideradas, respectivamente, exemplos da práxis fragmentária e da práxis revolucionária. Ambas, quando repetidas regularmente no tempo, criam processos socioespaciais que se confrontam e interferem na dinâmica da configuração socioespacial da cidade sob a ordem socioespacial capitalista, especialmente, no que diz respeito à disputa pelo uso do espaço. Além do crescimento periférico desordenado, a segregação residencial e o monopólio dos recursos espaciais em terras urbanizadas que já são mais bem servidas

infraestruturalmente em detrimento de outras áreas da cidade que estão em situação contrária, são igualmente exemplos de processos regulares espoliativos urbanos formados pela repetição das práticas heterônomas, cujos efeitos também são alimentados e conservados pela práxis utilitária. Por outro lado, os processos socioespaciais espoliativos tendem a ser arrefecidos ou superados pelas práticas socioespaciais insurgentes, por estas criarem processos socioespaciais regulares guiados pela contraordem, o que se traduz no movimento de conquistas populares produzido pela luta social urbana.

Contudo, importa evidenciar, em um plano geral, que existem movimentos sociais que admitem o Estado como oponente, mas que o consideram como esfera última de resolução das reivindicações que pleiteiam. Nessa direção, suas reivindicações no campo da efetivação dos direitos tendem a considerar o exercício do poder disciplinador/coercitivo estatal pautado no estatuto jurídico existente ou na criação de novas normas, como único horizonte de soluções possíveis para a degradação contínua das condições de vida na cidade.

Em uma posição contrária, mas igualmente envolvidos pela mesma contrariedade quanto ao problema social urbano, tem-se os movimentos sociais orientados pelo entendimento de que a raiz do modo de realização da vida cotidiana que contestam, encerra-se no mecanismo de acumulação do capital; e que o Estado, nesta sociedade determinada, não oferecerá soluções efetivas às contradições da realidade vivida, por ser uma forma política funcional ao próprio capital. Neste caso, já se compreende que o desafio de pensar melhores condições de atendimento das necessidades humanas a partir de uma outra base estrutural para o movimento concreto da reprodução da vida, encontra-se no processo de expansão da lógica da mercadoria em todos os espaços-tempos da vida, ou seja, na redução do homem social ao nível econômico do mercado, de tal sorte que as possibilidades de emancipação social dependem da superação “do imenso descompasso (e mesmo abismo) entre a reprodução econômica e política e a reprodução da sociedade” (PADUA, 2017, p. 79).

De toda forma, é na cotidianidade “que se vive concretamente as privações de toda ordem, mas também as possibilidades, as subversões de ordem econômica pelas exigências da reprodução da vida” (PADUA, 2017, p.79). Essa premissa permite inferir que se é no plano da realização da vida cotidiana que as necessidades materiais evidenciam-se, é também nesse plano, que as insurgências estão abrigadas. Em outros termos, diante do peso da privação na rotina do dia a dia, até a conformação social tende a não resistir à evidência das contradições sociais vividas no urbano. Como os acontecimentos da vida cotidiana (que se seguem e que se condicionam uns aos outros) são mediados por um impulso original: a cada momento pode começar algo novo (MINAYO, 2014), é no cotidiano que encontra-se o impulso para o despertar da consciência crítica em relação à vida realizada na esfera da impossibilidade, esfera esta objetivada por meio da práxis fragmentária.

## 4 O PLANEJAMENTO PÚBLICO

No campo técnico, a ação de planejar em si, por oposição ao espontâneo, refere-se à mobilização sistematizada de conhecimentos práticos, técnicos e teóricos que permitem elaborar diretrizes, objetivos e metas bem como programar ações, de modo a diminuir especulações e arbitrariedades ao aproveitar o melhor arranjo possível entre tempo e recursos materiais e imateriais. Nesse sentido instrumental, o planejamento é entendido como uma metodologia administrativa que intenciona alcançar um cenário futuro dentre vários possíveis representado pela concreção das metas previamente estabelecidas, por meio da escolha de um caminho racional que constitui a estratégia. Seu produto é o plano e, apesar deste último constituir um resultado, não necessariamente esgota o planejamento que o gerou.

No campo político, a técnica de planejar a condução das ações organizacionais, mesmo estando condicionada à vigência de uma legislação, se traduz em uma arena de interesses divergentes ou como definiu Oliveira (1981, p.23): “o padrão planejado não é, desse ponto de vista, senão uma forma transformada do conflito social, e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos”. Contudo, no caso da sociedade capitalista, a resolução desse gládio entre pretensões e objetivos — o plano resultante — que estabelece o curso da formulação das políticas, dos programas e das ações públicas em todas as instâncias governamentais e entre as unidades governamentais, tenderá a assegurar a reprodução das relações de produção que constroem o antagonismo inconciliável entre classes sociais.

Sobre a trajetória histórica do planejamento do setor público enquanto instrumento metodológico administrativo direcionado para a formulação da política econômica, em linhas gerais, até meados de 1930, tinha a sua funcionalidade operada pelo Estado — determinação da melhor alocação de recursos, capaz de gerar o mínimo de desperdício possível em uma conjuntura econômica limitada pela escassez — rejeitada pelas economias capitalistas. Segundo Mindlin (2010), o percurso argumentativo contra o planejamento estatal teve como crítica inicial, a discussão sobre o processo de formação dos preços dos fatores de produção e dos bens finais, capaz de levar à alocação eficiente dos recursos disponíveis.

Como já exaustivamente explorado na literatura das ciências sociais aplicadas, a abordagem econômica liberal predominante antes da teoria keynesiana emergir, tinha o *laissez-faire* como fundamento basilar. Sob este modelo, ou seja, sob o modelo da concorrência perfeita, toda situação de equilíbrio que compatibiliza a oferta e a demanda ocorre em uma realidade onde há escassez e o orçamento é limitado em decorrência do pressuposto da renda fixa. Além dessas condições, o ponto

ótimo está condicionado ao atendimento do critério de Pareto, o que implica afirmar que esse objetivo só será atingido se obrigatoriamente houver o ajuste automático das forças de mercado. Por sua vez, esse ajuste tem como força motriz, a reação dos consumidores e produtores às mudanças dos preços<sup>42</sup> ao mesmo tempo que os preços também se alteram em decorrência das mudanças nos níveis da oferta e da demanda. Esse movimento continuará até que se atinja uma situação de equilíbrio, porém, essa situação só será considerada como ótima, se nenhum produtor puder melhorar sem que outro piore e se nenhum consumidor tiver o aumento da sua satisfação em relação ao bem adquirido sem que outro consumidor tenha sua satisfação diminuída.

O alcance de um ponto ótimo, portanto, é o momento em que se determina o preço que maximiza o lucro dos produtores e a satisfação máxima dos consumidores. Diante disso, como já exposto na seção sobre a ordem socioespacial capitalista, para este modelo liberal, as ações públicas como planejamento, taxações, salários indiretos e outras formas de regulação, são desnecessárias e nocivas como meios voltados para otimizar a alocação dos recursos em uma economia (MINDLIN, 2010). Essa perspectiva entende o automatismo de mercado como suficientemente capaz de cumprir essa missão, de tal modo que qualquer intervenção estatal prejudica a livre competitividade, pressuposto maior para se atender as condições de equilíbrio do ótimo paretiano. Sendo assim, nesse período histórico, as economias capitalistas competitivas atribuíam total descrédito ao papel interventor do Estado e, obviamente, a qualquer instrumento cuja funcionalidade estivesse assentada na realização daquela condição, como a planificação das decisões econômicas.

Em contraposição, economistas socialistas rebateram a premissa liberal clássica sobre a formação dos preços e a alocação ótima dos recursos via mercado em detrimento do planejamento estatal, através de duas teses: a primeira defende que os preços dos fatores de produção não necessariamente precisam ser determinados pelo mercado, pois podem ser fixados por uma comissão central de planejamento. Mindlin (2010, p. 10-11) com base em Lange e Taylor (1965), explica que a sistemática procedimental que fundamenta esse modelo consiste basicamente em partir dos preços vigentes que são historicamente dados, minimizar os custos da produção para encontrar a melhor combinação de fatores a serem empregados e corrigir continuamente os preços para se alcançar o equilíbrio entre a oferta e a demanda dos fatores de produção. Já a segunda tese, tem como pressuposto que em um sistema de decisões centralizadas, não é necessário depender do mecanismo dos preços para se ter a melhor alocação dos recursos, ainda que os preços sejam fixados pela comissão central de planejamento. Para esta abordagem, as decisões de produzir e investir devem ser feitas em termos quantitativos pelo órgão planejador, cabendo aos preços apenas uma função contábil. Esse foi o modelo adotado pela União

---

<sup>42</sup> Nenhum consumidor ou produtor é capaz de influenciar os preços individualmente. Situação contrária ao que ocorre nos modelos de concorrência imperfeita, caso dos monopólios e oligopólios.

Soviética, primeiro e único país a fazer uso do planejamento como instrumento de política econômica na década de 20.

Em síntese, conforme explica Mindlin (2010), a experiência da economia planificada revelou a possibilidade do planejamento estatal. O custo dessa estratégia que substitui o funcionamento do mercado por um organismo planejador para se ter a melhor alocação dos recursos, encontra-se na burocratização. No entanto, apesar desse custo, existe o mérito de se viabilizar “uma visão global das alternativas de consumo e produção, podendo evitar desperdícios que necessariamente surgem quando as decisões são atomizadas” (MINDLIN, 2010, p.11).

Refutado o pressuposto principal do modelo liberal clássico pela teoria liberal keynesiana após a crise de 1929<sup>43</sup> e tendo a experiência com o planejamento estatal da União Soviética tanto como uma referência de relativo êxito quanto à estabilidade econômica durante crises, como também como uma potencial ameaça à hegemonia das economias capitalistas, sobretudo, a norte-americana, ficou evidente que o automatismo do mercado não é solução em uma situação de crise econômica, e, tampouco, que, nessa circunstância, os trabalhadores irão ter um comportamento racional ao ponto de preferir permanecer no desemprego no lugar de receber baixos salários (como prevê o modelo da concorrência perfeita).

Nos países capitalistas, a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado com pequena intervenção do Estado era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. Assim, a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico [...] e a mobilização das economias para a guerra, levaram à elaboração dos modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos. Surgiram instrumentos novos de análise econômica como os modelos econométricos, a técnica da matriz input-output, etc., que procuravam prever e atuar sobre a realidade. Tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do *laissez-faire* nas decisões econômicas (MINDLIN, 2010, p.12).

A intervenção estatal passa a compor as estratégias econômicas das sociedades capitalistas, tendo como marco inicial do seu exercício, o caso norte-americano através do *New Deal*<sup>44</sup>. Assim, após 1930 com a admissão da abordagem liberal keynesiana, a “economia mista” emerge articulando a intervenção estatal, sobretudo, por meio do planejamento das políticas públicas; e a dinâmica de mercado regulada na esfera legiferante, constituindo uma forma variante dos mecanismos de expansão do regime de acumulação capitalista.

<sup>43</sup> De acordo com Cano (2009, p. 603), embora o estopim da crise tivesse sido a Bolsa de Nova Iorque, uma análise detalhada sobre o funcionamento da economia norte-americana nos anos 20, revela um conjunto de problemas tanto pelo lado real da economia, que indicavam forte prenúncio de desaceleração do crescimento; como pelo lado financeiro, que sinalizava crescente volatilidade e especulação. Como esperado, a maioria dos economistas da época mantiveram a crença de que o ajuste automático das leis de mercado levariam à solução da crise.

<sup>44</sup> Preocupado com a influência político-ideológica da Revolução Russa e com o aumento do desemprego provocado pela crise de superprodução, o governo Roosevelt buscou a superação da crise através do “*New Deal*” (1933 a 1937), um acordo entre o governo e o congresso inspirado na abordagem Keynesiana, com a finalidade de aprovar leis e a criação de agências governamentais que permitissem implementar e regulamentar a intervenção estatal.



Mesmo a exposição apresentada tendo sido realizada de modo sucinto, é suficiente para observar que a forma de aplicação estratégica do planejamento enquanto instrumento técnico, varia nas instâncias governamentais, segundo a decisão que prevalecer — como resultado da arena política de interesses — acerca da finalidade e do modo como será operada a intervenção Estatal, especialmente, pela via das políticas públicas e do campo normativo. Contudo, no tempo histórico capitalista, em todas as decisões prevaletentes, o planejamento público significará um instrumento de intervenção a serviço do Estado enquanto mediador da ordem capitalista nas realidades locais. No caso brasileiro, as diferentes finalidades que a ação de planejar assumiu, derivaram-se das variadas formas que a ordem capitalista se apresentou ao longo da trajetória da Administração Pública.

#### **4.1 Planejamento público urbano na trajetória da Administração Pública brasileira**

Em termos de aplicação técnica, assim como o planejamento em nível nacional, a experiência regional é também relativamente recente no Brasil. Em nível nacional, igualmente na década de 50, Lafer (2010) considera o Plano de Metas como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental. Já em nível regional, Barros (2010) considera a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) ocorrida em 1959. Não é por acaso que essas experiências de planejamento citadas ocorrem no mesmo decênio. A década de 50, período em que características do regime fordista periférico são evidenciadas, se efetiva na história brasileira como a fase em que o planejamento passa a integrar formalmente o conjunto de procedimentos técnicos do Estado. Como a decisão de planejar de modo algum se restringe à esfera técnica, a sua explicação depende da análise das especificidades principais do sistema político vigente em cada época (LAFER, 2010). Sob esse aspecto, a trajetória do planejamento dos processos públicos é construída pelas diferentes faces que a gestão da coisa pública mediada pela ideologia política, assume ao logo do tempo. Tais mudanças na Administração Pública brasileira, em um plano genérico, podem ser percebidas especialmente na transição entre os modelos de gestão patrimonialista, burocrático e o relativamente recente, o gerencialista<sup>45</sup>.

É importante destacar que a adoção de um modelo não excluiu o anterior. Assim, o que se teve e o que continua a ocorrer, é um modelo que prevalece em relação ao outro, mas sem conflitos quanto à

<sup>45</sup> Em linhas gerais, o patrimonialismo consiste em uma gestão administrativa que não distingue o patrimônio público (a *res publica* ou coisa do povo) do patrimônio privado (a *res principis* ou coisa do príncipe); o modelo burocrático tem sua adoção ancorada no objetivo de coibir as práticas patrimonialistas por meio de uma base racional-legal que sujeita a ação de gerir ao formalismo, à lei e à impessoalidade; e condiciona a realização dos processos públicos administrativos a uma rotina padronizada; por sua vez, o modelo gerencialista objetiva a superação do burocratismo (excesso burocrático nos procedimentos administrativos) e não da burocracia em si (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Ao considerar a administração pública como uma organização empresarial, o modelo gerencialista preocupa-se com a eficiência da construção dos processos administrativos de modo a atender o interesse público com eficácia. Ao contrário do modelo burocrático, o gerencialismo é voltado para resultados cujo indicador de desempenho principal é o nível da satisfação do cidadão-cliente.

funcionalidade do Estado à reprodução da sociabilidade capitalista. Sob essa dinâmica não excludente, o modelo gerencialista se mantém sendo operacionalizado em meio a um conjunto de práticas patrimonialistas e que caracterizam a burocratização. Sobre as primeiras, no caso brasileiro, apesar de hoje estar na esfera da ilegalidade, o patrimonialismo persiste no espaço administrativo público por meio da cultura organizacional sem uma contraposição efetiva em termos do controle social, facultando que seus efeitos corruptivos, como por exemplo, o clientelismo, *lobbies* e o nepotismo, atravessem toda Administração Pública com certa facilidade.

Em relação às práticas burocratizadas, constituem procedimentos práticos caracterizados pelo formalismo institucional que bloqueiam “o contato criador do homem com a realidade, substituindo a apropriação do objeto por uma manipulação vazia, segundo esquemas formais preestabelecidos, [...] aparecendo como um momento da alienação” (COUTINHO, 2010, p.41). Apesar de constituírem distorções na prestação do serviço estatal, mediam igualmente as relações público-privadas, de modo que reproduzem a ordem social capitalista e podem ser consideradas, segundo Cardoso Júnior (2011), formas históricas particulares do desenvolvimento da relação entre o Estado e a sociedade.

Postas essas considerações basilares, objetivando evidenciar a adaptabilidade da instrumentalização do planejamento às diferentes pretensões políticas no âmbito do capital, foram descritas a partir do estudo realizado por Cardoso Júnior (2011, p.15-20), os eventos históricos mais destacados que expõem a relação entre planejamento e gestão pública em uma esfera geral (a do governo federal) como também em uma esfera específica ou setorial, que é a do planejamento da cidade. A periodização considerada é iniciada com o advento da primeira república e se estende até os primeiros anos do século XXI.

#### **i. Entre a Proclamação da República em 1889 e a Revolução de 1930:**

Nesse período, o Estado configura-se como liberal-oligárquico e a gestão do patrimônio público e do privado confundiam-se. Ou seja, uma gestão essencialmente patrimonialista, herança da experiência colonial. Em relação ao planejamento governamental, é inexistente quando pensado como uma metodologia administrativa estatal utilizada de forma sistemática e continuada. As ações pontuais formuladas pelo Estado eram essencialmente reativas e descontínuas, portanto, voltadas para lidar com contingências específicas que ameaçavam a manutenção do poder hegemônico. Nesse contexto, destacam-se os planos criados em decorrência do Convênio de Taubaté em 1906 que só surgem por haver necessidade de uma reação estatal às consequências da Grande Depressão dos anos 30 sobre a base econômica primária e exportadora em que o café tinha a centralidade; e em relação à cidade, destacam-se as ideias higienista e da eugenia sob a justificativa da modernização urbana, que

fundamentaram ações sanitárias de cunho racista e socialmente excludente, como resposta ao aumento da propagação de enfermidades e da visibilidade da face urbana miserável.

Importa ressaltar ainda que apesar da ausência de uma política pública de desenvolvimento territorial, a cidade não se expandiu nesse período por motivos aleatórios. Os negócios da agroexportação são nessa fase histórica, o impulsionamento do seu crescimento e estrutura da sua funcionalidade.

## **ii. Entre 1930 e 1960:**

Na era getulista, o padrão estatal pode ser considerado como nacional – populista. Mesmo dando início à construção da estrutura burocrática que modifica formalmente a relação jurídica entre o Estado e a condução da coisa pública por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, a cultura patrimonialista prevalece na incipiente gestão pública burocrática, caracterizando o que Weber (1978, p. 22) designou como burocracia patrimonial: “uma organização hierarquizada com esferas impessoais de competência, mas servida por funcionários servis – escravos, servos, etc., que atuam, contudo, de maneira formalmente burocrática”. Por outro lado, o planejamento público começa a tomar forma para além de planos públicos criados como reação a eventos econômicos externos. O caráter reativo eventual abre espaço para o caráter racional-legal permanente.

A intenção getulista de desenvolvimento nacionalista associada à recomendação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para transformar a base econômica produtiva primário-exportadora por meio da prevalência do setor industrial voltado para o mercado interno (industrialização por substituição de importações), exigiu um planejamento racional. Como resultado, destacam-se: a criação do Plano Salte que contempla áreas sociais; as primeiras estatais (Companhia Vale do Rio Doce; a Petróleo Brasileiro S/A; a Centrais Elétricas Brasileiras; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). Essa tendência ganhará maior complexidade com o Plano de Metas e a criação da SUDENE empreendidos no governo Juscelino Kubitschek (1956 e 1961), período em que o planejamento se consolida como instrumento essencial da ação estatal.

Nesse novo marco histórico governamental, o Estado passa a ser considerado democrático e a gestão da coisa pública mantém-se como resultado de práticas burocráticas sob a cultura organizacional patrimonialista. Na década de 60, no governo de João Goulart (1961-1964), tem-se o Plano Trienal.

Na esfera cidadina, no fim da década de 30, com a publicação do Decreto nº 311/1938 ocorre a regulação da divisão territorial do país. Por meio do art. 3º de tal normativo, inaugura-se a identificação e o reconhecimento formal de uma cidade condicionado à divisão político-administrativa, desconsiderando, portanto, características espaciais e demográficas. O referido dispositivo legal, ainda vigente, estabelece que a sede de cada município é considerada uma cidade. Correlacionada a este

procedimento legal de definição de cidade, tem-se a demarcação do perímetro urbano, um instrumento decisivo por ser o marco legal da definição das áreas urbana e rural para toda e qualquer política vinculada à dinâmica da cidade. Uma problemática basilar diretamente vinculada a este instrumento, seria identificada nas décadas seguintes. Trata-se do entendimento procedimental tecnicista entre os agentes públicos municipais, acerca da demarcação do perímetro urbano como uma simples conversão formal de terras rurais em urbanas. Além de atribuir menor importância para as funções do perímetro urbano (a de ordenamento e controle do espaço citadino), esse tecnicismo irá promover: a invisibilidade das reais dimensões dos problemas sociais do espaço rural. Com base em Valadares (2014, p. 08), entende-se que ao delimitar, no território, as novas áreas urbanas que serão beneficiadas com a instalação de equipamentos e serviços de infraestrutura sob o argumento de garantir os direitos sociais básicos, o rural passa a corresponder à área de exclusão, ou seja, a área que tende a não ser contemplada pela política de planejamento do município; e a expansão urbana horizontal desenfreada segundo os interesses do mercado imobiliário e objetivos tributários, especialmente, a partir da década de 60 com a criação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Em acréscimo, na base dessa mudança de perspectiva quanto à visão pública acerca do crescimento da cidade, as demandas da ocupação urbano-industrial — caracterizada pelo crescimento populacional, pela abertura de avenidas e extensões da cidade e pela implantação das primeiras indústrias ou edifícios que abrigam os serviços urbanos SANTORO (2014) — possuem a centralidade. Isso significa que o planejamento urbano que começa a ser posto em prática a partir desse período, não objetiva alcançar um plano estratégico voltado para o ordenamento da cidade. A concreção desse último apresenta-se como um objetivo secundário do plano desenvolvimentista diante do processo de industrialização.

### **iii. Entre 1964 e 1979:**

O golpe militar de 1964 inaugura o período em que o Estado assume a feição ditatorial. Como consequência, a gestão pública passa a ser pautada em um intervencionismo autoritário. Segundo Cardoso Júnior (2011, p.17), “nem mesmo missão, hierarquia e disciplina” — motes militares clássicos — seriam suficientes para alterar os traços arraigados de patrimonialismo e burocratismo ainda presentes na condução cotidiana das ações estatais”. Em 1967 a Administração Pública é reformulada por meio do Decreto nº 200, que subdivide a sua composição em Administração direta e indireta. O planejamento se configura como autoritário-tecnocrático e fundamenta a elaboração do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) no mesmo ano. Na década de 70, são lançados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II. Sobre esse último, o PND II, constituiu o ápice do Estado

desenvolvimentista brasileiro, por ter concluído a implantação no Brasil de “todos os setores industriais característicos da Segunda Revolução Industrial. No final dos anos 70, o Brasil dispunha de siderúrgicas, petroquímicas, empresas de eletricidade, de bens de capital, fábricas de automóveis, enfim, todo conjunto de indústrias que os países centrais dominavam desde o final do século XIX” (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2020, p.138).

Quanto à cidade, Bonduki (2018, p. 36) explica a política urbana no período militar — que possui caráter intervencionista e tecnocrático — pela distribuição dos principais acontecimentos em três períodos: o primeiro período diz respeito ao governo de Humberto Castello Branco (1964 a 1966), o segundo corresponde aos governos de Artur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici (1966 a 1974), e o terceiro período corresponde aos governos de Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo (1974 a 1985).

Do primeiro período extrai-se especialmente a elaboração de uma política urbana que ensejou a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Mesmo diante do agravamento da questão da moradia com o aumento do adensamento populacional e do déficit habitacional — efeitos da base urbana industrial — espelhados na expansão da autoconstrução habitacional em favelas e de assentamentos irregulares nas periferias, a criação e funcionamento daquelas instituições públicas voltadas para habitação estavam vinculadas a um planejamento urbano pautado na lógica do capital, portanto, segundo Santoro (2014), prioritariamente destinado à concentração de investimentos imobiliários nos centros urbanos, à seletividade de recursos e benefícios sociais e à estruturação da atividade econômica produtiva. Nesse sentido, a política da casa própria que contava com linhas de financiamento ofertadas pelo BNH, objetivava atender a uma nova fase do processo de industrialização. Como consequência da realização de uma política habitacional sem o apoio de uma política urbana fundiária, foi aprofundada a limitação de acesso ao direito à moradia e ao direito à cidade (SANTORO, 2014).

No segundo período, segundo Bonduki (2018, p.37), mesmo com o agravamento das condições de manutenção da vida cotidiana nas cidades em decorrência do arrocho salarial como medida pública anti-inflacionária e da repressão a políticos, trabalhadores e movimentos sociais, a política urbana destinou-se à produção habitacional para a classe média; e para o financiamento da infraestrutura de saneamento básico e mobilidade. As principais ações estatais são: programa Cura (Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada); o fundo de urbanização; financiamentos para sistemas ferroviários de transportes urbanos, de passageiros; e o apoio ao desenvolvimento de polos econômicos. Nesse momento histórico ditatorial, Bonduki (2018) evidencia também a ação de setores conservadores na esfera parlamentar, que alcançaram com sucesso o objetivo de interromper o esforço de setores

progressistas preocupados com a especulação imobiliária e com a questão fundiária, cujos projetos de lei, que poderiam alterar o uso da propriedade fundiária em área urbana, não seguiram adiante no processo legislativo.

Em relação ao terceiro período, a política urbana pouco consegue avançar em termos de investimentos, principalmente a partir do início da década de 1980. Bonduki (2018) o caracteriza pelo ressurgimento da concepção de uma política urbana menos setorial e mais voltada para o território tendo como centralidade, as grandes cidades e as regiões metropolitanas. Para tanto, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) integrada por membros ligados ao governo militar e com a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) apresentada ainda em forma de projeto de lei em 1977. Além desse evento, tem-se o começo da legislação do desenvolvimento urbano com a publicação da lei federal de parcelamento do solo urbano em 1979 (Lei nº 6.766/79).

#### **iv. Década de 80:**

Período marcado pelos processos de redemocratização política e de reconstitucionalização do país. O Estado volta a assumir o caráter liberal democrático e nessa nova readaptação política, inicia-se a gradual reinserção de temas sociais na agenda pública. O planejamento volta-se, sobretudo, para as estratégias de estabilização da economia entre 1986 e 1989 (Plano Cruzado; Plano Bresser; Plano Verão; Plano Maílson), mas, sofre mudanças com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que em seu art. 165 torna o plano plurianual (PPA) uma lei, o condicionando à ideia de processualidade contínua das ações estatais que devem estar obrigatoriamente vinculadas ao orçamento público.

Sabendo-se que o orçamento público é uma peça técnica de planejamento que não se limita a sua estruturação contábil — por refletir tanto a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários (SALVADOR, 2012) —, na CF/88, os gastos sociais ganham importante dimensão com a centralidade que a condição de cidadania passa a ter: essa centralidade promoveu “a ampliação e universalização dos direitos sociais da população, mediante a incorporação do conceito de seguridade social que engloba as áreas de saúde, previdência e assistência social em substituição ao conceito mais restrito de proteção social” (ORAIR et al., 2013, p.36). Essa mudança atribuiu ao planejamento público nas três instâncias governamentais, o cariz societal.

Sobre o planejamento societal, pode ser entendido como o planejamento que se caracteriza pela alta amplitude dos objetivos e metas sociais pretendidos, ocupando-se também da implementação e

avaliação que concernem ao desenvolvimento dos tipos de programas adequados à realização das metas escolhidas (BOTTOMORE; OUTHWAITE; 1996). Em relação ao planejamento espacial, essa década é marcada por um vácuo no tocante às políticas territoriais nacionais (BITOUN, 2009). Segundo esse autor, entre 1983, período em que a crise econômica e política do Estado brasileiro é aprofundada, até a estabilização monetária em 1994, a política territorial era impraticável:

A política territorial envolve perspectivas de médio e longo prazos, o que não era possível durante o período citado, que se caracteriza nesse campo pelo progressivo desmonte [...] das instituições encarregadas da operação das políticas territoriais, tais como as agências de planejamento dos espaços metropolitanos, e as superintendências de desenvolvimento regional. Assim sendo, as principais iniciativas de políticas territoriais, de caráter limitado mesmo se às vezes bastante inovador, resultam da ação dos entes infranacionais, estados e municípios, destacando-se os últimos por estarem mais diretamente influenciados pela qualidade da sociedade civil. Houve então um número significativo de experiências inovadoras em municípios brasileiros, sem que isso compensasse a ausência de políticas territoriais nacionais (BITOUN, 2009, p.03).

No entanto, mesmo esse período também sendo marcado pela falência do sistema financeiro da habitação em 1986 — que chegou a atingir elevada produção habitacional, mas, com a contrapartida da alta inadimplência dos mutuários habitacionais (pessoas físicas e empresas) (BONDUKI, 2018) —, alguns avanços na esfera legiferante relativa ao desenvolvimento urbano, precisam ser destacados. São eles: a positivação dos artigos 182 e 183 trazidos pela nova Carta Constitucional de 1988 que versam sobre o desenvolvimento da política urbana; e a apresentação no Senado, em 1989, do Projeto de Lei nº 181 (PLS nº 181/1989) que deu origem ao Estatuto da Cidade, norma que atualmente regulamenta os dois artigos constitucionais mencionados, estabelecendo, portanto, as diretrizes gerais da política urbana bem como a garantia de diferentes instâncias de participação na gestão do desenvolvimento urbano.

Importa destacar que foram excluídos do PLS mencionado, elementos normativos<sup>46</sup> que propiciariam hoje ao Plano Diretor, especialmente, nos casos de expansão do perímetro urbano, um processo decisório com maior transparência em relação aos procedimentos públicos adotados e a observação mais precisa quanto ao alinhamento das reais necessidades do município. Conforme explica Santoro (2014, p. 174), a proposta inicial foi trocada pela definição de conteúdo mínimo do Plano Diretor que vigora hoje no Estatuto da Cidade, e que não aborda o tema da expansão. Na proposta inicial, havia o detalhamento dos programas e sua relação com a construção de informações e decisões que permitiriam avaliar se a expansão urbana pretendida estaria sendo proposta em acordo com o planejamento global do município. Houve a perda da possibilidade de se promover mudanças

<sup>46</sup> O “conteúdo mínimo” hoje vigente decorre da exclusão dos incisos I (programa de expansão urbana), II (programa do uso do solo urbano) e III (programa de dotação urbana) e seus parágrafos do art. 42 do PLS nº 181/1989.

substanciais no que diz respeito à regulação dos processos de expansão urbana, a partir do combate das relações clientelistas locais e da manutenção de processos especulativos com terra.

#### v. Década de 90:

No cenário econômico mundial, o regime de acumulação flexível e a globalização consolidam-se. Os países em desenvolvimento, como o Brasil, reabrem suas economias e passam a cumprir exigências de organismos financeiros internacionais referentes ao reajustamento de suas estruturas internas. A reforma gerencial (contrarreforma) que se deriva desses imperativos das economias desenvolvidas é o marco da adoção do modelo gerencialista da gestão pública. A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 é representativa da reforma gerencial pela qual passou o aparato estatal.

Por meio dessa emenda, duas alterações intimamente vinculadas à ideia da estrutura organizacional da administração pública direta e indireta como uma empresa, são estabelecidas: a mudança na redação do *caput* do art. 37 da CF/88 com o acréscimo de mais um princípio administrativo, o da eficiência, cujo substrato principiológico é o do conceito de otimização; e redação do §3º no referido artigo constitucional, que estabelece formas de controle social, lastreado na ideia do cidadão como usuário/cliente por ser agora considerado consumidor do serviço público (SILVA, 1999) e na referência à qualidade do serviço prestado no lugar de reforçar a necessidade de sua eficácia:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Em síntese, a relação entre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade assim como a adoção de outros instrumentais das ciências administrativas<sup>47</sup>, tornam-se imprescindíveis à metodologia que concerne ao planejamento público sob a abordagem gerencialista. Apesar de ter sido positivado com a CF/88, é só nessa fase da reforma gerencial, que o planejamento relativo ao plano plurianual tem a sua prática iniciada.

#### vi. A partir do ano 2000:

Em específico, no início do período governamental petista — governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) —, observa-se relativo avanço no campo de

<sup>47</sup> Por exemplo, os níveis de planejamento baseado nos níveis hierárquicos da organização; o modelo de gestão por resultado; medidas de desempenho e o ciclo administrativo que embasa o ciclo de formação da política pública.



estudo dedicado à concepção de planejamento. O ato de planejar é defendido no discurso político e nas ações governamentais, como uma construção democrática sob uma visão integrada em que deve orientar a programação das ações setoriais em uma perspectiva de totalidade. Desse modo, o processo de planejamento torna-se base estrutural de todas as ações estatais.

No caso do planejamento urbano, apesar da orientação do planejamento como instrumento principal da gestão pública dos territórios já estar previsto desde o governo neoliberal anterior com a publicação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) em 2001, foi só a partir da fase governamental petista que tal instrumento ganhou maior notoriedade. Para isso, contribuiu efetivamente a 1ª Conferência Nacional das Cidades em 2003 e a posterior criação do Ministério das Cidades que se encarregou de formular e formalizar pouco tempo depois, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A concepção da PNDU assentou-se, sobretudo, na ideia de integração. Orientada pelas perspectivas da eficiência administrativa e da pactuação democrática, a categoria integração considerada envolve duas dimensões: uma relacionada à necessária articulação entre políticas setoriais e a outra, relacionada à construção da política pública.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano adota uma tese central e diversas teses secundárias. A tese central é a de que vivemos uma crise urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. O que se busca é a equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios (BRASIL, 2004, p. 07).

No que diz respeito à articulação entre políticas setoriais, a PNDU adota a premissa de que o desenvolvimento urbano sustentável, eficiente e eficaz só é alcançado se o planejamento territorial urbano for construído de modo articulado com a política fundiária, a política nacional de habitação, política de saneamento ambiental e a política de mobilidade urbana. Conforme a Secretaria Executiva do Conselho das Cidades (SECONCID), as metas setoriais relativas à intervenção em uma determinada localidade devem partir da análise das especificidades locais pensadas de modo integrado ao todo social que está interligado. Nos processos relacionados à gestão política e administrativa do espaço metropolitano, a perspectiva da integração permitiu operacionalizar ideias como a de governança interfederativa das funções públicas de interesse comum, que se pauta no compartilhamento das “responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (BRASIL, 2015).

Foi sob esse alicerce metodológico que houve em 2004, a aprovação da Política Nacional de Habitação e o lançamento do Programa Crédito Solidário. Outro evento fundamental que expressa essa

condução estatal do interesse público, é a implementação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, marco temporal em que o planejamento integrado foi executado por meio de grandes obras derivadas das políticas setoriais nas áreas de saneamento, resíduos sólidos, mobilidade urbana e habitação. Nesse contexto, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é lançado através da Lei nº 11.977/2009, abrangendo o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Ao longo dessa gestão governamental, também destacam-se a criação da Lei da Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587) em 2012 e em 2015, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089) que propõe o planejamento urbano por meio da pactuação metropolitana. A Lei da Regularização Fundiária (Lei nº 13.465) que trata da incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e da titulação de seus ocupantes, mesmo tendo sido publicada em 2017, portanto, fora do período governamental petista, é remanescente do seu contexto ideológico e político.

Em específico, no campo do setor habitacional de interesse social, o planejamento passou a ser peça obrigatória para o repasse de recursos federais aos municípios visando o fortalecimento da articulação entre as diretrizes da PNH e as políticas habitacionais regionais. Esse intento se deu especialmente por meio da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124 de 2005) que instituiu como condição para os municípios terem acesso ao fundo que opera esse sistema, a apresentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), definido pelo art. 2º da Resolução nº 2/2006 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, como um “documento de caráter administrativo, que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizam, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social”. Em acréscimo, o PLHIS precisa estar articulado ao Plano Diretor e ao PPA municipais.

Em 2009 foi lançado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) para o período de 2009-2023, concretizando a proposta constitucional do necessário planejamento de ações estatais contínuas. Por outro lado, uma das principais críticas relacionadas ao planejamento habitacional nesse período governamental, diz respeito à atipicidade da integração hierárquica entre plano, política e programa no campo das intervenções públicas federais, contrariando o conhecimento basilar difundido pela literatura relacionado ao planejamento e à gestão de políticas públicas. Tal observação deriva-se do caso do PMCMV que, segundo a avaliação feita por Krause; Balbim e Neto (2010), foi alçado à esfera de política de provisão habitacional, por não ter se sujeitado aos princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional que fundamentaram o Plano Nacional de Habitação.

Sobre a categoria integração no campo da construção da política pública, refere-se à articulação democrática de diferentes instâncias de participação. Assim, em uma perspectiva contrária à construção estatal centralizada e impositiva/ verticalizada do plano urbano, a PNDU consagra a reunião entre as

instâncias federal, estadual e municipal de governo com as organizações da sociedade civil, entidades sindicais; universidades e centros de pesquisa; e o setor privado; bem como a sujeição dos feitos públicos ao controle social feito pela população (controle já previsto na CF/88) como também por órgãos colegiados (federal e municipal), como o Conselho das Cidades. Esse último, na instância federal, foi criado pelo Decreto nº 5.790 de 2006 e materializa a vinculação entre os diferentes atores sociais mencionados; instrui as diretrizes do planejamento urbano nacional assim como avalia sua implementação; e recomenda que sua estrutura seja reproduzida no âmbito municipal para orientar a construção do Plano Diretor segundo as especificidades de cada cidade.

A partir de 2016, os rumos da dinâmica ideopolítica no âmbito da gestão estatal, tem como marco histórico principal, a destituição da presidente da República, Dilma Rousseff, em um processo de impedimento que ficou caracterizado na literatura social crítica como um golpe de Estado — cujo maior prejuízo sobre a ordem constitucional brasileira, foi a fragilização do sistema democrático nacional (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2020). Nesse contexto político de rupturas na instância pública, o planejamento urbano retrocede e desvincula-se gradualmente, sobretudo na prática, de conceitos e perspectivas técnicas lastreadas na participação popular e na visão integrada do diagnóstico social da área de intervenção. O Ministério das Cidades foi extinto e, como consequência, os programas voltados para a habitação, especialmente, de interesse social, passaram a ser paulatinamente desconstruídos por meio de reformulações técnicas, orçamentárias e legais.

Como anteriormente mencionado, percebe-se por meio das transformações pelas quais passou a gestão pública brasileira, que o planejamento enquanto metodologia administrativa, tem sua utilização modificada de acordo com os objetivos políticos e econômicos do arranjo político-institucional dominante que o realiza. Por sua vez, esses objetivos políticos e econômicos na trajetória histórica do país, conformam-se com a ordem socioespacial capitalista. Sob esse aspecto, pode-se depreender que desde a era Vargas — período em que se pode começar a falar em planejamento na esfera estatal —, passando pelos governos militares ditatoriais, neoliberais da década de 90, petistas (articulação centro-esquerda que aproxima-se da social democracia, abrindo a possibilidade da participação popular e de setores da sociedade civil organizada ainda que restrita) até a retomada da condução ultraliberal do país representada pelos ocupantes do poder executivo federal atual, o regime de acumulação do capital é o espaço de convergência entre essas configurações governamentais.

Como desdobramento, os processos de burocratização e os relativos ao gerencialismo que demandaram mudanças administrativas, técnico-operacionais e legais na esfera de atuação do Estado, desenvolveram-se na esteira da sociabilidade capitalista que continua condicionando a reprodução de uma estrutura social e política, onde o controle social sobre a atuação do setor público é desestimulado ainda que previsto em lei (CF/88 em seu art. 37, §3º). Tal desestímulo, que relaciona-se com a práxis

fragmentária (KOSIK, 2002), encontra particularmente no Brasil, um ambiente fecundo por este não possuir larga experiência democrática, fato que sinaliza a falta de tradição federativa (POCHMANN, 2003; MARICATO, 2006).

Por conseguinte, a insuficiente participação política, sobretudo, por meio do controle social, implica em um obstáculo significativo para dar início à superação de traços singulares da gestão pública brasileira que remontam as experiências colonial e oligárquica, como as práticas clientelistas e assistencialistas; formas verticais e impositivas de construção de planos; e a desconsideração da perspectiva integrada no que se refere ao planejamento público das políticas e programas sociais. Conforme explica Oliveira (2001 apud MARICATO, 2013, p.47): “o problema maior não estaria na imperfeição de nossas instituições e formas políticas, mas talvez em que temos sido [...], república sem republicanos, democracia — nos curtos períodos de sua precária vigência — sem democratas e federação sem federalistas”.

#### **4.2 Planejamento público e as relações comunitárias**

A compreensão das determinações de um problema social aprofunda-se, quando os procedimentos da análise de um recorte da realidade consubstancia-se na ideia de que um único ponto de vista não pode ser tomado como capaz de explicar todas as dimensões de um fato social. A familiaridade com a paisagem social em exame, classificações técnicas e experiências sensíveis segundo o entendimento particular do agente que realiza a análise, não garante que a lógica de suas relações seja compreendida.

No caso dos programas públicos voltados para a questão da moradia, a participação das famílias vinculadas à dimensão comunitária que sofrerá a intervenção, precisa ser tratada como um procedimento igualmente estratégico, portanto, imprescindível dentro do processo de planejamento e de execução da produção habitacional. Caso essa consideração não aconteça, ter-se-á aplicada de forma uniformizada uma visão unilateral do que se julga adequado como medida de bem-estar urbano, alicerçada, por exemplo, no tecnicismo e/ou no interesse meramente político-partidário acrescidos por concepções rasas como a de que qualquer coisa serve para quem nada possui.

No campo da teoria sociológica, a comunidade pode ser compreendida como um processo social associativo de cunho cooperativo, onde os laços solidários que a forma, sugerem segurança como uma espécie de contrapartida ao ato de abdicar de parte da liberdade de exercer apenas os desejos individuais pelo atendimento dos interesses do todo. Contida na sociedade, a comunidade diferencia-se daquela última, pela maior proximidade entre seus membros e pela menor impessoalidade nas interações que abarca. Sobre essa diferença, Tönnies (1973, p.97) explica que “tudo que é confiante, íntimo, que vive exclusivamente junto é compreendido como a vida em comunidade. A sociedade é o

que é público, é o mundo”. Nisbet (1967 apud MOCELLIN, 2011) também evidencia esses laços pessoais estreitos como especificidade da vida comunitária ao dizer que o arquétipo da comunidade é a família e a força do vínculo comunitário se dá através de relações não-comunais de concorrência ou conflito. Sob essa perspectiva, a articulação em prol dos objetivos comunitários pode ser tratada como a condição de existência da comunidade para Weber (1973) e como fonte de identidade<sup>48</sup> que passa a ter a função de promover reações em defesa da comunidade para Castells (1999).

Por outro lado, a coesão social constitutiva das organizações sociais mencionadas, pode sugerir, à primeira vista, a homogeneidade no campo das preferências individuais como condição para a existência da convivência social. No entanto, também faz parte da convivência, uma diversidade de perfis, gostos divergentes, visões de mundo antagônicas e experiências de vida únicas. Ou seja, uma heterogeneidade que explica a singularidade de cada organização social. Para Elias (1994, p. 27), “mesmo dentro de um mesmo grupo, as relações conferidas a duas pessoas e suas histórias individuais nunca são exatamente idênticas: cada pessoa parte de uma posição única em sua rede de relações e atravessa uma história singular até chegar à morte.” Simmel (2006) também ressalta a heterogeneidade, quando afirma que as interações sociais que produzem uma mesma sociedade também podem ser divergentes em seus interesses, necessidades e finalidades específicos. Nesse caso, todas as diferentes formas do que Simmel (2006, p.64) denominou como sociação, “são acompanhadas por um sentimento e por uma satisfação de estar justamente socializado pelo valor da formação da sociedade enquanto tal”.

Essas perspectivas da teoria sociológica facultam a reflexão de que na convivência de uma mesma realidade, os grupos sociais apresentam particularidades diferenciadas derivadas de suas experiências e referências identitárias que não podem ser “sinteticamente somadas de maneira simples” (SETTON, 2009, p. 300). Sendo assim, “toda trajetória social deve ser compreendida como uma maneira singular de percorrer o espaço social” (BOURDIEU, 1996, p.292), visão que pode explicar o que afirma Park (1967 apud HARVEY, 2008): ao construir a cidade o homem reconstrói a si mesmo.

Ao contrário das concepções sociológicas apresentadas sobre comunidade em que a compreensão das relações de proximidade que a constitui, fixa-se em atributos comportamentais — a menor impessoalidade; a não competitividade; e a solidariedade — como base para a coesão comunitária, o entendimento materialista para a realidade comunitária parte das relações de produção para explicar a organização social independente do nível associativo existente.

No caso da sociabilidade capitalista, as particularidades comunitárias se constroem no interior de um processo histórico-dialético determinado por interesses de classe inconciliáveis. As singularidades comunitárias são particularizadas por uma legalidade que a tudo concebe como

<sup>48</sup> Castells (1999, p.23) define identidade como o processo de construção de significado com base em um atributo cultural ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados que prevalecem sobre outros significados.

mercadoria e, sob essa lógica, aqueles atributos comportamentais que operam na vida individual não estão isolados da realidade objetiva que o indivíduo está imerso. Em outras palavras, essa perspectiva teórica permite pensar o conceito de comunidade tendo como referência base, a consideração da vivência da realidade concreta estruturada pelo regime de acumulação do capital, em que as relações sociais são marcadas por interesses em oposição originados na esfera da reprodução da vida material de classes sociais em permanente conflito. Nesse contexto, a heterogeneidade não se expressa apenas por meio das variadas trajetórias de vida que se constroem no encaixo da garantia das condições materiais de existência, mas, essencialmente, por meio da existência de diferentes formas de consciência que daquelas trajetórias decorrem.

A unidade pública que possui a competência para desenvolver o planejamento programático, tem a possibilidade de ajustar o desenho da intervenção estatal às reais necessidades comuns das diferentes famílias consideradas, e obter, segundo Souza (2003), o máximo possível de realismo da situação concreta aumentando, com isso, a precisão do processo de intervenção. É com base nesse benefício para o planejamento, que a livre expressão da experiência prática cotidiana e do saber local do contingente populacional alvo do programa, devem ter significância estratégica na formulação do desenho da intervenção:

As adaptações singularizantes de parâmetros particulares seriam desconstruções/ reconstruções feitas em cada situação concreta pelos cidadãos e, conjuntamente, com os pesquisadores e planejadores dos parâmetros particulares [...] com base na combinação de esforços prévios de investigação empírica e reflexão teórica, ou seja, reflexão sobre a dialética entre o particular e o geral acerca dos fenômenos observados (SOUZA, 2003, p. 69).

Não há dúvidas de que a consideração da heterogeneidade do contingente populacional alvo da ação pública, potencializa a própria efetividade da política social associada. O que não é tão evidente, é o motivo pelo qual tal consideração costuma ser apresentada superficialmente no planejamento, já que até o mais simples diagnóstico de um problema social aponta para a complexidade do recorte da realidade concreta.

A partir da lógica da ação estatal anteriormente mencionada, que “exprime seu caráter limitado à ordem burguesa, reconhecendo e legitimando apenas as demandas que não põem em xeque a propriedade privada moderna, a organização hierárquica das classes e que garantam, de modo eficaz, a acumulação privada da mais-valia” (BEZERRA; GOIS, 2014, p. 79-80), entende-se como intencional a superficialidade das diretrizes, dos objetivos e das metas que orientam as ações estratégicas sistematizadas. É essa intencionalidade, na maioria das vezes velada, que coloca as políticas sociais e os seus programas vinculados na condição de espaço de reprodução da legalidade capitalista. E não poderia ser diferente nem mesmo no caso da programação de ações derivada de uma agenda pública

reformista, pois o arcabouço institucional que produz suas diretrizes também orienta-se pelo atendimento do interesse social limitado ao atendimento do capital.

Nesse cenário, a especulação imobiliária, sobretudo, da terra urbanizada, serve como bússola para os mecanismos que organizam a ordenação e o acesso aos espaços da cidade capitalista. Sendo o planejamento na instância pública um desses mecanismos, a produção habitacional de interesse social também sofre incidência da lógica privatista, ao ter o processo decisório que o define, por exemplo, guiado, em maior ou menor grau, pela rentabilidade que o empreendimento edilício pode oferecer para as parcerias privadas envolvidas, especialmente as construtoras. Essa rentabilidade poderá se restringir apenas ao processo de construção, caso das demandas sociais — famílias que não possuem renda para adquirir a propriedade da casa própria — em que as edificações não podem ser vendidas e sua distribuição é operada exclusivamente pelo Estado; ou também abranger a fase da comercialização, caso das demandas de mercado — famílias que possuem renda baixa, mas podem contratar o financiamento habitacional subsidiado pelo governo — em que o setor privado participa da comercialização dos imóveis.

De modo complementar, são destacados dois exemplos de práticas socioespaciais heterônomas no campo da habitação de interesse social, que distorcem os objetivos da produção habitacional lastreada na obrigatoriedade da participação popular instituída pela Política Nacional de Habitação (PNH) aprovada em 2004. O primeiro exemplo, refere-se ao estudo desenvolvido por Albuquerque, Albuquerque e Peixoto (2012), que demonstra o intento de um governo municipal em remover uma vila de pescadores, porque a intensa valorização econômica da área, considerada berço da cidade, seria incompatível com a permanência da comunidade. Já o segundo exemplo, baseia-se no estudo feito por Meneghini e Menezes (2013) sobre o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM). Essa investigação mostra que a obrigatoriedade de assimilação de novos referenciais de conduta — a chamada “etiqueta urbana” — como condição dada pelo governo para permanência no habitacional social, representa a sujeição da transformação do espaço de moradia à imposição de uma nova forma de ser e agir. Como verbalizado pelos próprios agentes públicos: “não bastava sair do igarapé, era preciso tirar o igarapé de dentro de si” (MENEZHINI; MENEZES, 2013).

Ao coordenar os resultados das pesquisas mencionadas, observa-se que, no plano habitacional traçado, o poder público não considerou as especificidades da trajetória histórica comunitária como a relação da comunidade com o espaço que ocupava; e as práticas cotidianas, sobretudo, as relacionadas aos aspectos cultural e laboral. O Estado buscou legitimar a imposição de um novo modo de realizar a vida cotidiana, por meio de uma visão tecnicista e unilateral, fato que revela a imbricação de duas relações que materializam ações de dominação socioespacial: do Estado para a comunidade, expressa especialmente por meio da obrigação dos beneficiários introjetarem um novo modo de ser e agir

segundo a cartilha pública como condição para a efetividade do direito à moradia; e do mercado imobiliário para o Estado, evidenciada pela dominação e o controle espaciais que o mercado imobiliário exerce ainda que de forma indireta, sobre o processo decisório público relativo ao planejamento da produção habitacional de interesse social.

Em face do exposto, o planejamento habitacional que resulta em processos socioespaciais desagregadores como estes, repercute prejudicialmente sobre a retomada da vida cotidiana no novo ambiente de moradia, ao enfraquecer a possibilidade de se ter a rearticulação entre a vida doméstica, a vida comunitária e a vida na cidade como uma experiência espacial coletiva.

### 4.3 Planejamento público e os direitos à moradia e à cidade

Em linhas gerais, na perspectiva marxista, o direito à moradia não pode ser discutido dissociado da forma política que valida sua existência: o Estado capitalista. O capitalismo se reproduz por meio da interação jurídica entre as pessoas e entre as pessoas e as coisas, de modo que não só as normas jurídicas modernas caracterizam a relação jurídica para esse modo de produção, mas, especialmente, o seu objeto que, independente se material (bens) ou imaterial (a força de trabalho), estará lastreado na lógica da mercadoria (MASCARO, 2015). A partir desse raciocínio, depreende-se que o direito é o modo pelo qual as relações sociais se constituem formalmente sob o capitalismo, portanto, o capitalismo dá especificidade ao direito.

Ao mesmo tempo, a reprodução das relações jurídicas também depende da existência do capital. Sartori (2010) reforça esse entendimento ao ressaltar que a implementação do modo capitalista de produção foi e continua sendo determinante para a universalização do direito. Segundo esse autor, a mediação jurídica se impõe incisivamente nas relações sociais que se estabelecem no capitalismo, imposição perceptível quando se observa que a “propriedade privada é uma categoria jurídica (embora também econômica), o trabalho assalariado pressupõe a igualdade formal entre o trabalhador e o detentor dos meios de produção, o Estado se encontra como autoridade central na sociedade capitalista, sendo essencial para a manutenção da normalidade do capital” (SARTORI, 2010, p. 88-89).

Nessa íntima articulação entre direito e capitalismo, a norma é entendida como a forma pela qual o direito se exprime, portanto, somente conhecendo o poder social que a alicerça, é que se pode mover a transformação das estruturas sociais que ao mesmo tempo sustentam e são sustentadas pelo direito. Para Mascaro (2015), essa lógica explica o motivo pelo qual a limitação do direito à norma expressa o desconhecimento acerca da raiz das contradições sociais. Pachukanis (2017) alinha-se a esse entendimento quando associa o pensamento jurídico em voga — que coloca a norma como regra de conduta estabelecida de modo autoritário<sup>49</sup> — ao empirismo da ciência econômica pautado em um

<sup>49</sup> Pachukanis refere-se à tendência de se considerar a norma apenas em sua forma cuja validade está condicionada à emanção estatal, como defende a corrente juspositivista em sentido estrito apoiada nas ideias teóricas de Hans Kelsen.



formalismo extremo. Sob essa perspectiva, segundo o referido jurista soviético, tanto o direito como a economia, sobretudo, a neoclássica, convergem quanto ao desenvolvimento dos seus campos de conhecimento de modo desconectado da realidade social concreta que constitui a vida cotidiana.

Na base do avanço do modo de produção capitalista, que é a consolidação do mercado de trabalho, emergem os conceitos de indivíduo e de sujeito de direito. Sobre esse último, de acordo com Mascaro (2015), é um conceito forjado no desenvolvimento da troca de equivalentes e dele decorre outro conceito jurídico, que é o de direito subjetivo entendido como o direito que o sujeito possui sobre algo. O sujeito titular de direitos e deveres faz com que todos os direitos (incluindo os que se inserem no grupo cuja temática perpassa pela ideia de dignidade humana) possuam a mesma lógica operativa: uma relação “tecnificada” em que a atuação do direito, independente se defensoria ou acusatória, está condicionada à existência do direito objetivo expresso pela norma que assegura o tratamento jurídico do caso concreto. Assim, toda e qualquer relação jurídica se realiza nos limites da reprodução do capital; e, enquanto o conjunto de elementos jurídicos encontram na norma jurídica a sua validade, no Estado encontra a via institucional que garante a sua existência.

Mascaro (2013, p. 18) explica que “ao contrário de outras formas de domínio político, o Estado é um fenômeno especificamente capitalista. [...] No capitalismo, a apreensão do produto da força de trabalho e dos bens não é mais feita a partir de uma posse bruta ou da violência física”. Apoiado nessa premissa, o referido autor argumenta que existe uma intermediação no processo de produção e comercialização de mercadorias, garantida não por cada burguês, mas por uma instância apartada de todos eles: o Estado. Em função disso, o aparato estatal assume a posição de peça necessária à existência e reprodução capitalista, na medida em que assegura juridicamente as condições para a extração da mais-valia por meio da exploração da força de trabalho na forma assalariada (MASCARO, 2013). Assim, no esteio dessa dinâmica estatal em prol da acumulação do capital, destacam-se as instituições jurídicas cuja função é a de viabilizar os mecanismos legais que separam exploradores e explorados.

Para compreender essa relação, é necessário direcionar a atenção para os pressupostos basilares dos quais dependem a extração da mais-valia. Tais pressupostos são a existência da força de trabalho livre para ser comercializada — e, portanto, assumir a forma assalariada —; e a separação do trabalho livre dos meios e do material do trabalho, que são as condições objetivas para sua efetivação. Mas, para que a comercialização da força de trabalho possa se realizar, é imprescindível a existência da liberdade

---

Além dessa corrente, o pensamento juspositivista também abarca as correntes eclética e ética, que não só atribuem a validade da norma a sua forma, mas também ao seu conteúdo. A corrente eclética defende que o direito positivo é também resultante de fontes externas ao próprio Estado, como hábitos culturais e valores sociais. Seus principais representantes são Friedrich Savigny e Miguel Reale; já a corrente ética, tem no princípio ético construído historicamente a sua base e atribui especial importância ao resgate da relação entre o conceito de justiça e o direito positivo. De acordo com Mascaro (2015), o elemento de fundo dessa vertente não é a verdade, mas consenso. Os estudos de Jürgen Habermas são centrais para essa corrente.

civil que, por sua vez, demanda um sistema constitucional democrático. É neste encadeamento de condições específicas, que assenta-se o interesse da ordem capitalista em defender que o Estado assegure as relações jurídicas que materializam os direitos e as liberdades individuais, ação que implica também no impedimento formal da interferência abusiva na vida privada dos indivíduos. No entanto, para que essa estrutura seja exequível, as esferas econômica e política não podem se concentrar em uma única instância de poder — seja um indivíduo, uma classe social ou um organismo —, como no servilismo, no sistema escravista ou em qualquer outra forma de exploração em que a relação social de dominação é direta e formal, portanto, reconhecida, imediata e legitimada socialmente. No caso do capitalismo, a dominação social subsiste à superação das formas sociais que o precedeu, mas manifesta-se agora de modo indireto, mediado, sobretudo, sob a expressão fenomênica de uma realidade democrática.

É como livres possuidores de sua força de trabalho que os homens participam do mercado. Nem por isso, contudo, o mecanismo de operação do modo de produção capitalista pode ser imediatamente apreendido. Aparentemente, a igualdade de status jurídico é indicador suficiente da igualdade social. A liberdade de que cada homem goza na situação de mercado leva à ilusão de que as realizações de cada um variam em razão direta de suas capacidades individuais (SAFFIOTI, 1976, p.13).

O Estado tem seu espaço de ação ampliado para além da coerção (objetiva garantir os interesses da classe hegemônica, a capitalista, fazendo uso do seu poder político) ao voltar-se também para a promoção do consenso (controla os conflitos entre classes e legitima a ordem social burguesa vigente) e das condições políticas que viabilizam o trabalho assalariado e a segurança da propriedade privada. No entanto, apesar das esferas política e econômica estarem apartadas, interligam-se pela mesma finalidade — preservar a dinâmica do regime de acumulação do capital — na medida em que a primeira esfera prepara a organização social sobre a qual as forças produtivas que compõem a esfera econômica atuarão. Com isso, demonstra-se que o aparato estatal não pode ter a neutralidade como um atributo imanente, se a condição de sujeito de direito, a igualdade, o direito à propriedade privada e a garantia da autonomia da vontade como fundamento da liberdade para contratar são, dentre outros dispositivos, instrumentos jurídicos vitais na dinâmica da esfera econômica movida pelo trabalho assalariado.

Pachukanis (2017, p.118) sintetiza todo essa dinâmica quando afirma que:

O servo está em uma situação de completa subordinação ao senhor justamente porque essa relação de exploração não exige uma formulação jurídica particular. O trabalhador assalariado surge no mercado como um livre vendedor da sua força de trabalho porque a relação capitalista de exploração é mediada pela forma jurídica do contrato.

Sabendo-se que o direito assegura formalmente o *modus operandi* do capital, a liberdade preconizada no seio das relações jurídicas que rege a vida da sociedade civil no universo capitalista não pode ser plena.

O direito está afirmado sobre princípios como da igualdade e da liberdade, mas surge de sociedades que não são nem verdadeiramente livres e nem verdadeiramente iguais. Dessa forma, o direito não é um corretivo estrutural da desigualdade e um promotor da efetiva liberdade, mas age, sim, para camuflar as injustiças estruturais por meio de normas aparentemente justas no que tange à sua forma (MASCARO, 2015, p.29).

A vivência democrática em uma perspectiva formal só é permitida dentro dos limites de um ambiente social que possa promover a reprodução da acumulação do capital e a manutenção da sua hegemonia, de tal modo que, em situação contrária, ou seja, quando a intensidade do protagonismo popular sugere ser ameaça — especialmente quando a contradição relativa ao fato de não haver proporcionalidade entre a quantidade de trabalho empregada e a apropriação da riqueza produzida é percebida pelos trabalhadores —, a classe capitalista reage promovendo ações voltadas à conformação ou à coerção por meio do aparato estatal com o objetivo de restaurar o controle enfraquecido. Acerca dessa lógica, Marx (2017, p. 752) ensina que:

Quando os trabalhadores descobrem que, quanto mais trabalham, mais produzem riquezas para os outros; quanto mais cresce a força produtiva do seu trabalho, mais se torna sua função de meio de expandir o capital; quando veem que a intensidade da concorrência entre eles mesmos depende totalmente da pressão da superpopulação relativa; quando por isso, procuram organizar uma ação conjunta dos empregados e desempregados através dos sindicatos, etc., para destruir ou enfraquecer as consequências ruins daquela lei natural da produção capitalista sobre sua classe, então, protestam em altos brados o capital [...] contra a violação da “eterna” e “sacrossanta” lei da oferta e da procura. Todo entendimento entre empregados e desempregados perturba o funcionamento puro dessa lei. Mas, quando circunstâncias adversas [...] impedem a formação do exército industrial de reserva, e por isso, a subordinação absoluta da classe trabalhadora à classe capitalista, o capital, de mão dadas com seu escudeiro apregoador de lugares-comuns, rebela-se contra a lei “sacrossanta” da oferta e da procura e procura corrigi-la através de providências coercitivas.

Ante o exposto, fica evidente que se não há compreensão sobre o papel do Estado na dinâmica capitalista, onde o direito é inerente tanto à socialização da organização capitalista como ao mecanismo de reprodução contínua da relação capitalista (NEGRI, 2017, p.27), tampouco se compreenderá com clareza a ação estatal “como um processo complexo e fragmentado onde projetos políticos e estratégias de classe assumem uma expressão organizacional no aparato burocrático do Estado” (MELO, 1988, p.03). É sob esse jogo de poder entre classes sociais com interesses antagônicos, que o planejamento público (e o seu desdobramento na forma de políticas, programas e ações) é operacionalizado segundo os direitos sociais definidos no e pelo Estado capitalista.

Em relação à reflexão sobre os direitos como espaço de luta social na totalidade capitalista, é importante destacar que não será feita nas próximas linhas, uma contraposição à validade dos preceitos teóricos da abordagem marxiana acerca da igualdade política e da emancipação humana. De outro modo, mantém-se como premissa que:

A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, indivíduo independente e egoísta e, por outro, a cidadão, a pessoa moral. A emancipação

humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças [...] como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política (MARX, 1991, p.30).

O que se advoga é a práxis apoiada na teoria marxiana, capaz de promover um projeto coletivo de enfrentamento gradual das desigualdades socioespaciais, mas a partir das possibilidades sociais e jurídicas existentes, sem que estas últimas deixem de ser compreendidas como derivadas da objetividade social posta pelo capitalismo. Isso porque, “no primeiro momento, qualquer revolução social terá de lidar com as coisas como são e remediar as mazelas mais gritantes com os recursos disponíveis” (ENGELS, 2015, p.80). Sob esse raciocínio, nessa fase social transitória, específica e marcada pela intensificação crescente dos processos espoliativos, compreende-se que o cumprimento dos direitos é fundamental e deve constituir parâmetro para as reivindicações sociais junto ao Estado.

Feitas essas considerações, sabendo-se que as diretrizes gerais contidas no Estatuto da Cidade devem ser seguidas pelas políticas urbanas que se ocupam, sobretudo, com a habitação de interesse social, entende-se que o planejamento das suas ações não pode priorizar apenas a entrega da habitação, deve propiciar também, além da reestruturação da condição socioeconômica dos moradores beneficiários, o incentivo à participação política nos processos decisórios que impactam sobre a vida coletiva na cidade. No entanto, na experiência prática, o que se verifica é a prevalência do planejamento da produção habitacional que contempla programas e ações orientados pelo discurso heterônomo. Essa forma de planejamento é funcional à manutenção de privilégios sociais a partir de disjunções na dimensão democrática, por meio da efetividade seletiva dos direitos constitucionais.

O discurso heterônomo, em um plano geral, pode ser pensado a partir de duas esferas que também podem ser apreendidas como os “*loci* de referência discursiva” (SOUZA, 2017):

- i. A privada, em que a questão da moradia é simplificada em um problema de disponibilidade de renda e, simbolicamente, a um mérito pessoal. Ou seja, a necessidade humana da moradia é reduzida a um bem de consumo espacial, de modo que as famílias são consideradas apenas em sua relação com o capital. Somente os que possuem a renda necessária para a compra do imóvel, possuem o mérito (socialmente reconhecido) de tê-lo;
- ii. A estatal, em que o discurso busca construir uma representatividade apoiada nos programas públicos habitacionais como a própria materialidade do direito à moradia. A efetividade do direito à moradia é considerada como a doação de uma habitação; tratada como um ato de beneficência; ou ainda, como a promoção de uma oportunidade que os economicamente desprovidos e socialmente flagelados jamais teriam sem o Estado. Aos espoliados, só cabe a obrigação de serem gratos. Afinal, “aos que nada tem, qualquer coisa serve”.

O elo mais visível entre essas esferas no campo da produção habitacional, está na expectativa de lucratividade do setor privado, especialmente, de empreiteiras e construtoras com os contratos estabelecidos com a administração pública. Além disso, outras externalidades positivas geradas para o mercado imobiliário são esperadas, como a produção da terra urbanizada advinda com a construção de habitacionais em áreas ainda não transformadas infraestruturalmente. Nessa direção, como forma de atenuar as distorções ligadas ao atendimento do interesse popular, compreende-se que a existência desses discursos, alerta para a importância do planejamento urbano considerar o direito à moradia sempre vinculado aos demais direitos fundamentais; ao direito à cidade e, especialmente, vinculado à reflexão crítica sobre o direito como espaço limitado de luta social na sociabilidade capitalista.

Em específico, o direito à moradia precisa estar atrelado aos outros direitos fundamentais, porque as necessidades habitacionais não se esgotam na existência da unidade habitacional. A sustentabilidade de uma moradia adequada depende da eficácia conjunta dos direitos relacionados à garantia da vida humana em condições dignas. Sob essa premissa, depreende-se que, ainda que haja o comprometimento de um único direito, não é possível falar em atendimento da dignidade humana, porque este, enquanto valor axiológico dos direitos fundamentais se realiza na eficácia simultânea dos direitos que constituem o aparato regulatório existente.

De modo complementar, com base na conceituação dada à expressão “adequada” pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça (1991, p.111-112) integrante do PNUD, é possível extrair as condições essenciais que forjam o que se convencionou acerca da moradia como adequada na esfera jurídica supranacional. Tais condições estão descritas no Quadro 02 e orientam o conceito de direito à moradia nos Estados signatários de acordos internacionais em direitos humanos, como o Brasil.

#### Quadro 02 – Condições determinantes da moradia como adequada no direito internacional

(continuação)

Condições	Descrição
<b>Segurança legal</b>	Independente da forma que a habitação assuma, (arrendamento, locação, copropriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária), todos devem dispor da proteção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças.
<b>Disponibilidade de serviços e infraestrutura</b>	A habitação deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos devem ter acesso permanente aos recursos naturais; instalações sanitárias; meios de conservação de alimentos; e serviços de emergência.
<b>Acessibilidade</b>	Os custos financeiros da ocupação, devem ser suportados pelas pessoas ou agregados familiares, portanto, devem situar-se em um nível que não ameace a satisfação de outras necessidades básicas.
<b>Habitabilidade</b>	A habitação deve ser habitável, em termos de propiciar aos seus ocupantes, no mínimo, o espaço adequado; e a proteção da saúde em relação ao frio, umidade, calor, chuva e outros perigos climáticos bem como em relação aos riscos ligados aos problemas estruturais e epidemiológicos.
	A habitação deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras estruturas sociais. O custo (em tempo e dinheiro) do deslocamento por

<b>Localização</b>	motivo de trabalho não deve comprometer o orçamento familiar. As habitações não devem ser construídas em lugares poluídos ou na proximidade de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes.
<b>Respeito pelo meio cultural</b>	A arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais. Na construção ou modernização da habitação, é preciso garantir que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas.

Fonte: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça – PNUD (1991).

A desproporcionalidade entre as forças antagônicas que disputam o uso do espaço necessariamente se reflete no plano urbano. Sendo assim, a luta por moradia não deve ser acrítica quanto à responsabilidade do Estado na objetivação daquela realidade urbana determinada, de modo que não pode ser encerrada com a garantia legiferante de uma unidade habitacional ou legalização de um assentamento. A luta por moradia precisa ser permanente e compreendida para além de objetivos pontuais, ou seja, deve ser compreendida na dinâmica da cidade, já que essa dinâmica se dá historicamente pelo movimento de processos espaciais espoliativos.

No que diz respeito ao direito à cidade, este significa mais que um direito de acesso aos bens que a cidade incorpora, por ser também o direito de mudar a cidade segundo os desejos pessoais e coletivos (HARVEY, 2014) a partir da consciência sobre as condições estruturais que determinam a transformação social. Mas, como o espaço da cidade é formalmente regulado por uma legislação específica, “os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como os financiamentos que a política de crédito imobiliário tem disponibilizado, estão reservados ao restrito círculo dos que possuem recursos para ter a propriedade formalizada da terra” (ROLNIK, 2008). Desse modo, mesmo que o uso do espaço urbano para moradia seja garantida por lei e derivada da luta social, essa regulação apresenta a contradição de estar diretamente consorciada com os mecanismos privatistas que obstaculiza sua eficácia e efetividade.

Para a teoria marxiana, a justiça socioespacial no tempo societário capitalista, é inegavelmente uma medida distributiva paliativa para as contradições que estruturam os problemas sociais, de modo que só a superação do modo de produção capitalista constitui a forma de resolução. Harvey (2005) não rejeita esse argumento marxiano, no entanto, considera que é necessário procurar caminhos concretos exequíveis para essa superação, pois se houver apenas uma reprodução discursiva irrefletida da constatação marxiana acerca dos direitos forjados no aparato regulatório capitalista, perde-se uma força motriz política. Sob esse argumento, as conquistas da social-democracia ou do chamado “socialismo distributivo” não devem ser desdenhadas, porque, apesar de limitadas e superficiais, são conquistas sociais reais mais imediatamente possíveis. Nesse sentido, essas conquistas se constituem como uma espécie de razão tática para reivindicar as ideias de justiça e de direito.

A partir dos artigos que se referem ao direito do trabalho na Declaração de Direitos das Nações Unidas de 1948, Harvey (2005) questiona sobre o modo de vida que a humanidade teria, se os direitos

existentes — liberais — fossem seriamente considerados, em vez de violados, em maior ou menor grau, em todos os países capitalistas. Segundo o referido geógrafo, é necessário um projeto político para alcançar a superação da realidade concreta contraditória e a esfera dos direitos oferece essa possibilidade, pois “se há uma contradição básica na própria ideologia burguesa do mundo contemporâneo, essa contradição se encontra em sua retórica de direitos” (HARVEY, 2005, p.32).

É nesse sentido que Harvey (2005) propõe que os direitos sejam pensados como uma via reivindicativa que a mobilização popular dispõe na contemporaneidade, com a vantagem de também ser o terreno que a burguesia não é capaz de abandonar, por dele depender a própria existência do modo de produção capitalista, como anteriormente exposto. A desistência da ideia de dialogar na linguagem relativa aos direitos, é a perda de uma oportunidade de tornar clara as contradições inerentes da esfera jurídica para a maioria.

## 5 A QUESTÃO DA MORADIA NA CIDADE CAPITALISTA

### 5.1 A questão da moradia na particularidade da cidade latino-americana

A possibilidade de consideração da cidade latino-americana como uma categoria teórica não é um consenso. O reconhecimento das trajetórias específicas da formação de cada Estado latino-americano, tornou-se um espaço de dissensão acerca dessa possibilidade. Em uma posição argumentativa contrária, Gorelik (2005, p.111) afirma que a “cidade latino-americana” existe, mas apenas como uma construção cultural. A lógica que ampara essa afirmação, diz respeito à ideia de que a “cidade latino-americana” por si só mostra nitidamente a incoerência de qualquer referência comum, pois, se o que define uma cidade não cabe para a outra, a cidade latino-americana não pode ser tomada como uma categoria explicativa da diversidade de cidades que integram a América Latina. Por meio desse raciocínio, o referido autor entende que “se cada cidade apresenta qualidades distintas que dificultam sua integração [...] numa categoria abrangente, seria absurdo tentar definir a cidade latino-americana por meio de um ideal de representação de um conjunto de características a ela atribuídas” (GORELIK, 2005, p.112).

Por outro lado, Sedrez (2013, p.59), ao afirmar que não existe uma narrativa histórica única capaz de explicar todas as diferentes origens e trajetórias nacionais específicas das cidades latino-americanas, mas “narrativas comuns à experiência urbana no continente”, avança em relação ao entendimento do autor anterior, mas o “comum” a que se refere diz respeito a um conjunto de características meramente similares das narrativas, aspectos homogêneos que se somam.

Em Marx (2017a), as categorias são expressões teóricas que não estão descoladas das relações sociais, pois, constituem-se em abstrações dessas últimas. Do mesmo modo que as relações sociais são construções dos homens estabelecidas de acordo com a sua produtividade material, as categorias também são e, como consequência, assumem o mesmo caráter histórico e transitório dos processos sociais que exprimem. Complementar a esse aspecto teórico geral marxiano, em relação à forma social específica capitalista, sabe-se que essa última não é apenas uma realidade econômica.

Conforme Fernandes (2008, p. 23), o capitalismo constitui também uma complexa realidade sociocultural cuja “formação e evolução histórica concorreram vários fatores extraeconômicos (do direito e do Estado nacional à filosofia, à religião, à ciência e à tecnologia)”. Nesse sentido, não se discorda que a cidade latino-americana é uma construção cultural, mas se evidencia que ela é também síntese de um processo social portador da relação entre o singular, o particular e o universal. Por conseguinte, admitir essa condição implica admitir também que a categoria que a expressa será igualmente representativa de diferenças e similaridades. Desse modo, não se desconsidera a diversidade de traços singulares históricos, étnicos, linguísticos e culturais que tornam cada cidade latino-americana



única e determinada, mas não se pode negar que coexiste com essa diversidade cultural, a generalidade que torna cada cidade latino-americana semelhante a qualquer outra cujas singularidades são condicionadas pelo regime de acumulação do capital, afinal, como expõe Cueva (1980): o desenvolvimento do capitalismo nas áreas subdesenvolvidas e dependentes não é regido por leis especiais, distintas das que governam qualquer outro desenvolvimento capitalista.

Assim, sabendo-se sobre a importância do processo de acumulação constituir o núcleo central deste tipo de análise teórica da realidade concreta — “porque define e determina o movimento profundo do capitalismo e, em consequência, é o lugar privilegiado das contradições econômicas e sociais” (TAVARES, 2011, p. 57) —, a cidade latino-americana será considerada por este trabalho como uma categoria entendida no âmbito da tensão dialética entre a singularidade e a universalidade que a constitui, de modo que a sua caracterização será delineada a partir das particularidades relativas às condições sociais, econômicas, ideológicas e políticas enquanto expressões de uma mesma totalidade, que é a sociedade capitalista. E como desdobramento, a questão do acesso à habitação, apresenta-se como objeto de discussão determinado pela particularidade da produção da cidade latino-americana.

## **5.1.1 Trajetória histórica da formação da cidade latino-americana**

### **5.1.1.1 Do século XV ao XIX**

O processo que inaugurou as relações de dependência econômica e ideopolítica entre a América Latina e o Velho Continente e que deu início à estruturação das cidades latino-americanas dentro da dinâmica da expropriação socioespacial, tem, segundo a história ocidental, a chegada dos europeus no século XV como marco temporal; o Tratado de Tordesilhas como marco político; e a acumulação primitiva do capital por meio do mercantilismo como o fundamento econômico da ocupação territorial.

Desde o século XI, de acordo com Furtado (2003), o comércio interno europeu manteve-se em intenso crescimento, alcançando elevado grau de desenvolvimento no século XV. No entanto, as linhas orientais de abastecimento de produtos manufaturados de alta qualidade, passaram a ser obstaculizadas pelas persistentes invasões turcas. Essa circunstância adversa levou ao restabelecimento dessas linhas sob a estratégia de contornar o obstáculo otomano. A concretização de tal empreendimento teve como consequência ingente, a “descoberta” das terras americanas.

Servindo como uma espécie de “estatuto jurídico internacional”, as bulas papais regulavam os limites territoriais e definiam quem detinha a legítima posse sobre as terras “descobertas” pelo empreendimento europeu marítimo-comercial, cujo pioneirismo se deve à Portugal e à Espanha. Nessa disputa relacionada ao reconhecimento da posse das terras a serem exploradas, o Tratado de Tordesilhas estabelecido em 1494, não teve apenas significado geopolítico por meio de *La Capitulación de la*

*Partición del Mar Oceano* que dividiu “o Novo Mundo em duas partes pelo meridiano situado a 370 léguas das ilhas de Cabo Verde, deixando à Espanha e à Portugal as terras que estivessem, respectivamente, ao ocidente e ao oriente da linha”; e definiu o *Mare Clausum*, determinando “o domínio dos espaços terrestres e marítimos descobertos pelas navegações espanholas e portuguesas” (BECKER, 1999, p.08). O contexto histórico em que operou o Tratado de Tordesilhas — caracterizado pelo rompimento da ordem feudal e pelo ideário mercantilista — também foi portador de uma nova concepção para a ideia de fronteira. Segundo Becker (1999, p.08), para além da definição alicerçada na morfologia do território, a concepção de fronteira passa a ser entendida como “fronteira da acumulação do capitalismo europeu, estabelecida por conquista e colonização da empresa mercantil através do processo de ocupação e desbravamento de novos espaços”.

À referida concepção vinculada ao horizonte de possibilidades de enriquecimento lastreado na razão de ser da América em sua primeira etapa de existência histórica como alvo europeu — “o ouro acumulado pelas velhas civilizações da meseta mexicana e do altiplano andino” (FURTADO, 2003, p.12)—, soma-se a necessidade de criação de outros dois processos para o avanço do capitalismo comercial: o de desenvolvimento jurídico no campo do direito real para se ter a legítima conversão da ocupação territorial em propriedade; e o da completa exclusão da Igreja Católica da posição de regente das relações jurídicas que envolvessem posse e propriedade. Essa carência no campo da normatização jurídica relacionada ao domínio fundiário, aponta que, à medida que se teve a complexificação das condições que estruturavam as atividades comerciais da empresa colonial de exploração, dava-se início aos primeiros lampejos do individualismo dentro da perspectiva liberal que construiria, nos tempos vindouros, a tendência ideológica moderna voltada para a conquista da liberdade civil — fator determinante para o sujeito ser titular de um direito real —, o que necessariamente reivindica a reformulação da instrumentalidade do Estado na esfera jurídico-política.

Os espanhóis fixados a oeste do marco imaginário do Tratado de Tordesilhas obtiveram mais rapidamente os frutos de sua empreitada ao se dedicarem à obtenção de metais preciosos por meio da exploração intensa das populações indígenas Incas – que habitavam a região dos atuais Peru, Bolívia, Chile e Equador –, Astecas – os quais habitavam a região do atual México – e de seus tesouros, pois esses povos conheciam as técnicas metalúrgicas para a extração desses minérios, crescendo a exploração da prata em minas, sobretudo a partir da metade do século XVI, em detrimento do ouro de aluvião. [...] Os portugueses, para iniciarem o gozo das terras sob seu domínio a leste do Tratado de Tordesilhas, implantaram na América portuguesa através da “empresa colonial agrícola” [...] a produção de açúcar, especiaria bastante apreciada e valorizada no mercado europeu na época, mediante grandes latifúndios que se utilizaram, em grande parte, de capitais oriundos dos Países Baixos, particularmente dos holandeses, e de mão de obra escrava africana. [...] A demora na descoberta do ouro pelos portugueses no Brasil deveu-se à inexistência de tradição metalúrgica entre os índios brasileiros que desconheciam os metais preciosos, cabendo aos colonizadores o encargo de descobrir por conta própria, no vasto território brasileiro, os aluviões auríferos. Somente no século XVIII, a produção brasileira de ouro se expandiria, sendo superior a toda a produção desse metal na América espanhola (GAMBA; PIRES, 2016, p. 13-15).

Em relação à formação citadina latino-americana, de acordo com Sedrez (2013), o tipo de projeto que se pretendia implementar — exploração econômica — exigia que a ligação com a metrópole europeia tivesse uma fundação urbana. A lógica dessa pretensão, segundo a referida autora, é explicada pelo suporte logístico e infraestrutural que apenas as cidades seriam capazes de fornecer para abarcar a chegada e a partida de navios carregados de produtos coloniais, especialmente, metais preciosos e os que serviriam para a própria estruturação da colônia, como animais, plantas e especiarias não encontrados na região. Por conseguinte, tendo esse objetivo comercial como referência, pode-se elencar com base em Sedrez (2013), três variáveis principais que definiam o grau de importância de uma cidade colonial:

- i. O favorecimento geográfico para comunicação com a metrópole, verificado na possibilidade de construção de portos. Esse fator era considerado estratégico para o êxito do transporte das riquezas expropriadas da região colonial;
- ii. A existência de recursos naturais preciosos nas proximidades. Esse critério propiciou a criação de núcleos urbanos a partir da distribuição de minas de prata e ouro, assim como de madeiras de lei. Sedrez (2013) cita o caso de Potosí na Bolívia no século XVII, que tornou-se uma das mais ricas e populosas cidades com cerca de 200 mil habitantes;
- iii. A existência de mão de obra local. Na esteira das cidades latino-americanas cuja importância era determinada por sua localização, disponibilidade de recursos naturais e outros aspectos espaciais e demográficos, emergiram, em decorrência do movimento da economia interna que estava sendo desenvolvida, núcleos urbanos à beira de rotas comerciais de subsistência e vilarejos que eram pontos de tropeiros ou postos avançados de exploração do interior.

A formação desse conjunto de espaços em processo de urbanização, deixa claro que a cidade latino-americana da fase colonial caracteriza-se pela articulação da América “descoberta” à dinâmica econômica relacionada à estrutura e funcionalidade da engrenagem do monopólio comercial de exploração. Contudo, como essa fase colonial emergiu sobre formações societárias já existentes no continente, não se pode deixar de destacar que a viabilidade da empresa colonial também se deve ao fato de que parte das terras encontradas para exploração, já estava transformada pelos povos originários do continente, o que facilitou, pela via da exploração predatória e da subjugação, o uso do espaço e da força de trabalho necessária para a conversão da natureza nativa em riqueza segundo os interesses mercantilistas. A cidade do México que se ergueu sobre as ruínas de Tenochtitlán exemplifica esse processo violento de dominação.

Até os primeiros decênios do século XIX, explica Sedrez (2013), poucas cidades latino-americanas se expandiram como Havana em Cuba, que em 1830 atingiu relativo desenvolvimento decorrente da economia açucareira. A maioria dos países, com a exceção da Argentina, Brasil e México,

tinham no máximo duas cidades primazes. Sabendo-se que os conflitos provocados pela discordância da permanência do modelo colonial se deram sob influência das revoluções burguesas como a americana e a francesa e depois a industrial, compreende-se que o projeto burguês que potencializa o capitalismo, inclusive, fazendo-o transitar do modelo comercial para o industrial no século XVIII, não foi capaz de reverter a apatia em termos do desenvolvimento socioeconômico e infraestrutural das cidades para além dos seus traços coloniais. Pelo contrário, se entende que a desaceleração do crescimento das cidades foi acentuada pelas guerras do período das independências (MORSE, 1975 apud SEDREZ, 2013) e só revertida na segunda metade do século XIX, período em que se tem uma nova configuração da relação de dependência do bloco regional latino-americano: a que se estabeleceu com a economia industrial mundial por meio da produção de produtos primários para exportação.

Não mais formalmente tratadas como coloniais, as cidades latino-americanas expandem-se com o início da modernização das áreas rurais por meio da mecanização gradual da produção agrícola. A crescente concentração de terras para atender as demandas da atividade agroexportadora bem como a visão de que as cidades latino-americanas (especialmente no Brasil e na Argentina) ofereciam oportunidade de mobilidade social, intensificou o êxodo rural e a imigração principalmente de europeus e asiáticos (SEDREZ, 2013).

Com efeito, em relação à experiência industrial tardia que ocorrerá intensamente no século XX, será diferente em cada país em decorrência da trajetória singular nos campos da manufatura e do comércio desenvolvida no interior de uma realidade predominantemente agrária, incluindo os aprendizados técnicos trazidos com os imigrantes. Todavia, no campo da urbanização, essas distintas formas societárias irão se situar na mesma esfera dos processos socioespaciais caracterizados pela segregação, apresentando relativa similaridade. Por conseguinte, inerente à produção da cidade latino-americana, será intensificada a materialização da contraordem socioespacial por meio da construção de favelas, invasões, periferias, loteamentos regulares com habitações autoconstruídas sem orientação técnica, sobretudo, nos espaços contíguos às áreas que passarão a ser dinamizadas pelos setores secundário e terciário da economia.

Podemos dizer que na maior parte dos países latino-americanos, a produção da cidade popular está vinculada diretamente à configuração de estruturas de provisão de moradias e de equipamentos e serviços urbanos truncados [...] característicos de um regime de acumulação fordista excludente [...] ou periférico (ABRAMO, 2007, p.27).

Importa destacar ainda que a materialização da contraordem socioespacial que constrói a informalidade urbana não é uma reação social que surge com o processo de industrialização. Essa afirmação pode ser extraída da ressalva feita por Singer (2018) relacionada à tendência de aceitação irrefletida do discurso teórico que reduz a explicação da formação urbana da América Latina à sucessão de relações de dependência. Essa abordagem encobre a resistência popular como um fator igualmente

determinante da configuração histórica do mapa político do continente bem como dos efeitos sociais decorrentes do processo de condicionamento das singularidades locais pela legalidade capitalista que leva aos tipos particulares de urbanização. Em outros termos, a urbanização com base apenas nos diferentes tipos de dependência política e econômica constitui uma análise simplista, na medida em que revela um alto grau de abstração e desconsidera que o espaço urbano de cada país latino-americano também foi formado por inúmeras lutas populares movidas, sobretudo, pelo antagonismo entre classes.

É claro que é sempre possível encontrar alguma relação entre a dependência e qualquer evento histórico em um país “dependente”, desde que se opere em um nível de abstração demasiadamente alto. O que importa, no entanto, é determinar quais foram os fatores decisivos no desenrolar da história latino-americana neste período. Embora seja possível alinhar a dependência como um dos fatores numa série de eventos [...], o tamanho, a força e os interesses das várias classes e grupos regionais dentro de cada país e dos vários países em confronto foram certamente decisivos em muitos momentos (SINGER, 2018, p. 66).

Essa perspectiva resgata a importância dos processos de produção de territórios populares urbanos à margem das regras e das normas oficiais desde o período colonial, argumento que permite entender também que a cidade informal na América Latina não é um fenômeno recente (ABRAMO, 2007). Assim, se não houvesse resistência popular, o curso da história latino-americana traçado pela relação de dependência política e econômica nas várias versões que assumiu ao longo do tempo, mesmo após alcance da independência política nacional, teria atingido níveis ainda mais perversos no campo da desigualdade social, sobretudo, no processo de urbanização acelerado a partir do século XX, que foi determinante na intensificação da produção de cidades fragmentadas, hierarquizadas e socialmente excludentes.

### **5.1.1.2 Do século XX ao XXI**

#### **5.1.1.2.1 As principais perspectivas teóricas do século XX e as mudanças socioeconômicas do bloco regional latino-americano pela via da industrialização**

As ideias assim como as materialidades, igualmente constroem o espaço urbano por meio de tensões, rupturas e conformação. Sob esse aspecto, para tentar compreender a dinâmica urbana atual do bloco latino-americano particularizada pelo capitalismo periférico, não se pode prescindir dos aportes teóricos principais que discutiram e influíram sobre os rumos que conduziram a transformação da base produtiva da região em questão, na primeira metade do século XX. A discussão do processo de industrialização da América Latina e do papel do Estado nesse movimento econômico, oferece elementos, sobretudo, ideológicos, que permitem captar a lógica que orienta a trajetória da complexificação da urbanização nos países latino-americanos, como expressão de uma engrenagem que condiciona as realidades locais à expansão da acumulação do capital.

Tomando a emancipação regional socioeconômica e política como objeto de análise no campo das relações internacionais de comércio, as principais perspectivas teóricas que influíram sobre as mudanças econômicas latino-americanas pela via da industrialização com forte repercussão ideopolítica e socioespacial, podem ser distribuídas, para fins de uma sistematização bastante simplificada, em dois grupos. O primeiro grupo, relativo à perspectiva econômica ortodoxa dominante até a Grande Depressão dos anos 30, reúne estudos que se alinham à ideia da necessária participação dos países em desenvolvimento no mercado externo, mas sem que estes possam contestar os termos de troca que são ditados pelo capital internacional e traçados segundo o livre-cambismo, ou seja, pelas melhores condições para o funcionamento da livre concorrência de mercado.

Essa perspectiva teórica ampara-se em um discurso que legitima os ganhos do comércio exterior como o meio que por si só é capaz de gerar desenvolvimento econômico; que não considera a importância da distinção conceitual entre crescimento e desenvolvimento econômicos especialmente para planos governamentais relacionados ao fomento dos níveis de renda e do emprego; que prevê certa participação Estatal, mas nas situações em que é necessário sanear imperfeições de mercado; e que admite que as nações têm seu grau de desenvolvimento medido pelo grau de desenvolvimento das suas forças produtivas, mas sem considerar a heterogeneidade dos efeitos da divisão social do trabalho e de outros elementos que particularizam cada estrutura social e econômica.

Também caracteriza esta perspectiva de pensamento teórico, a tese de que as economias da América Latina situam-se em um estágio próximo ao pré-capitalismo. Tal tratamento é fundamentado em estudos comparativos como o realizado por Rostow (1971, p.15), para quem é “possível enquadrar todas as sociedades [...] dentro de uma das cinco categorias: a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa”. Ideologicamente alinhado a essa forma de distinção econômica, tem-se o esquema responsável por estruturar a divisão internacional do trabalho — distribuição da produção econômico-industrial internacional segundo as especializações de cada país — na era do capitalismo industrial. Esse esquema predominou no século XIX e subsistiu, especialmente no campo doutrinário, até os primeiros decênios do século seguinte.

Amparado originalmente na teoria das vantagens comparativas de Davi Ricardo<sup>50</sup>, o referido esquema estabelecia que as transações comerciais entre a região latino-americana e os países representantes da liderança do capital internacional no período citado, deveriam orientar-se da seguinte maneira:

A América Latina produziria alimentos e matérias-primas para a exportação e importaria produtos manufaturados. A ideia era a de que o progresso técnico gerado nos países desenvolvidos (centrais), incorporado nas importações, difundir-se-ia nos países subdesenvolvidos (periféricos), por meio da redução dos preços dos produtos manufaturados

<sup>50</sup> Para essa abordagem, os países devem se especializar no comércio de produtos que possuem vantagens comparativas em termos de custos.

importados. Ao mesmo tempo, a menor incorporação de tecnologia na produção primária e a maior demanda dos países centrais, em virtude do crescimento de sua renda, elevariam os preços dos produtos primários. As relações de troca melhorariam em benefício dos países exportadores de produtos não industriais. Desse modo, os países periféricos não precisariam industrializar-se para atingir o desenvolvimento econômico (SOUZA, 1999, p. 199).

Mesmo sofrendo críticas, especialmente, após a teoria keynesiana provocar profundas modificações na forma ortodoxa de se pensar soluções para os problemas econômicos a partir da experiência advinda com a crise de 1929 e com isso abrir caminho para a aceitação de políticas econômicas intervencionistas no âmbito do liberalismo, a essência colonialista que legitimava a abertura irrestrita para o capital estrangeiro produtivo e financeiro sob o argumento de otimizar a participação no comércio internacional, perdurou e obteve defensores como o economista ultraliberal Eugênio Gudin, que “defendia a ideia de que o Brasil era um país de vocação agrícola e uma mudança de rumo seria uma excrescência” (PRADO, 2010, p.25). Além disso, entendia a teoria econômica como uma só para economias consideradas desenvolvidas e atrasadas, mas reconhecia como necessária, a criação de uma comissão para o estudo especial do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos, desde que não houvesse o abandono da teoria econômica ortodoxa e que o objetivo do estudo daquelas economias (que implicariam em políticas econômicas distintas das empregadas nos países desenvolvidos) estivesse voltado para preservação da eficiência da economia de mercado (BIELSCHOWSKY, 2001).

Em concordância com a visão de Gudin, outros economistas, como Viner (1951), defendiam que não havia uma verificação empírica definitiva segundo a qual as relações de troca iriam piorar sistematicamente a situação econômica dos países exportadores de produtos primários. Contudo, argumentavam existiam provas abundantes de que vários países (como Estados Unidos, Canadá, Dinamarca e Austrália) conseguiram se modernizar através da base agrícola sustentada pelo dinamismo das exportações (SOUZA, 1999). Em síntese, para este grupo, se ocorresse qualquer óbice ao desenvolvimento econômico dos países considerados subdesenvolvidos a partir da aceitação plena dos ditames do capital internacional, seria potencialmente uma falha das ações do governo local e não da lógica do livre mercado.

Em relação ao segundo grupo, a perspectiva teórica que o representa tem como ponto de partida, a análise das condições que determinavam a inserção da América Latina no jogo do comércio exterior decorrente da divisão internacional do trabalho hegemônica que descartava a industrialização como caminho para o desenvolvimento econômico regional. Essa segunda abordagem considerava que tanto a natureza mercantil da colonização sofrida como também o uso intensivo da mão de obra escrava, foram formas de exploração decisivas para que o bloco latino-americano ocupasse, posteriormente, a posição desvantajosa de “periferia” nas transações comerciais firmadas para além das fronteiras nacionais. Desse modo, explicava-se a lógica pela qual não só a estrutura primário-

exportadora dos países latino-americanos foi mantida após a independência política formal das metrópoles, mas também a continuação e complexificação das relações de exploração e dependência financeira, comercial e política sob outras roupagens em pleno século XX ao incorporar, por exemplo, outro tipo de dependência: a tecnológica dos países ricos.

A preocupação analítica central para esse grupo é a posição do bloco latino-americano como periferia do centro dinâmico capitalista<sup>51</sup> e as condições, sobretudo, econômicas que mantinham essa posição ao longo do tempo. Para a corrente teórica que representa essa perspectiva, a da CEPAL, cujo pilar é o estudo feito por Raúl Prebisch acerca da relação centro-periferia, houve uma deterioração das relações de troca em prejuízo dos países da América Latina entre 1880 e 1945. O raciocínio concernente aos benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho possui incontestável validade teórica, mas tem como base uma premissa que não é verificada através dos fatos. Tal premissa pressupõe que os benefícios do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade através da queda dos preços ou do aumento correspondente da renda. Como o intercâmbio internacional garante aos países de produção primária parte daqueles benefícios, não precisam industrializar-se. Para Prebisch (1949), a falha dessa premissa encontra-se em atribuir um caráter geral ao que é, em si mesmo, muito circunscrito:

Se por coletividade entende-se [...] o conjunto dos grandes países industrializados, é verdade que o fruto do progresso técnico distribui-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Todavia, se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade (PREBISCH, 1949, p. 72).

Esse desequilíbrio em termos de ganhos comerciais pode ser explicado pela chamada teoria do ciclo:

Na fase ascendente, os preços e a renda sobem nos países desenvolvidos, o que eleva a demanda internacional de alimentos e matérias-primas. Consequentemente, com os preços favoráveis, os países periféricos aumentam a sua oferta. Ocorre que, no caso de produtos primários [...] existe uma defasagem de resposta da oferta de alguns anos e não é possível obter, de imediato, todos os ganhos possíveis. Além disso, quando os preços começam a cair, desde o fim da fase ascendente do ciclo, países subdesenvolvidos não conseguem reduzir de imediato sua oferta, o que deprime ainda mais os preços agrícolas na fase descendente (SOUZA, 1999, p.199).

Além da lógica dessa teoria, outro argumento significativo, igualmente lastreado na realidade fática, reforçou o incentivo ao processo de industrialização latino-americano: a vulnerabilidade econômica às sucessivas crises nas economias do centro acentuadas pela I Guerra Mundial e posteriormente pela crise de 1929, que incidiram sobre as atividades agroexportadoras dos países

<sup>51</sup> De acordo com Pochmann (2016, p.17), entende-se como centro dinâmico, o conjunto de nações em condições de reunir simultaneamente a moeda de curso internacional, a capacidade de produção e difusão tecnológica e as forças armadas vigorosas. Em torno disso que se constituiu o atual sistema desigual e combinado do desenvolvimento global capitalista.



considerados periféricos (SALAMA, 2011). Ante o cenário de vulnerabilidade apresentado, verificou-se um desequilíbrio que, de acordo com Prebisch (1949), tornou irreal a premissa básica da divisão internacional do trabalho que fundamentava o esquema centro-periferia.

Sem questionar o modo de produção capitalista, postulou-se como estratégia para o crescimento e desenvolvimento econômicos do bloco latino-americano, que estes deveriam se dar por meio de uma atuação do Estado mais ampla, ou seja, para além das remediações das falhas de mercado e pela via da industrialização. O aparato estatal passaria a controlar o consumo de bens considerados supérfluos como também intervir diretamente na economia por meio de medidas tributárias para viabilizar o protecionismo que, por sua vez, assumiria a posição de estratégia central para alavancar as economias dos países em desenvolvimento a partir de mecanismos de fomento à indústria, como também para garantir a soberania dessas nações tratadas como periféricas perante a atuação agressiva — imperialista — dos países centrais.

Segundo Prebisch (1949, p. 72), “a industrialização dos novos países não constitui um fim em si mesmo, mas é o único meio de que estes dispõem para captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o padrão de vida das massas”. No entanto, é importante ressaltar que não se considerou incompatível a industrialização da América Latina com o desenvolvimento da produção primária. O processo de mecanização da agricultura deveria estar sujeito às mesmas exigências que o processo de desenvolvimento da indústria, onde as condições essenciais precisam estar atreladas à disponibilidade dos melhores equipamentos e do aproveitamento do progresso da técnica em sua renovação sistemática. A necessária importação de bens de capital seria conseguida por intermédio da exportação de produtos primários, assim sendo, o desenvolvimento tanto industrial como do setor primário tinham o objetivo social de elevar o padrão de vida das massas.

O produto mais destacado desse plano da CEPAL, foi a política de industrialização via substituição de importações. Esse plano orientou as políticas voltadas para o desenvolvimento econômico do continente entre 1930, quando começou a ser elementarmente implementado, encontrando nos anos 50 a adesão da maioria dos países latino-americanos e perdurando até a década de 70, quando se deu o seu esgotamento que, por sua vez, constitui um dos impactos da sucessão relativa do regime fordista-keynesiano pelo regime de acumulação flexível.

Essa estratégia substitutivista foi fortemente criticada pelos liberais mais ortodoxos cujo argumento central ancorava-se na ideia de que adotar uma política econômica visando substituir importações pela produção local favorece o excesso de Estado e a burocracia, assim como o clientelismo e a corrupção, implicando em uma alocação não ótima dos recursos (SALAMA, 2011).

Igualmente críticos do plano substitutivista, mas em posição diametralmente oposta aos liberais ortodoxos e heterodoxos, intelectuais marxistas, responsáveis pela formulação teórica da dependência,

consideravam a divisão internacional do trabalho sob o modelo centro-periferia como prática imperialista consubstanciada em um discurso ultraliberal. Para Santos (1998), a tese de que a América Latina encontra-se no estágio atrasado do pré-capitalismo segundo a métrica dos estudos neoliberais como o de Rostow (1971), tenta tornar consistente o argumento de que o início do desenvolvimento não depende de um Estado revolucionário, mas de um conjunto de medidas econômicas tomadas por qualquer Estado nacional que assuma uma ideologia desenvolvimentista. Com esse tipo de ideia, esclarece o referido teórico, o máximo que se consegue é transformar a história da civilização em uma indiferenciada massa de economias e sociedades tradicionais e reduzir o futuro da humanidade à sociedade pós-industrial. Santos (1998) também evidencia a falácia do argumento de que o subdesenvolvimento é ausência de desenvolvimento, a partir da própria experiência da industrialização latino-americana no decorrer do século XX, que segundo o modo como se processou, aumentou o grau de dependência em relação aos países centrais:

Implantada elementarmente nos anos 30 e 40, a indústria nos principais países dependentes e coloniais serviu de base para o novo desenvolvimento industrial do pós-guerra e terminou se articulando com o movimento de expansão do capital internacional, cujo núcleo eram as empresas multinacionais criadas nas décadas de 40 a 60. Esta nova realidade contestava a noção de que o subdesenvolvimento significava a falta de desenvolvimento. Abria-se o caminho para compreender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como o resultado histórico do desenvolvimento do capitalismo, como um sistema mundial que produzia ao mesmo tempo desenvolvimento e subdesenvolvimento (SANTOS, 1998, p. 17-18).

Para Marini (1973), a classificação feita por Rostow (1971) não é acidental e, portanto, prescinde propositalmente da consideração de que o convencional “desenvolvimento insuficiente” das relações capitalistas na América Latina se construiu a partir de uma realidade socioeconômica cujas singularidades e o modo como estas foram capturadas pela legalidade capitalista divergem do processo de desenvolvimento experienciado pelas sociedades salariais avançadas. Com isso, Marini (1973) defende que o que as economias latino-americanas experienciam é, em verdade, um capitalismo *sui generis*; e todo arcabouço teórico que se propuser a pensar criticamente a desigualdade socioeconômica ocorrida nessa região, precisa considerar essa constatação concreta.

Em relação à CEPAL, a crítica concentrou-se especialmente no conservadorismo dos objetivos desta organização, desde a abordagem inaugurada por Raúl Prebisch até os estudos posteriores, por propor mudanças reformistas, ou seja, mudanças que envolvem a atuação estatal e a esfera da industrialização, mas sem ousar romper os limites da ordem capitalista. É fundamental que as relações entre capital e trabalho nos âmbitos doméstico e externo da região latino-americana, sejam vistas como a principal contradição no lugar das trocas comerciais entre as nações centrais e periféricas como defende a teoria formulada por Prebisch (1949). Em função disso, a tese da CEPAL está substancialmente equivocada ao não considerar que o afluxo de capitais do centro para periferia ocorre

em virtude da elevação da composição orgânica do capital no centro, fato que reduz sua taxa de lucro. Portanto, conforme explica Souza (1999), nessa dinâmica, os países dependentes por apresentarem baixa composição orgânica, mão de obra barata e abundantes recursos naturais, acabam por atrair investimentos externos, mas continuam condicionados às decisões do imperialismo internacional.

Em acréscimo, enquanto para a CEPAL, a ideia de “saída da crise” ou “aumento do crescimento” assenta-se sobre a abordagem liberal keynesiana e é definida pela retomada do investimento e do emprego sob a intervenção do Estado na dinâmica de mercado (de bens e serviços, monetário e de trabalho), para a crítica marxista, essa solução econômica significa, a retomada da acumulação do capital, não promovendo em termos estruturais, portanto, a superação da vulnerabilidade da América Latina às crises econômicas em nível global e regional e, tampouco, do determinante principal da desigualdade social que é a concentração de renda.

Em síntese, sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, destaca-se que para os dois primeiros grupos, mesmo considerando as diferenças ideológicas que possuem, o Estado é destinado, em essência, a cumprir equivalente papel: o de garantir a sustentabilidade da dinâmica capitalista. Enquanto o modelo liberal centro-periferia defende a atuação estatal mínima nos países latino-americanos, voltada para garantir que a participação destes últimos no comércio internacional proporcione, sem restrições, ganhos substanciais ao capital; para a perspectiva teórica da CEPAL, o poder interventivo do Estado deve ser ampliado para tornar exequível a reestruturação dos países latino-americanos através da industrialização, mas sem romper com a lógica que orienta as condições econômicas internas de produção que mantêm o curso de desenvolvimento das formações sociais latino-americanas sob o regime de acumulação capitalista.

#### **5.1.1.2 Aspectos históricos da experiência de industrialização e a consequente intensificação do processo de urbanização**

Nos dois primeiros decênios do século XX, Argentina destacava-se em termos de crescimento urbano em relação aos outros países da região que apresentavam um cenário sociodemográfico fortemente determinado pelo domínio do poder político oligárquico rural. Outras especificidades principais das economias do bloco latino-americano nesse período, são o livre-cambismo e a adesão, de forma incompleta, ao sistema monetário padrão-ouro (CANO, 2009).

A sucessão de crises advindas dos países industrializados no início do século XX, atingiu a economia latino-americana com base produtiva predominantemente agrária e voltada para o mercado externo<sup>52</sup>. Assim, desde a I Guerra Mundial seguida pela Grande Depressão dos anos 30, a dinâmica

<sup>52</sup> De acordo com Cano (2009), em 1928, os principais impactos econômicos incidiram sobre o nível de renda (já altamente concentrado) e o emprego (com maior incidência nos países cujo setor da mineração prevalecia, como Bolívia, Chile, Peru e México), podendo ser especialmente atribuídos à redução do volume de exportações; à diminuição dos preços dos bens primários (em torno de 60%); e à diminuição das importações com consequente déficit tributário explicado pela base fiscal

internacional relativa ao comércio mostrava-se hostil à sustentação das transações comerciais latino-americanas. Esse contexto foi ainda mais agravado pela deflagração da II Guerra Mundial. Descreve também esse transcurso histórico, o êxito do exército soviético que resultou na consolidação do Bloco Socialista, criando um anteparo político à superioridade econômica e militar norte-americana<sup>53</sup> (CANO, 2000) em formação. Nos anos seguintes, a hegemonia norte-americana já consolidada foi reforçada pelo acordo de Bretton Woods que prevaleceu entre as décadas de 40 e 70. Para Harvey (2017), esse acordo funcionou como um novo sistema monetário internacional caracterizado pela transformação do dólar na moeda reserva mundial, que vinculou fortemente o desenvolvimento econômico do mundo à política fiscal e monetária norte-americana<sup>54</sup>.

No período pós-guerra, segundo Cardoso e Fishlow (1990, p. 313), “os Estados Unidos deixaram a América Latina em segundo plano. O Plano Marshall deu prioridade à Europa e à Guerra Fria”. Com os prejuízos crescentes, potencializavam-se as condições e os incentivos para que as economias que constituem o bloco latino-americano se voltassem para o mercado doméstico a partir do aperfeiçoamento do aparato industrial como meio consagrado para resolver os problemas especialmente ligados ao déficit público e ao balanço de pagamentos (FONSECA, 2003). Não houve homogeneidade quanto à adoção de mecanismos estratégicos para superação dos efeitos da crise sobre a balança comercial dos países latino-americanos. Cano (2000, p.01) explica que dois grupos de países divergiram quanto ao modo de atuação diante da crise econômica:

Os da América do Sul (exclusive Equador e Venezuela) e México enfrentaram-na rapidamente, destacando-se Brasil e México como os que mais rápido agiram e que praticaram políticas efetivas de corte keynesiano e políticas de industrialização; e os demais, atrelados à área do padrão-ouro [...], praticamente só adotaram mecanismos protecionistas, de controle cambial e desvalorização do câmbio, posteriormente, tendo por isso mesmo, sério atraso e debilidade em suas industrializações.

desses países estar lastreada nos impostos sobre as transações comerciais com o exterior.

<sup>53</sup> Segundo Einchegreen (2000, p.103-105), a guerra transformou os EUA no maior credor do mundo ao aproveitar estrategicamente os espaços comerciais deixados pelos países europeus em conflito. Como exemplo, em 1914, quando foram reduzidas as exportações de mercadorias europeias para a América Latina, os produtores norte-americanos imediatamente substituíram o vazio deixado pelos europeus. A participação dos EUA nas importações dos argentinos cresceram 15% em 1913 para 25% em 1927 ao passo que a do Reino Unido caiu de 31% para 19%.

<sup>54</sup> A manutenção do padrão-ouro que exigia câmbio fixo (variações mínimas dentro de um limite estreito) tornou-se insustentável. Einchegreen (2000, p.24-25) ressalta, dentre as razões daquela insustentabilidade além da desestruturação do comércio internacional em decorrência das guerras, as mudanças trazidas pelo pacto keynesiano referente à participação da classe trabalhadora nos rumos da economia. De acordo com esse autor, o sufrágio universal masculino e o fortalecimento dos sindicatos e dos partidos trabalhistas foram eventos determinantes para colocar a formulação das políticas monetárias e fiscais na esfera político-partidária. Ou seja, os governos já não estavam mais livres, como ocorreu até a I Guerra Mundial, para adotar qualquer medida econômica que garantisse a constância da taxa de câmbio como exigia o padrão-ouro. As reivindicações da luta trabalhista ganharam novo tônus regulatório com o pacto keynesiano. A ascensão do Estado de Bem-Estar Social e o compromisso com o pleno emprego no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial deram maior peso ao conflito entre o equilíbrio externo e interno, representando, dessa maneira, a passagem do liberalismo clássico do século XIX para o liberalismo do século XX caracterizado pela ampliação do poder do Estado na condução das decisões econômicas. Como solução para esta desorganização na esfera do comércio internacional, foi estabelecido o acordo de Bretton Woods na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. Segundo Sandroni (2003, p.120) esse acordo objetivou planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais prejudicadas pela II Guerra Mundial; e o que foi acordado teve validade para o grupo de países capitalistas liderado pelos EUA, resultando também na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

A estratégia geral recomendada, caracterizava-se pela intervenção do Estado na condução econômica, ou seja, o abandono do livre-cambismo. Em específico, sobre a trajetória dos países do grupo da América do Sul que seguiram essa recomendação e, portanto, se desvincularam do padrão-ouro e ampliaram o espaço de atuação estatal, a política industrial consistiu no modelo de substituição de importações sob orientação da CEPAL e financiada não só pelo Estado e pelo capital nacional, mas também pelo capital estrangeiro. Esse processo deixa claro que os objetivos de fortalecer o Estado nacional e a sua soberania não previa a autonomia em termos de controle pleno das políticas econômicas, sobretudo, no campo do processo decisório acerca do que produzir por meio do setor industrial. Sobre isso, Cano (2000, p.03) explica que:

Quando os países avançados ingressam e amadurecem na Segunda Revolução Industrial, não necessitavam pedir a abertura de nossos mercados, por que eles simplesmente já estavam abertos a essa nova produção não concorrente com nosso aparelho produtivo. Contudo, a abertura desses mercados, entre eles, e deles para nós, sempre foi restringida, controlada e protegida. Nessa etapa, é bom lembrar, nada produzíamos que competisse com eles. Nem naquilo que já havíamos internalizado. Além disso, sempre fomos submetidos — pelos liberais — a severos e às vezes intransponíveis "requisitos" com barreiras formais (ou informais, como o convencimento ou a restrição "voluntária").

Com efeito, é fundamental compreender, conforme alerta Singer (2018, p. 70), que não foi o imperialismo industrial e financeiro que trouxe o capitalismo à América Latina após a Segunda Guerra Mundial. Ele foi implantado no referido bloco regional muito antes e atingiu de fato o estágio industrial entre as duas guerras de modo relativamente autônomo. E nesse processo, a formação social nacional sempre funcionou como uma mediação entre o mundo e a região (SANTOS, 2006), tendo o Estado papel principal nessa relação.

As consequências mais perversas da acumulação do capital sobre a realidade concreta, vão gradualmente, em amplitude e profundidade, intensificando a questão social na região que, reservadas as determinações fundamentais de cada arranjo societário segundo o grau do seu desenvolvimento, se apresentará em todos os países como “um conjunto de problemas econômicos, políticos e sociais determinado pelo surgimento da classe operária e sua inserção no processo de produção e reprodução capitalista, relacionado aos conflitos próprios da relação entre o capital e o trabalho” (SILVA, 2014, p. 170). Com a transição do estágio concorrencial para o estágio monopolista do capitalismo, mudança que repercutiu, obviamente, sobre o modo como a divisão social do trabalho opera no interior de cada região, a questão social latino-americana se agrava. De acordo com Netto (2009, p. 29-30):

No capitalismo concorrencial a questão social por regra era objeto da ação estatal na medida em que motivava um auge de mobilização trabalhadora, ameaçava a ordem burguesa ou no limite colocava em risco global o fornecimento da força de trabalho para o capital. [...] No capitalismo dos monopólios, tanto pelas características do novo ordenamento econômico quanto pela consolidação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a questão social como que se internaliza na ordem econômico-política.

Para a perspectiva reformista da CEPAL, como anteriormente exposto, o desenvolvimento industrial e da mecanização da agricultura seria suficiente para promover a superação da pobreza e a homogeneização das condições socioeconômicas nos países da região (DEDECCA; BALTAR, 1997). A partir da década de 50, a maioria dos países latino-americanos já havia implementado um plano nacional de industrialização fundamentado na estratégia substitutiva (CARDOSO; FISHLOW, 1990). As cidades e, por conseguinte, toda vida citadina assumem um ritmo vertiginoso de mudanças estruturais após esse período. No campo setorial da habitação, segundo Abramo (2007, p.27), “a lógica da necessidade impulsiona o processo de ocupação popular de terras urbanas no início do século XX e, a partir da urbanização acelerada dos anos 50, vai se transformar na principal forma de acesso dos pobres ao solo urbano em muitos países latino-americanos”.

Com base em Salama (2011), o processo geral de industrialização na América Latina pode ser fragmentado em duas etapas. A primeira etapa, chamada como de substituição de importações leves, é caracterizada por ser uma resposta “não pensada” à crise externa, que mesmo não havendo um mercado ainda constituído, pode contar com certas condições de produção já existentes, como um mínimo de tecido industrial produzido para atender as atividades primárias exportadoras e a utilização da mão de obra (imigrantes e camponeses) pouco monetizada nas pequenas empresas com baixa intensidade capitalista. Desse modo, a industrialização do bloco regional em questão tem sua origem nas indústrias leves que pouco necessitavam de capital e mão de obra qualificada. Essa circunstância destacou, nessa primeira etapa do plano de substituição de importações, o começo do processo de monetização da força de trabalho que, ao se intensificar nos anos seguintes, se torna a razão principal do aumento da densidade urbana na região: “os camponeses migram para as cidades e oferecem sua força de trabalho não qualificada a uma indústria produtora de bens de consumo e de produção simples, em troca de uma renda monetária” (SALAMA, 2011,p.02).

Sobre a segunda etapa, ocorre em um cenário em que já se verificava o desenvolvimento da indústria produtora de bens intermediários e de consumo durável, o que permitiu caracterizá-la pela substituição de importações pesadas. Como há agora progresso técnico e reprodução ampliada intensiva, a mão de obra absorvida passa a ter que atender maiores exigências em termos de qualificação como a formação técnica especialmente nas engenharias. A demanda por bens de consumo durável começa a aumentar e a cidade, monetizada, produz grande número de trabalhadores. Como consequência, as cidades — pensadas agora “como oferecedoras de melhores condições de vida” (SALAMA, 2011, p. 03) — tendem a não absorver mais a massa crescente de trabalhadores, sobretudo, vindos do campo cujo cenário laboral ainda estava caracterizado pela pouca monetização.

As desigualdades socioeconômicas no contexto urbano agravam-se a partir de um nível já elevado decorrente do processo de dependência econômica e política que caracterizou a formação dos

países latino-americanos. Os limites do modelo de industrialização experienciado são expostos e sua finalização é marcada pelo advento do regime de acumulação flexível.

Em detalhes, com o advento do padrão de acumulação flexível do capital impulsionado por um contexto em que despontava a globalização com sua base material assentada na revolução tecnológica informacional (GORENDER,1997), tem-se, nas décadas de 70 e 80, o começo do processo de internacionalização dos mercados que estimulou as grandes firmas a se segmentarem espacialmente em nível mundial (LACERDA, 2012). As necessidades desse novo regime de acumulação, segundo Santos (2006, p.213) levaram a uma “multiplicidade de ações fazendo do espaço um campo de forças multicomplexo, graças à individualização e a especialização minuciosa dos seus elementos: homens, empresas, instituições, meio ambiente construído, ao mesmo tempo em que se aprofunda a relação de cada qual com o sistema do mundo”. Ou ainda, como afirmou Lefebvre (2000, p.471):

A realização da mais-valia cessa de se cumprir no interior de um território [...], se desterritorializa. [...] A economia se define praticamente como uma conexão de fluxos e de redes, conexão mais ou menos racionalmente assegurada por instituições e programada no quadro espacial onde estas instituições têm um alcance operatório.

Na década de 90, após as consequências das crises do petróleo e da dívida externa, esse movimento econômico intensifica-se com os ditames do Consenso de Washington que determinaram o ajuste macroeconômico dos países latino-americanos por meio de medidas neoliberais desreguladoras em benefício da produção flexível e do livre circuito do capital financeiro transnacional. De acordo com Coutinho (2006), as práticas e políticas hegemônicas baseadas nessa agenda de reformas das organizações econômicas internacionais com inspiração lastreada em modelos de países desenvolvidos, foram consentidas pelas lideranças latino-americanas por concordarem que “era preciso redefinir as atribuições do Estado nacional preparando-o para uma nova ordem econômica global em andamento e que forçaria todos os países a caminharem numa mesma direção: a das democracias de livre mercado, mais abertas aos fluxos comerciais e de investimentos” (COUTINHO, 2006, p.112). O Estado, para essa conjuntura política, ainda segundo esse mesmo autor, deveria ter sua importância reduzida em função da sua disfuncionalidade e inaptidão para desenvolver a economia em um mundo cada vez mais interdependente e onde as fronteiras territoriais estavam perdendo cada vez mais significado. Esse cenário intensificou a exposição, conforme explica Martins (2006), das indústrias latino-americanas às assimetrias internacionais:

A partir de 1989-90, [...] o imperialismo colocava novas exigências aos subdesenvolvidos, no sentido de completar as renegociações das dívidas externas, ao mesmo tempo que deveriam abrir seus mercados para que as empresas transnacionais efetuassem sua reestruturação periférica e neles colocassem seus novos excedentes exportáveis. Era necessário, portanto, buscar emprego para o capital ocioso, e, para isso, era preciso “arrumar” a periferia (CANO, 2000, p. 05).

O desdobramento da adequação da América Latina às exigências do capitalismo globalizado culminou no processo de desindustrialização, fato que ocorreu nos países desenvolvidos na década de 70 (FEIJÓ; OREIRO, 2010, p. 221). Esse evento significou que o processo de desmonte das plantas industriais implicou na retração do valor adicionado no Produto Interno Bruto (PIB) gerando uma redução substancial e persistente da participação do emprego industrial no nível emprego total dos países da região (MARTINS, 2006; ROWTHORN; RAMASWANY, 1999 apud FEIJÓ; OREIRO, 2010).

No campo das inovações relacionadas às tecnologias informacionais, Harvey (2017) aponta que com a acumulação flexível houve a compressão do espaço-tempo no mundo capitalista que significou o estreitamento dos horizontes temporais das tomadas de decisões privadas e públicas. No entanto, destaca Martins (2006), diferente do que ocorreu nos países centrais onde o setor de serviços foi considerado como de alta qualidade, a retração da participação da indústria latino-americana nos PIBs regional e nacional deu lugar a um setor de serviços vinculado à desarticulação da ciência e à preservação do subdesenvolvimento científico e tecnológico. Como consequência, uma vez que a indústria era considerada o setor que oferecia os empregos mais estáveis e mais bem pagos (COBOS, 2017), a estrutura do emprego foi profundamente afetada (MARTINS, 2006) fazendo com que a revolução informacional tivesse efeito reverso em termos de desenvolvimento, ao agravar ainda mais a desigualdade social no continente latino-americano.

Na esfera do capital financeiro, o regime de acumulação flexível marcou a década de 90 com novos determinantes para a desigualdade socioespacial na América Latina. Em Salama (2011, p. XV-XVI), tem-se que o desenvolvimento do setor financeiro das economias latino-americanas “se explica muito mais pelas necessidades de financiamento do Estado, em face dos serviços de suas dívidas interna e externa do que pelas necessidades das empresas”. Em acréscimo, a alta rentabilidade dos títulos financeiros, especialmente, públicos, fez com que houvesse a diminuição de estímulos para que inversões diretas e indiretas no setor produtivo fossem realizadas (SALAMA, 2011). De outro modo, ocorreu “um aumento brusco da preferência pela liquidez e do caráter especulativo da riqueza capitalista”, não dando “lugar à criação de riqueza futura (novo investimento), aprisionando montantes crescentes de liquidez à circulação financeira e restringindo a liquidez necessária à circulação industrial” (BELLUZO; TAVARES, 2011, p.159-165).

Nessa direção, observa-se que o regime de acumulação flexível ao não favorecer o crescimento econômico pela via do capital produtivo, promove o comportamento rentista que passa a ser fortalecido com a dinâmica tecnológica informacional, determinante das mudanças substanciais na relação espaço-tempo no âmbito dos negócios em nível global. Como consequência, a procura frenética pela otimização do lucro em mercados financeiros que apresentassem a melhor perspectiva de rendimento,



fortaleceu a tendência da redistribuição do produto da acumulação do capital em lugares diferentes do local onde foi gerado e não mais necessariamente em forma de investimento produtivo: em uma realidade cada vez mais conectada em tempo real, a lucratividade derivada das transações de valores mobiliários no mercado de capitais passam a apresentar-se mais atraente que a geração da lucratividade por meio das atividades produtivas em uma localidade, incrementando a tendência da perda da importância do setor industrial como fonte geradora de empregos, efeito que caracteriza o processo de desindustrialização. Com essa tendência, agrava-se ainda mais as condições socioeconômicas existentes que geram a desigualdade social principalmente quando observada pelo prisma do emprego formal e da arrecadação tributária.

Complementar à imprescindibilidade da consideração da atuação estatal como forma política essencial ao mecanismo do capital, é importante ressaltar a observação feita por Harvey (2017) acerca da transição do regime fordista-keynesiano para o de acumulação flexível que não ocorreu descolada de mudanças sociais relacionadas ao aparato regulatório a partir de 1970. Com base nesse autor, entende-se que integrada às condições econômicas que levaram à consolidação do regime flexível, tem-se uma mudança geral das normas e valores coletivos que prevaleciam especialmente nas organizações operárias e em outros movimentos sociais entre os anos 50 e 60, para um individualismo mais competitivo como valor central numa cultura “empreendedorista” (HARVEY, 2017). Observa-se assim, que a condição capitalista dos Estados nacionais do bloco latino-americano implica necessariamente em umnexo entre os interesses das classes dominantes locais e as classes dominantes dos países centrais, realizado por meio da implementação de agendas desenvolvimentistas que promovem a desigualdade socioespacial.

A dimensão estrutural da cidade e, por consequência, toda vida urbana são reconfiguradas por meio da presença predominante do capital financeiro articulado ao mercado imobiliário. Sobre esse contexto, Sposito (2010) explica que as mudanças ocorridas no bojo da passagem do sistema fordista para o sistema flexível, sobretudo, as derivadas do campo informacional que permitiram a rápida difusão de informações, valores culturais e práticas sociais conformando um processo que vai além da economia, redefiniram as relações constitutivas das redes urbanas, que são entendidas como a “manifestação mais concreta da integração territorial de uma determinada região. [...] O estágio de desenvolvimento e de complexidade da rede urbana manifesta a extensão e a profundidade do processo de integração produtiva e financeira entre as regiões e as nações” (EGLER, 2015 apud FURTADO; PÊGO, 2015, p.13).

Segundo Sposito (2010), a referida redefinição se deu por meio da ampliação das possibilidades de estabelecimento de articulações entre cidades de diferentes portes que podem pertencer a redes urbanas com trajetórias históricas diferentes sem que haja participação de cidades grandes e

metropolitanas que, por possuírem maior limite territorial e/ou maior demografia e maior amplitude dos seus fluxos econômicos, ocupam posição superior na escala geográfica convencional que hierarquiza a importância das cidades de acordo com critérios espaciais, demográficos e socioeconômicos. A natureza das relações que estruturam a articulação entre cidades pode ser, de acordo com Sposito (2010) tanto competitiva, estimulada pelo novo padrão produtivo, como sinérgica por gerarem complementaridade de ações realizadas em diferentes pontos do mundo. As cidades médias — que se distinguem das cidades de porte médio, por “desempenharem papéis de intermediação no âmbito de sistemas urbanos simples e complexos” (SPOSITO, 2010, p.52) — e pequenas são as protagonistas dessa redefinição.

Não se trata da substituição das redes urbanas hierárquicas por outros tipos de redes, mas da combinação complexa e contraditória de fluxos que se estabelecem tanto no sentido hierárquico, como no sentido horizontal ou transversal, uma vez que uma mesma cidade é o espaço de ação e decisão de atores econômicos que se relacionam em diferentes escalas. Trata-se da sobreposição de redes organizadas por vetores de diferentes naturezas e intensidades, gerando o que já se denominou de rede de redes (SPOSITO, 2010, p. 53).

Somadas à redefinição da articulação das redes urbanas, Bocos (2017) destaca que as várias formas particulares como se deram os processos de industrialização e de desindustrialização em cada país latino-americano, apresentaram consequências diretas comuns, como as percebidas, principalmente, sobre: i. a densidade urbana; ii. a estruturação do mercado de trabalho; iii. o movimento de expansão infraestrutural das cidades.

As cidades foram transformadas em função do processo de acumulação cada vez mais sediado em bases oligopólicas, tornando-se, elas mesmas, fonte fundamental de lucro onde se injetou enorme soma de trabalho cristalizado, estruturado para servir à lógica dessa recente modalidade de capitalismo, em flagrante detrimento do setor de bens de consumo coletivo básico para a reprodução da força de trabalho (KOWARICK, 2009, p.58).

Sobre a densidade urbana, os dados da Tabela 01 referentes ao período entre 1950 e 2010, confirmam o aumento contínuo desse indicador em relação à densidade rural, em decorrência da intensificação da industrialização que promoveu a ampliação do processo de monetização da força de trabalho. No entanto, até 1950, mesmo a população urbana em ascensão, a população rural ainda permaneceu maior. É o que evidenciam os dados do Panorama Econômico e Social da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos elaborado pela CEPAL (2015): em 1950, cerca de 68 milhões de pessoas residiam em áreas urbanas e 93,5 milhões em áreas rurais. Essa tendência de crescimento não foi interrompida após eclodir o processo de desindustrialização e a porcentagem da população urbana aumentou continuamente como mostra a Tabela 02 referente aos países da América do Sul, mas com ritmos diferentes em decorrência das particularidades do processo de desenvolvimento econômico de cada cidade, dados os aspectos específicos de cada formação societária. Essas diferenças podem ser percebidas pelas taxas de crescimento da população urbana apresentadas na Tabela 03.

**Tabela 01 - Taxas de crescimento urbano e rural entre 1950 e 2010 – América Latina**

<b>América do Sul</b>	<b>Urbano (%)</b>	<b>Rural (%)</b>
Argentina	2,0	-0,8
Bolívia	3,0	0,8
Brasil	3,6	-0,2
Chile	2,6	-0,3
Colômbia	3,3	0,7
Equador	3,8	1,4
Paraguai	3,6	1,8
Peru	3,3	0,7
Uruguai	0,8	-2,2
Venezuela	3,8	0,4
<b>Mesoamérica</b>		
Costa Rica	4,0	1,3
Cuba	1,8	0,2
El Salvador	2,9	1,1
Guatemala	3,8	2,0
Haiti	4,2	1,1
Honduras	3,7	2,2
México	3,4	1,0
Nicarágua	3,7	2,2
Panamá	3,4	1,4

Fonte: Adaptado. Base de dados DEPUALC (2016). CELADE-Divisão de população da CEPAL.

**Tabela 02 - Porcentagem da população urbana por países – América do Sul**

	<b>Porcentagem da população urbana por país (%)</b>						
	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Argentina</b>	62,5	73,8	79,0	83,0	87,2	90,5	90,9
<b>Bolívia</b>	33,9	-	41,7	-	57,5	62,4	67,5
<b>Brasil</b>	36,5	43,0	55,9	67,6	75,3	81,2	84,4
<b>Chile</b>	60,7	68,2	75,1	82,2	83,5	86,6	-
<b>Colômbia</b>	42,7	52,1	59,1	67,2	71,0	76,0	-
<b>Equador</b>	28,5	35,3	41,4	49,8	55,1	61,1	62,8
<b>Paraguai</b>	34,6	35,8	37,1	42,8	50,3	56,7	-
<b>Peru</b>	35,3	47,4	59,5	65,2	70,1	75,9	-
<b>Uruguai</b>	-	81,0	83,3	87,3	90,8	91,8	94,0

Fonte: Base de dados DEPUALC (2016). CELADE-Divisão de população da CEPAL.

**Tabela 03 - Taxa de crescimento médio anual da população urbana – América do Sul**

	Taxa de crescimento anual (%)					
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2010
<b>Argentina</b>	3,0	2,2	2,3	1,9	1,4	2,0
<b>Bolívia</b>	-	2,4	-	4,3	3,6	3,0
<b>Brasil</b>	5,0	5,1	4,3	2,9	2,4	3,6
<b>Chile</b>	3,9	3,0	2,8	1,8	1,6	-
<b>Colômbia</b>	4,4	4,3	2,7	1,9	2,4	-
<b>Equador</b>	4,7	4,5	4,6	3,7	3,0	3,8
<b>Paraguai</b>	2,9	3,1	3,8	4,7	3,4	-
<b>Peru</b>	3,6	4,9	3,5	2,8	2,1	-
<b>Uruguai</b>	-	0,9	1,0	1,0	0,4	0,8
<b>Venezuela</b>	6,5	4,8	3,9	3,0	3,0	3,8

Fonte: Base de dados DEPUALC (2016). CELADE-Divisão de população da CEPAL.

No que diz respeito à estruturação do mercado de trabalho, de acordo com Kowarick (2009, p. 60), “nos países onde a industrialização mais avançou como Brasil, México, Venezuela, Colômbia (com exceção do caso argentino que apresentava desde o início do século uma rede de serviços urbanos relativamente bem provida)”, o processo de acumulação da riqueza, ao invés de criar meios para a superação das precárias condições de existência na cidade, acirrou tais condições em aspectos básicos para a reprodução da força de trabalho.

O processo de acumulação do capital por meio da industrialização não reverteu o quadro de pobreza existente na cidade latino-americana, mas imprimiu nessa realidade social, o que a teoria marxiana identifica como a alavanca de todo processo de acumulação: uma massa de trabalhadores na condição de desocupados disponíveis e funcionais ao capital especialmente por forçarem o nível salarial para baixo, já que caracterizam um excesso de oferta de mão de obra. Em termos teóricos, teve-se um incremento da formação do chamado exército industrial de reserva.

Sobre esse problema social relacionado ao emprego, Kowarick (2009) o explica a partir da tese de que em todos os países da região, dadas as sensíveis diferenças entre os contextos socioeconômicos de cada sociedade, as características do sistema produtivo que foi implantado derivado da divisão internacional do trabalho vigente a partir da década de 50, culminou na geração de uma quantidade inferior de empregos urbanos ao aumento da população economicamente ativa, dando origem ao conhecido e generalizado processo de “inchaço” no mercado de trabalho. Ainda segundo esse autor, a economia dos países latino-americanos alicerçaram seu processo de acumulação no empobrecimento real da maioria dos assalariados, principalmente de mão de obra pouco ou não qualificada.

Já para Singer (2018), embora se possa estabelecer uma relação de causalidade entre o excesso de trabalhadores na condição de desocupados e a formação histórica baseada na relação de dependência entre os países latino-americanos e os países centrais, é necessário também observar como o produto da acumulação do capital está sendo distribuído. Os monopólios privados e devotados à maximização da sua taxa de lucro — não só de origem dos países centrais, mas também de origem latino-americana —, tendem a entrar no mercado mundial de capitais redistribuindo seu quinhão da mais-valia nacional pelos países que apresentam melhores perspectivas de lucro, não havendo preocupação, portanto, com a realidade social e com melhorias no nível de emprego da região que sediou a geração da lucratividade por meio das forças produtivas locais (SINGER, 2018).

Diante da escassez do emprego formal e do arcabouço ideológico neoliberal que estava na regência da flexibilização das relações produtivas na década de 90, as reações da classe trabalhadora para tentar arrefecer o acirramento entre capital e trabalho, sofreu forçadamente ainda mais contenções. O enfraquecimento dos sindicatos e dos movimentos sociais integra o rol de recomendações do regime de acumulação flexível. A ideia era (e continua sendo) desmobilizar a luta social fora e dentro do parlamento por mais postos de trabalho formal, por melhores condições de trabalho e pela garantia da eficácia das regulações trabalhistas que foram conquistadas na dinâmica do regime fordista-keynesiano. Essa fase também é marcada por mudanças rápidas dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando com isso um vasto movimento do emprego no chamado setor de serviços (HARVEY, 2017). No interior desse setor, a precarização das relações de trabalho se deu especialmente sob a forma da terceirização. A informalidade foi outro efeito expressivo e comum dentre as drásticas mudanças estruturais impostas pelo padrão neoliberal.

O grave contexto ocupacional latino-americano desse período pode ser sintetizado por intermédio dos dados apresentados por Cano (2000, p.05):

O problema do emprego e a questão social foram sumamente agravados. A taxa de desemprego urbano [...] da América Latina passa, entre 1980 e 1990, de 6,2 a 5,9 e para 8,7 em 1999. Entre 1990 e 1999 o desemprego aumenta, figurando entre os maiores, o da Argentina (de 7,5 para 14,5), Colômbia (de 10,5 para 19,4) e Venezuela (de 10,4 para 14,9). [...] O subemprego por tempo de trabalho ou renda piorou em praticamente todos os países: seus indicadores apontam para números de cerca de 10% em 1990 para 15% em 1996, na questão das horas trabalhadas e se mantém alto na questão renda (cerca de 20%). Indicadores relativos à estabilidade e proteção ao trabalhador mostram também sérias pioras. Por outro lado, a precarização do mercado de trabalho aumentou, com a taxa de informalidade passando, 40% em 1980 para 52% em 1990 e 56% em 1995, compensando parte das perdas de emprego do setor público e das grandes empresas.

Sobre o movimento da expansão infraestrutural das cidades, a partir da década de 90, além da permanência da ideia de expansão horizontal do espaço urbano, pode-se compreender a segregação socioespacial como especificidade citadina mais acentuada da época, em decorrência da combinação entre desigualdade social e especulação imobiliária. A fragmentação territorial produzida e a hierarquia

social dos espaços, começam a ser também resultantes da prática socioespacial de ressignificar uma área desvalorizada em valorizada, contrariando a tendência de valorização do espaço urbano segundo o modelo centro-periferia. Esse último, entendido como padrão de expansão da cidade latino-americana desde o início do processo de industrialização, estabelecia o sentido do crescimento e o critério de valorização dos espaços urbanos, tendo as áreas centrais e melhor urbanizadas apropriadas pelos recortes populacionais de renda média e alta, enquanto as periferias destinavam-se aos recortes populacionais de mais baixa renda.

De modo complementar, a partir de Cobos (2017), o processo de transformação territorial mobilizado pelo regime de acumulação flexível, também pode ser caracterizado pela transferência da indústria das áreas urbanas centrais para a periferia metropolitana ou para assentamentos que formam a cidade-região nucleada pelas metrópoles; por novas formas arquitetônicas desenvolvidas pelo capital financeiro aplicado no mercado imobiliário como a disseminação de grandes centros de compras, complexos habitacionais fechados e edifícios corporativos com usos mistos; pelo incentivo à verticalização de edifícios, como um meio eficaz para reduzir os custos da terra e elevar a lucratividade do investimento imobiliário em áreas centrais densamente ocupadas. Assim, a paisagem urbana começa a ser modificada com a coexistência em um mesmo espaço considerado valorizado, de assentamentos irregulares e regulares.

No século XXI, a complexificação especialmente da informalidade urbana com o neoliberalismo e, portanto, das contradições sociais inerentes a este processo de exploração social concretizado por meio de um conjunto de políticas e práticas socioespaciais heterônomas, teve como resposta política, o ressurgimento do nacionalismo. Segundo Coutinho (2006, p.118), essa onda nacionalista não foi homogênea e não significou o retorno ao passado isolacionista autárquico e protecionista, mas colocou o ano 2000 como marco temporal da transição do pensamento único neoliberal dos anos 90, para uma maior pluralidade de ideias voltadas para a reorientação das políticas para o desenvolvimento social a partir da integração regional com base na contestação dos termos do Consenso de Washington, sem confrontar a natureza das relações capitalistas. Nessa direção, lideranças governamentais derivadas de coligações políticas de centro-esquerda assumem as instâncias públicas da maior parte dos países do bloco latino-americano e os planos de governo defendidos perpassaram por objetivos como: “reduzir a dívida pública, a vulnerabilidade externa e os índices de pobreza; restaurar a capacidade infraestrutural; reindustrializar-se e buscar instrumentos próprios de financiamento na região” (COUTINHO, 2006, p. 118).

Para Kowarick (2009, p.58), o “novo [...] está na mudança do caráter das relações internacionais e nas consequentes alterações no cerne da dinâmica econômica”. Sob essa perspectiva, as mudanças, sobretudo, as que envolveram a participação popular nas ações públicas no campo do

planejamento urbano, não podem ser consideradas como inovações sociais propriamente ditas, pois mantiveram-se condicionadas aos velhos limites da viabilidade estabelecidos pela lógica do retorno dos investimentos estimados. Essas mudanças foram, em essência, reformas. Como exemplo, podem ser citadas desde as transformações conceituais inspiradas na responsabilidade socioambiental — que considera indispensável a articulação entre as variáveis garantia da qualidade de vida da população e a preservação ambiental no desenho urbano —, cuja preocupação socioambiental é vista como uma potencial forma de agregar valor aos empreendimentos imobiliários para justificar o preço estabelecido e diferenciá-los dos demais empreendimentos concorrentes no mercado; até a inclusão creditícia, que aumentou o comprometimento do reduzido orçamento familiar; e a produção habitacional de interesse social, especialmente a voltada para as demandas de mercado (famílias que estão dentro de um estrato de renda considerada baixa, mas que com subsídios estatais podem contratar um financiamento), que guiou-se pela expectativa de consumo do empreendimento.

De fato, as cidades como lócus de produção e consumo, aí incluídos não só a habitação — mas também redes viárias, de água, esgoto e demais serviços coletivos, não esquecendo a terra urbana. Suporte material que recebe essas e outras benfeitorias — passaram a expressar acirradas formas de segregação socioeconômica. Nelas contrastam de maneira radical, as restritas áreas privilegiadas, destinadas aos estratos de médio e alto poder aquisitivo com as imensas zonas onde se avolumam os trabalhadores que não podem pagar pelo preço de um progresso apoiado na exclusão social e econômica daqueles que levam adiante as engrenagens econômicas (KOWARICK, 2009, p. 59).

Assim, a cidade latino-americana, ao mesmo tempo que sofreu mudanças significativas no seu ritmo de crescimento, rompendo a predominância de padrões de expansão do tecido urbano, como por exemplo, o que se refere à tendência de crescimento e valorização dos espaços no sentido centro - periferia, conservou problemas urbanos como: a continuidade da expansão territorial horizontal em uma realidade caracterizado pelo aumento da densidade urbana; a não consideração da concentração urbana como um aspecto vantajoso que otimiza o uso do espaço citadino; a manutenção do subaproveitamento de determinadas áreas em decorrência da especulação imobiliária; e a tendência de áreas populares contíguas aos espaços destinados às camadas de renda média e alta, em que se pode observar com muita frequência, a forte distribuição desigual de infraestrutura e de serviços públicos como os de saneamento e os relativos à mobilidade.

A continuidade dessas práticas socioespaciais urbanas no âmbito do liberalismo conservador, mesmo havendo a disponibilidade de soluções urbanísticas socialmente mais viáveis aos desafios impostos pelo aumento da taxa de urbanização, deixa explícito que a contínua reconfiguração da cidade latino-americana sob as vistas do Estado, é resultado de processos decisórios nas esferas pública e particular que, de modo intencional, privilegiam referências de tratamento da questão urbana que não respondem efetivamente aos problemas socioambientais típicos de uma realidade historicamente marcada pela espoliação. Dentre essas referências, destacam-se o isolamento da redistribuição de renda

e do acesso à serviços financeiros de crédito para aquisição e reforma da moradia, como únicos meios para atenuar a desigualdade socioespacial que progressivamente se agudiza.

Como bem explica Tavares (2011, p. 58), não é suficiente o exame abstrato e isolado dos problemas da geração, apropriação e distribuição do excedente ou das relações entre as formas de expansão e concentração de capital com a dinâmica de crescimento e da distribuição da renda. Esse tipo de análise, segundo a referida autora, é insuficiente para entender o processo de acumulação em sua realidade histórica, sem um exame paralelo, porém integrado, do papel do Estado na sua dupla função de agente centralizador das decisões de política econômica e de agente político *per se*. Fica evidente, portanto, que para apreender o caráter contraditório do processo de expansão capitalista nas várias dimensões que atinge da vida social, é imprescindível considerar o papel do Estado como mediador das contradições produzidas e reproduzidas na cidade.

### **5.1.2 O acesso à moradia na cidade latino-americana**

Em toda trajetória da formação urbana latino-americana desde a colônia, interferências externas incidiram significativamente sobre o ritmo e a forma de expansão da cidade. Essas interferências acentuaram-se com o processo de industrialização, onde o capital internacional esteve todo tempo consorciado ao capital nacional, de modo que o que se pode afirmar é apenas que o que permitiu o desenvolvimento da industrialização entre a década de 30 e a década de 50, foi o fato da região ter tido “maiores graus de liberdade (embora diferenciada por países e circunstâncias) no manejo da política econômica” (CANO, 2000, p. 01) quando comparado à continuidade desse processo nas décadas de 80 e 90, em que se tem a rearticulação da dependência em um novo marco de expansão do regime capitalista, que é o referente ao capital transnacional. A partir do ano 2000, temas sociais prevalecem nas agendas econômicas governamentais do bloco latino-americano, mas dentro de uma perspectiva reformista.

Em todas essas fases que constituem o desenvolvimento da cidade latino-americana capitalista, incluindo o tempo atual, “o espaço produzido socialmente – e tornado mercadoria no processo histórico – é apropriado privativamente” (CARLOS, 2017, p. 69). Contudo, de acordo com Oliven (2010), a preocupação com a marginalidade urbana na América Latina só foi despontar após a década de 50, quando passou a ser frequente a ocupação ilegal de solos em condições precárias criando, ampliando e moldando desordenadamente os espaços da periferia nas cidades latino-americanas por meio das favelas. Afora essa preocupação tardia com a questão da moradia, segundo Oliven (2010), a primeira reação à expansão das favelas enquanto fenômeno social, foi tratá-lo unicamente como um desdobramento da precariedade da habitação, por ser este o aspecto mais visível desse problema social.



Com isso, não se percebia que a formação de uma contraordem socioespacial materializada na criação dos espaços proletarizados, tinha nesses últimos uma solução imediata para as necessidades habitacionais negadas pela esfera legal da dinâmica urbana promovida pelo processo tardio de industrialização, marco da década referenciada.

Em outras palavras, entende-se que as *callampas*, *barriadas*, *villas miserias*, *ranchos*, favelas, cortiços, *vecindades*, mocambos, designações que passaram a ter as habitações precárias na América Latina (KOWARICK, 2009), não expressam uma postura passiva por parte dos recortes mais pauperizados da população em relação à dinâmica segregatória do mercado imobiliário amparada pelo Estado, mas o protagonismo dessa população, que inclui os trabalhadores assalariados urbanos, para conseguir atender na cidade capitalista, ainda que de forma miserável, as suas necessidades humanas mais urgentes, como a moradia.

Até os anos 70, a quase inexistência e a fragilidade dos sistemas de provisão pública realizados na maior parte dos países latino-americanos característicos do regime fordista periférico, acabaram por fortalecer mais a reprodução de assentamentos irregulares, confirmando a ocupação informal do espaço urbano como a forma predominante de acesso à terra urbana do recorte populacional mais vulnerável.

Em São Paulo e Bogotá, dos anos 1950 aos 1970 passou a predominar a autoconstrução de moradias confeccionadas em terrenos geralmente clandestinos, desprovidos de serviços. No Rio de Janeiro, Lima e Caracas proliferaram as ocupações de terra, onde imenso contingente é obrigado a viver em habitações subnormais; na Cidade do México e Santiago imperam várias modalidades de moradia também marcadas por extrema precariedade, além de quase todas as grandes cidades latino-americanas persistirem e aumentarem os cortiços, agora não só nas zonas centrais decadentes, mas também, nos últimos anos, em áreas longínquas dos centros do emprego, onde a carência de transporte e de infraestrutura se soma à péssima habitabilidade advinda da promiscuidade inerente a essa forma de moradia (KOWARICK, 2009, p. 60).

Uma explicação possível para essa intensificação da informalidade urbana, encontra-se no fato de que no período anterior à consolidação do regime de acumulação flexível, portanto, antes da década de 80, a intervenção estatal mais intensa nas economias locais sob o estímulo ao nacionalismo, não chegou a caracterizar a consolidação do modelo estatal de bem-estar social. Desse modo, ao contrário da experiência de países centrais, não se verificou no campo da moradia, práticas socioespaciais públicas típicas do pacto fordista-keynesiano, como os subsídios públicos destinados à manutenção e à reprodução da força de trabalho, para evitar que esses custos recaíssem sobre o capitalista através da necessidade do aumento salarial. Houve aproximações dessas práticas, identificadas por políticas habitacionais fragmentadas, focalizadas e descontínuas: “diferentemente dos países capitalistas centrais, as saídas para as crises habitacionais não apontaram para a produção capitalista da moradia, mas sim, para uma imensa e atrasada produção ilegal (favelas e loteamentos clandestinos), o que desobrigou o Estado e o capital dessa despesa” (MARICATO, 2004, p. 51).

A partir da década de 80, Abramo (2007, p. 27) explica que, em quase todos os países latino-americanos, a crise das iniciativas nacionais de provisão habitacional — já caracterizadas pela ineficiência e ineficácia — resultou em duas grandes consequências: o incremento do ciclo da ocupação informal e, sobretudo, o seu aparecimento em alguns países onde esse fenômeno socioespacial não era muito presente (Uruguai, Paraguai); e a consolidação e potencialização do mercado informal de terras urbanas, existente no bloco regional desde o início do século XX, tanto na forma do mercado de locação em cortiços ou outras formas precárias de moradia, como por meio da mercantilização ilegal de terras periurbanas. O acesso à terra consagra-se como forma de distinção social:

O acesso à terra urbana passa a ser visto por milhões de latino-americanos como a porta de entrada da sua morada definitiva, como o lugar terminal depois de muitas peregrinações rurais e urbanas. Mas essa porta de entrada [...] transformou-se em uma verdadeira barreira social nas grandes cidades latino-americanas. Pertencer ao grupo daqueles que dispõem de um pedaço de terra urbana é uma primeira distinção social seguida de outras: qual o tipo de acesso à terra urbana? A terra é “terra-terreno” ou é “terra e casa”? Onde se localiza esta “terra-casa” na escala socioespacial da cidade? Ela está longe ou perto do centro? Dispõe dos serviços básicos de água e esgoto? Quais os equipamentos urbanos disponíveis na sua proximidade? (ABRAMO, 2001, p.179).

Nessa direção, a década de 90 conduzida pelo neoliberalismo em um contexto globalizado em expansão, pode ser compreendida pelo aumento da densidade urbana descolado da oferta suficiente de empregos formais em um momento em que o caráter da cidade capitalista agravou-se ainda mais como um balcão de negócios de terras urbanizadas. Sem meios para dispor de um nível de renda que permita alcançar o preço cobrado pelo direito de morar na esfera da cidade formal, os aglomerados subnormais são ampliados. Mas, o crescimento do mercado imobiliário não amparou-se apenas nos circuitos transnacionais do capital financeiro. Contou com a tendência ao empresariamento da gestão urbana — caracterizado pela parceria público-privada, tendo como objetivo político e econômico imediato muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p.53) — como solução frente aos limites orçamentários trazidos pelo endividamento do poder público. Essa tendência potencializa especialmente o problema da moradia em todo bloco regional, ao dificultar, segundo Castells (1973), a capacidade do sistema de produção habitacional considerar tanto as necessidades sociais quando essa demanda não é lucrativa; como o estabelecimento da relação entre o planejamento da habitação e o lugar ocupado pelo recorte populacional em estado de pobreza dentro sistema produtivo e dos processos políticos.

No século XXI, os governos nacionais sob a prevalência da perspectiva social-democrata, buscaram fortalecer a provisão habitacional pública por meio de políticas redistributivas de renda e subvenções econômicas com amparo legal, mas não sem que a lógica privada fosse desconsiderada. O

caráter reformista dessa estratégia de atuação estatal não facultou, conforme previsível, a solidez necessária para a sustentabilidade das ações programáticas do Estado social. Assim, tais ações apresentaram-se frágeis para enfrentar as tribulações na conjuntura econômica interna de cada país, provocadas no âmbito político pela ala conservadora local que, por sua vez, é porta-voz de interesses estritamente econômicos internos e externos, voltados, sobretudo, para a retirada das barreiras legais contra o livre mercado.

A descontinuidade dos relativos avanços sociais obtidos no continente a partir do ano 2000, evidencia que por mais que tenham ocorrido mudanças legiferantes que concretizaram pautas da luta social, obrigando o melhor uso dos instrumentais relacionados ao planejamento e à gestão sobre habitação na cidade latino-americana, não houve um progresso estrutural quanto aos verdadeiros condicionantes da pobreza que determinam a questão da moradia. A Tabela 04 mostra o movimento predominante relacionado à questão da moradia na América do Sul entre os anos 2000 e 2014. Na maioria dos países deste grupo, ocorre o decréscimo do percentual da população urbana que vive em bairros marginais, assentamentos informais e habitações inadequadas. Essa tendência sinaliza os impactos da intensificação das políticas sociais redistributivas no campo da habitação, característica da governança daqueles países nesse período, como no caso do Brasil. Contudo, tais dados não apresentam informações acerca da sustentabilidade da efetividade dessas políticas habitacionais no que diz respeito às condições da habitabilidade.

**Tabela 04 - População urbana em assentamentos habitacionais inadequados – América do Sul**

	Porcentagem da população urbana em assentamentos inadequados (%)			
	2000	2005	2010	2014
<b>Argentina</b>	32.9	26.2	20.8	16.7
<b>Bolívia</b>	54.3	50.4	47.3	43.5
<b>Brasil</b>	31.5	29.0	26.9	22.3
<b>Chile</b>	-	9.0	-	9.0
<b>Colômbia</b>	22.3	17.9	14.3	13.1
<b>Equador</b>	-	21.5	-	36.0
<b>Paraguai</b>	-	17.6	-	17.6
<b>Peru</b>	46.2	36.1	-	34.2
<b>Uruguai</b>	-	-	-	-
<b>Venezuela</b>	-	32.0	-	32.0

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados CEPALSTAT.

A Tabela 05 evidencia o aluguel como a segunda forma de apropriação habitacional na América Latina, apresentando uma tendência de crescimento assim como outras formas de provimento no

campo da informalidade. Esses resultados são acompanhados pelo decréscimo do percentual de pessoas que possuem a propriedade da habitação em todo período considerado. Em área urbana, ao contrário da área rural, tem-se o mesmo comportamento dos indicadores referentes ao cenário geral latino-americano.

Com exceção do cenário da área rural, o aluguel se confirma como a segunda forma de apropriação da habitação. Esse cenário chama atenção para a possível eficácia da consideração do aluguel como uma forma a mais de acesso à moradia adequada quando se considera as metas sociais das políticas públicas voltadas para a provisão habitacional. Contudo, mesmo apresentando um percentual menor para a América Latina e para sua porção urbana, verifica-se para as três áreas consideradas, o aumento de outras formas de apropriação da habitação na esfera da informalidade, acompanhado pelo decréscimo do percentual de proprietários.

**Tabela 05 – Tipos de apropriação habitacional por área urbana e rural – América Latina (%)**

Áreas	Tipos de apropriação	2000	2005	2010	2014
América Latina	Propriedade	71.1	70.5	69.5	68.9
	Aluguel	15.2	15.2	16.0	16.7
	Outras formas na informalidade	13.7	13.9	14.3	14.2
Área urbana	Propriedade	67.6	67.1	65.9	65.8
	Aluguel	19.4	19.5	20.3	20.9
	Outras formas na informalidade	12.8	13.0	13.6	13.2
Área rural	Propriedade	77.9	77.9	75.8	75.7
	Aluguel	4.3	4.5	4.8	5.0
	Outras formas na informalidade	17.7	17.1	19.1	19.2

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados CEPALSTAT.

Os aspectos apresentados ao longo desta subseção, ressaltam o fato das economias latino-americanas terem se voltado para o mercado doméstico como estratégia de industrialização, não significou a ausência do capital externo no circuito econômico interno dos países que compõem o bloco latino-americano até o advento do regime de acumulação flexível.

No que diz respeito à questão social urbana ao longo desse processo, esta variou sua expressão fenomênica em cada universo citadino de acordo com as características locais. Contudo, em relação aos traços citadinos similares promovidos pelo capitalismo periférico, tem-se que o progresso tecnológico, sobretudo, o informacional, e as novas formas e possibilidades de articulação das redes urbanas em uma perspectiva global não foram acompanhadas pela diminuição da desigualdade social, como também não se pode falar nessa diminuição em termos estruturais no primeiro decênio do séc. XXI com a prevalência da gestão dos governos alinhados à visão social-democrata.

O que se observa é que tanto no período marcado pelo processo de industrialização — que se estende até a geração da tendência da desindustrialização com o advento do regime de acumulação flexível — como no período em que se tem intervenções estatais sobre a dinâmica econômica para promoção da inclusão social, sobretudo, via consumo, a mercadoria habitação fora dos assentamentos irregulares e precarizados, continuou sendo inacessível para a maioria dos trabalhadores urbanos latino-americanos. No primeiro caso, por não haver, de modo explícito, preocupação com a geração contínua de condições socioeconômicas que tornam insuficiente a capacidade monetária das classes sociais populares terem acesso ao direito de morar; e no segundo, pela insustentabilidade das políticas públicas redistributivas de renda e habitacionais que continuaram tendo no interior dos seus processos decisórios, o comando dos interesses do setor privado.

## **5.2 A questão da moradia na particularidade da cidade brasileira**

### **5.2.1 Trajetória histórica da formação da cidade brasileira: do modo colonial-escravista à consolidação do modo capitalista**

Enquanto cidade latino-americana, a história da cidade brasileira sob a égide do capital, será recuperada tendo como referência o Velho Continente ocidental. Na fase de expansão mercantilista europeia, a cidade brasileira é tratada como um espaço de mediação “das relações de poder entre a metrópole e a colônia e, ao mesmo tempo, de controle do escoamento de mercadorias” (GODOY, 2011, p. 01). Desse modo, a cidade brasileira pode ser entendida em sua fase inicial de estruturação dentro do processo de acumulação primitiva do capital, como produto da expansão do mundo ocidental e do papel que nela tomaram os portugueses (FERNANDES, 2008a). Como consequência, conforme explica Paulino e Santos (1996, p.173), a conjugação de características latifundistas com a necessidade da metrópole exercer rígido controle sobre o território, fez com que o processo brasileiro de urbanização fosse inicialmente marcado pela ausência de uma rede urbana interna, mas com a conexão direta dos núcleos urbanos em formação com a Europa.

#### **5.2.1.1 Do século XVI ao XIX**

A terra do Brasil, que está na América, uma das quatro partes do mundo, não se descobriu de propósito, e de principal intento; mas acaso indo Pedro Álvares Cabral, por mandado de el-rei d. Manuel, no ano de 1500 para as Índias, por capitão-mor de 12 naus, afastando-se da costa de Guiné, que já era descoberta ao Oriente, achou estoura ao Ocidente, da qual não havia notícia alguma, foi costeando alguns dias com tormenta até chegar a um porto seguro, do qual a terra vizinha ficou com o mesmo nome. Ali desembarcou o dito capitão com seus soldados armados, para pelejarem; porque mandou primeiro um batel com alguns a descobrir campo, e deram novas de muitos gentios, que viram; porém não foram necessárias armas, porque só de verem homens vestidos, calçados, brancos, e com barba — do que tudo eles carecem — os tiveram por divinos, e mais que homens, e assim chamando-lhe Caraíbas, que quer dizer na sua língua coisa divina, se chegaram pacificamente aos nossos (SALVADOR, 1627, p.03).

O processo de colonização do Brasil considerando o uso intensivo do espaço usurpado dos povos originários<sup>55</sup>, não foi iniciado a partir do momento em que se deu o seu “descobrimento” pelos europeus. A fase chamada pré-colonial ocupou a coroa portuguesa com ações centradas tanto na extração predatória do pau-brasil; como na defesa do território colonial contra invasores e contrabandistas segundo os termos do Tratado de Tordesilhas. Nessa fase inicial de exploração, de acordo com Cotrim (2002), em decorrência da extração do pau-brasil demandar uma espécie de comportamento nômade por parte dos seus exploradores — já que estes, à medida que o pau-brasil ia se esgotando em uma determinada área, percorriam as matas litorâneas em busca de novos trechos com pau-brasil para extração —, houve apenas a construção de entrepostos comerciais (feitorias) em locais estratégicos ao longo do litoral para armazenamento da madeira extraída, mas que não chegaram a evoluir ao ponto de formar núcleos significativos de povoamento.

Com o aumento das investidas de outros países nas terras que compunham a sua colônia, caso da França, Portugal decidiu ocupar efetivamente o espaço colonial por meio da implantação da empresa agrícola e da estruturação de um governo geral representante. O açúcar, em função da existência da experiência portuguesa<sup>56</sup> e de um mercado europeu já consolidado para essa especiaria, passou a ser o produto central da base produtiva primária da colônia brasileira. A mão de obra escrava indígena inicialmente utilizada foi sucedida<sup>57</sup> pela mão de obra africana, cuja vantagem para os colonizadores, além de uma melhor resistência física em relação aos frequentes ciclos epidêmicos, era a de gerar lucros pelo tráfico negreiro (NOVAIS, 1983).

Esse contexto de exploração colônia-metrópole pode ser pensado como o início da organização espacial do Brasil fundamentada na apropriação do uso da terra — apesar do domínio ser de Portugal — condicionada à posse formal do lote. Trata-se das capitanias ou donatarias hereditárias, resultado da prática socioespacial do governo português, caracterizada, assim como o esquema das sesmarias, pela

<sup>55</sup> Sobre os povos originários que foram expropriados pela colonização no Brasil, Salvador (1627, p.16), a partir de seus relatos dentro de uma perspectiva eurocêntrica, os divide e descreve como Tapuias e Apuabetó: “o que de presente vemos é que todos são de cor castanha, e sem barba, e só se distinguem em serem uns mais bárbaros, que outros, posto que todos os são assaz. Os mais bárbaros se chamam *in genere* Tapuias, dos quais há muitas castas de diversos nomes, diversas línguas, e inimigos uns dos outros. Os menos bárbaros, que por isso se chamam Apuabetó, que quer dizer homens verdadeiros, posto que também são de diversas nações e nomes; porque os de São Vicente até o rio da Prata são Carijós, os de Rio de Janeiro, Tamoios, os da Bahia, Tupinambás, os do rio de S. Francisco, Amaupiras, e os de Pernambuco, até o rio das Amazonas, Potiguaras”.

<sup>56</sup> De acordo com Furtado (2003, p.15), os portugueses já haviam iniciado a produção do açúcar, uma das especiarias mais apreciadas pelo mercado europeu, há algumas décadas em escala relativamente grande nas ilhas do Atlântico. Essa experiência permitiu a solução dos problemas técnicos relacionados com a produção do açúcar e fomentou em Portugal, o desenvolvimento da indústria de equipamentos para engenhos açucareiros. Segundo o referido autor, se se tem em conta as dificuldades que se enfrentava na época para conhecer qualquer técnica de produção e as proibições que havia para exportação de equipamento, compreende-se que o relativo avanço técnico de Portugal nesse setor foi decisivo para o êxito desse empreendimento agrícola em sua colônia.

<sup>57</sup> Segundo Andrade (2004, p.21), “os indígenas que não se submeteram a escravidão, tiveram que fugir para o interior, onde logo os portugueses foram ao seu encalço, conquistando terras para a pecuária e para aldeá-los com auxílio de missionários, afim de os manterem em pontos estratégicos onde poderiam ser recrutados nas ocasiões em que precisassem de trabalhadores”. Tal prática contribuiu com a produção do espaço para além da área costeira da colônia.

descentralização administrativa. Conforme explicam Calvo et al. (1999), esse projeto de ocupação consistiu na divisão do território colonial em quinze lotes cuja concessão às pessoas interessadas em assumir o papel organizacional de donatário ou de capitão, dependia do quanto possuíam em termos de recursos pecuniários. Segundo esses autores, a regulação da relação jurídica referente à posse dos lotes e dos direitos dessa relação decorrentes, ficou ao encargo especialmente de dois documentos: a Carta de Doação, documento que formalizava a condição de possuidor do lote (o donatário ou capitão) assim como o direito sucessório de transmissão da posse da capitania aos seus descendentes; e a Carta Foral, que determinava os direitos e deveres dos donatários relativos à exploração do lote, como a exigência de formação de vilas.

Andrade (2004, p.31-32) sintetiza a trajetória das capitanias segundo os objetivos da exploração colonial e evidencia a criação da primeira cidade formalmente reconhecida, também chamada como a capital da colônia, fruto dessa administração metropolitana descentralizada:

As quinze capitanias tiveram destinos bem diferentes e um grupo delas não chegou a ter iniciado a sua ocupação, como Maranhão, Ceará, Rio Grande e Santana [...]. Um outro grupo formado por Itamaracá, Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, Paraíba do Sul e Santo Amaro, teve início de povoamento com a implantação de vilas e engenhos de açúcar, mas fracassou em decorrência divergências entre colonos, incompetência e falta de recursos dos donatários ou à reação dos indígenas. Só duas, Pernambuco e São Vicente, prosperaram com a expansão de culturas tropicais e implantação de vilas e povoações. A capitania da Bahia foi exceção, de vez que foi adquirida pela Coroa em 1549 e nela foi implantada a primeira cidade: Salvador.

Nessa direção, a divisão social do trabalho relativa à estrutura básica colonial portuguesa no território que viria a ser o Brasil, se desenvolveria com base no complexo latifúndio-minifúndio que subdividia a economia colonial em um setor agroexportador de gêneros tropicais articulado a um setor subsidiário, caracterizado pela agricultura de subsistência (PRADO JÚNIOR, 2011). Com relação à distribuição das ocupações principais do referido complexo, segundo Cotrim (2002, p. 215), o que existia no circuito comercial operado via mercado externo, era a grande propriedade agrícola monocultora, escravocrata e exportadora especialmente do açúcar e do tabaco, dirigida pela figura do senhor rural. Somavam-se a este último, os comerciantes portuários ligados à metrópole e, portanto, responsáveis diretos pelas exportações; e os comerciantes e arrendatários de lotes para exploração ligados às atividades da mineração (metais preciosos) que se consolidariam a partir do final do século XVII. Na esfera do mercado interno, a economia de subsistência era formada por pecuaristas de médio e pequeno portes bem como por pequenos agricultores.

Ressalta-se ainda que nessa estrutura colonial com mão de obra escrava, de acordo com Cotrim (2002, p.211), algumas atividades liberais e assalariadas já se faziam presentes assim como também a existência da relação de trabalho servil. Na estrutura escravista ligada ao engenho do açúcar, atividades como a do feitor, do mestre do açúcar (encarregado de “dar o ponto” ao açúcar); e do purgador

(encarregado de purgar/purificar o açúcar) costumavam ser assalariadas. Por fim, havia também a figura do agregado que estabelecia com o senhor rural uma relação de trabalho servil ao trabalhar em troca da moradia no seu latifúndio.

O processo de ocupação do espaço “liderado pela produção açucareira foi um empreendimento inteiramente capitalista, de vez que, pela primeira vez, se fazia investimentos maciços na agricultura e se voltava a economia agrícola para o mercado” (ANDRADE, 2004, p.32). Com base nessa dinâmica, evidencia-se que as cidades brasileiras reconfiguram-se por meio de um processo de urbanização resultante de práticas socioespaciais de cunho econômico e geopolítico regidas pela fase primitiva da produção capitalista. Para Godoy (2011, p.08), essas práticas “urbanizadoras do sistema colonial português confere ao que seria mais tarde o Brasil, um caráter urbano antes mesmo do rural”. No entanto, de acordo com Fernandes (2008, p.124), mesmo essa fase colonial coincidindo com as etapas finais da crise do mundo medieval europeu em que se verificava uma tendência de relativo desenvolvimento das formações societárias sediadas neste continente, Portugal não transplantou tais “avanços” sociais para as terras brasileiras. O que se teve aqui, segundo o referido autor, foi a “revitalização do regime estamental, graças à simbiose entre a grande plantação, o trabalho escravo e a expropriação colonial”. Esse tratamento dado à colônia por Portugal não foi arbitrário.

Em específico, com base em Reis Filho (1968 apud GODOY, 2011, p.02), é possível falar em uma espécie de plano de ordenamento territorial no séc. XVI, na medida em que este foi um instrumento de controle e domínio do território colonial. Nesse sentido, o modo de apropriação dos espaços dos núcleos urbanos formados nesse período histórico, estava fundamentado no não desenvolvimento da cidade no sentido de uma economia urbana como também no povoamento restrito ao espaço litorâneo. Essa estratégia da coroa portuguesa, segundo Godoy (2011), mantinha o domínio da exploração territorial mesmo transcorrendo o desenvolvimento do espaço urbano brasileiro como um local de escoamento de mercadorias, de concentração de bens e pessoas sob um controle político, religioso, fiscal e militar, sem, contudo, criar bases econômicas próprias que pudesse oferecer à colônia alguma autonomia em relação à metrópole. Complementar a essa estratégia, a restrição de áreas para povoamento influenciou decisivamente na localização das cidades brasileiras como também na dinâmica de ocupação do interior do país. Essa limitação de povoamento prende-se ao fato das terras litorâneas se constituírem no primeiro ponto de abordagem dos invasores. Desse modo, o portugueses consideravam que concentrar o povoamento no litoral diminuiria a vulnerabilidade do seu domínio territorial (LOEB, 2010).

A transição da fase colonial para a construção de um Estado brasileiro independente se sucedeu sem que as relações produtivas e, portanto, a divisão social do trabalho no plano interno e a divisão internacional do trabalho derivada da relação colonial, fossem estruturalmente rompidas. No que diz



respeito à relação entre a formação do povo brasileiro e a apropriação, domínio e produção do espaço, o banimento dos negros, índios e mestiços do direito à terra, é o principal determinante do Brasil nascente (PAULINO; SANTOS, 1996). Sobre a nova posição da economia brasileira na dinâmica mercantil mundial constituiu, segundo Fernandes (2008a), em mais um episódio da experiência colonial, na medida em que os laços coloniais não foram cortados, deixaram apenas de ser jurídico-políticos para se secularizarem na estreiteza econômica, ao transferirem-se da antiga metrópole lusitana para o principal centro de poder do imperialismo econômico nascente. O capitalismo que se processa no Brasil desenvolve-se, desse modo, em um contexto que pode ser pensado como neocolonial:

Em um nível, como revolução política, ele culminou na eliminação das formas preexistentes de expropriação colonial de fundamento “legal”; na reorganização do fluxo interno do excedente econômico, o qual deixou de ser estritamente regulado a partir de fora; e na transferência do poder político institucionalizado para as elites nativas [...]. No nível econômico, ele não teve o mesmo sentido revolucionário. As estruturas sociais e econômicas do mundo colonial ficaram intactas, como condição mesma, seja para o controle do poder (FERNANDES, 2008a, p.24-25).

No campo político, o processo de efetivação do modo de produção capitalista no Brasil não foi permeado por ideias iluministas que promovessem, de forma ampla, na esfera popular, o objetivo coletivo de se ter uma sociedade democrática. É nesse sentido que não se pode afirmar a ocorrência na história brasileira, de uma revolução burguesa nos moldes europeus. No entanto, essa evidência não anula a influência que o ideário liberal passou a exercer, em maior ou menor grau, não só sobre práticas e decisões gerais de cunho espacial e comercial, mas também em relação à cidade colonial, no que diz respeito aos referenciais de costumes — o “gênero de vida burguês” — e às insatisfações relativas a uma dinâmica específica de comércio local que tomava cada vez mais forma no entorno da dinâmica comercial agrícola com a metrópole.

Desse modo, especialmente na fase final do período colonial, pode-se afirmar que o liberalismo de alguma maneira permeou a origem de acontecimentos que prenunciavam mudanças políticas na estrutura da base material que determinava o Brasil como colônia. Tais acontecimentos não se restringiam, portanto, à esfera social dominante constituída pela coroa portuguesa e seus representantes; pois também são verificados na esfera que operacionalizava o estatuto colonial por meio da produção agrícola e do comércio local, ou seja, entre os comerciantes e os senhores rurais.

Em detalhes, no que se refere à esfera popular, o fomento das ideias iluministas encontrou resistência no processo brasileiro de transição para um Estado politicamente emancipado. Os movimentos liberais esbarravam na sociabilidade colonial lastreada no modo de vida da metrópole como a referência de estilo de vida social. Dessa maneira, naturalizava-se igualmente as relações de dependência, sobretudo, na esfera política, dificultando, portanto, a aquiescência popular aos ideais republicanos e de liberdade que embasavam a luta pelo desfazimento dos vínculos político e econômico

com a coroa portuguesa. Nesse sentido, reafirma-se que o modo de produção capitalista que se consolidaria na República Velha, não foi precedido por uma “revolução burguesa” que promovesse adesão popular ampla às ideias iluministas e despertasse no povo, o anseio por um Estado independente sob um regime democrático. Conforme explica Musse (2014), a independência abriu caminho para a emergência da sociabilidade burguesa bloqueada até então pela conjugação do estatuto colonial, do escravismo e da grande lavoura exportadora. A autonomia política obtida por meio do rompimento da relação colonial, permitiu intensificar o desenvolvimento do comércio e da vida urbana, como também dar início à modificação do fundamento da base estatal para o modelo constitucional.

O acontecimento mais representativo da influência do ideário liberal na direção das relações comerciais e na vida social nas cidades, é o que ocorre anos antes da emancipação política em relação à Portugal. Em 1808, o Brasil colônia se tornou sede da monarquia portuguesa com a transferência da família real para o país. É nesse período que ocorre a abertura dos portos às nações amigas de Portugal, um evento político e comercial eminentemente liberal, que marca o fim da relação colonial que só seria juridicamente formalizada e reconhecida em 1822.

Como desdobramento, de acordo com Oliven (2010), a abertura dos portos ao comércio exterior acarretou um fluxo de comerciantes e viajantes estrangeiros para o país, que deixaram descrições acerca do cotidiano e dos costumes da classe dominante na cidade dessa fase final da relação colonial. Segundo o referido autor, a maioria dos relatos refere-se à cidade do Rio de Janeiro em decorrência da estadia da família real. A presença da corte portuguesa tornou o Rio de Janeiro “uma cidade cosmopolita nas quais as pessoas mais abastadas tentavam se comportar de uma maneira que elas supunham ser europeia. Lá, mais fortemente, a difusão cultural do gênero de vida burguês, eminentemente urbano, começou a se desenvolver entre as classes altas” (OLIVEN, 2010, p. 55).

Um segundo fato que revela a adesão crescente ao pensamento liberal diz respeito à publicação da Lei das Terras (Lei nº 601 de 1850), considerada a primeira norma brasileira que institui e regula a propriedade privada de forma onerosa:

Foi o dispositivo legal que, pela primeira vez, buscou regulamentar a questão fundiária no Império do Brasil. Esse ato determinou que a única forma de acesso às terras devolutas da nação fosse através da compra ao Estado em hasta pública, garantindo [...] a revalidação das antigas sesmarias, que era até então a forma de doação da terra por parte do Estado à iniciativa particular – prática existente desde os tempos coloniais – e das posses realizadas até aquele momento, desde que estas tivessem sido feitas de forma mansa e pacífica. As terras localizadas nas fronteiras seriam exceção a essa regra [...]. Ficava ainda estabelecido um prazo para que os proprietários – posseiros ou sesmeiros – demarcassem e registrassem suas terras, de forma que garantissem, assim, os necessários títulos de suas propriedades, sem os quais não poderiam hipotecar, vender ou alienar de qualquer outra forma. A lei definiu também penas para aqueles que se apossassem indevidamente de terrenos públicos ou privados e neles pusessem fogo ou derrubassem mato, sendo estes casos sujeitos a expulsão, prisão de seis meses a dois anos, e multa (BRASIL, 2016).

Em relação aos movimentos sociais alicerçados no ideário iluminista e, de modo predominante, em objetivos nacionalistas despertados pela insatisfação quanto à regência lastreada no estatuto colonial da divisão social e internacional do trabalho; e da destinação da riqueza social produzida. Oliveira (1982) ressalta que algumas das chamadas revoluções da história brasileira, principalmente as que se passaram na região nordeste no início do séc. XIX, podem ser pensadas a partir da contradição entre o capital comercial; o sistema produtivo agrário colonial organizado sob o complexo latifúndio-minifúndio<sup>58</sup>; e as relações internacionais decorrentes da economia agroexportadora dirigida pela metrópole:

Guerras ou lutas civis que opunham comerciantes a latifundiários do açúcar [...] denunciam o fato de que, na verdade, o capital comercial fundado e sediado nessas cidades, de um lado começava a entrar em contradição com o próprio tipo de apropriação do excedente que o Estado português realizava, e de outro, tinha na estrutura produtiva montada sob o complexo latifúndio-minifúndio, um obstáculo à sua penetração no próprio coração do sistema produtivo (OLIVEIRA, 1982, p. 40).

O surgimento dessa contradição no seio da dinâmica metrópole-colônia, expressa o início da perda da prevalência do sistema produtivo operado pelas oligarquias agrárias para o sistema produtivo operado pelo capital comercial. Desse processo de transição decorre a inevitável expansão das cidades, por esta última servir como espaço de intermediação das mercadorias (OLIVEIRA, 1982). Assim, é possível depreender, segundo esse autor, que a base dos conflitos sociais passou a ser permeada por conflitos de interesses que começavam a existir entre a cidade e o campo e entre as cidades e a metrópole colonial portuguesa.

Por fim, duas discussões relacionadas à fase colonial precisam ainda ser postas em destaque por também explicarem a particularidade da formação socioespacial da cidade brasileira. A primeira refere-se à existência ou não da forma social feudal que remete à peculiaridade da “virada burguesa” no Brasil; e a segunda refere-se à imbricação entre as relações sociais de raça, de sexo e de classe e sua repercussão sobre a formação das contradições urbanas que se relacionam à divisão social e sexual do trabalho.

Em relação à primeira discussão, a experiência brasileira no período colonial foi tomada como centro de um longo debate, sendo objeto da controvérsia entre a existência ou não da forma feudal. Essa discussão perdurou acirrada até a segunda metade do século XX e é, por si mesma, representativa da não linearidade da trajetória histórica entre as cidades. Carvalho (1997) explica que a formulação mais contundente da tese feudal está em Nestor Duarte<sup>59</sup>, para quem as capitânicas hereditárias seriam

<sup>58</sup> De acordo com Guimarães (1995 apud DALL'ACQUA, 1976, p.02), os minifúndios, principalmente na primeira metade do século XIX, ganharam importância e firmaram-se na constituição da estrutura agrária brasileira. Durante esse período, desafiaram o poder das grandes oligarquias agrárias, multiplicavam-se as posses, e com elas ganhava largas dimensões e consistência a classe dos pequenos cultivadores.

<sup>59</sup> Por meio da obra *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional* publicada em 1939.

instituições legitimamente feudais. Outro aspecto relevante para esta tese, de acordo com Carvalho (1997), é a do poder dos potentados rurais e suas parentelas tanto em relação ao Estado — português na fase da colonização e em relação e brasileiro após o encerramento do vínculo político colonial — como em relação à onipotência que apresentam dentro de seus latifúndios. Na fase colonial, os senhores rurais eram indiferentes à instância governamental, comportamento que se manteve após a Independência brasileira em relação às ações públicas sob a regência do presidente designado pelo imperador para cada província, com o acréscimo de passarem também a controlar a política, submetendo diretamente o aparato estatal aos seus interesses privados. Nesse sentido, segundo o referido autor, a tese de Nestor Duarte defende que a ordem privada, antagônica e hostil ao poder público, foi, fora do plano político formal, a instância de poder que de fato governou durante todo período imperial.

Em concordância com a existência do feudalismo no Brasil, Josué de Castro (1967) sustenta esse posicionamento, ao considerar que o regime de propriedade no período colonial era o feudal:

Foi o modo de produção do açúcar aqui implantado que configurou nos primeiros tempos da colonização o regime de terras e [...] toda sociedade que então sobre ele se erguia. Modo de produção *sui generis*, pois que reunia elementos de três regimes econômicos: o regime feudal da propriedade, o regime escravista do trabalho, o regime capitalista do comércio (CASTRO, 1967, p. 122).

Na outra extremidade argumentativa, BOCCHI et al. (2002, p. 25) afastam a existência do modelo feudal no período colonial brasileiro, ao defenderem o caráter empresarial da colônia formada no Brasil para fundamentar a distinção entre o capitalismo de via clássica e o capitalismo de via colonial. Para esses autores, o que se presenciou no período colonial brasileiro, foi uma experiência de exploração em um cenário de total dependência econômica, social e política, mas com objetivos claros voltados para a acumulação capitalista em desenvolvimento. Um volume extraordinário de riquezas produzidas no Brasil migrou para a Europa, polo hegemônico do capitalismo mundial, ou seja, produziu-se para a metrópole, estando esta última essencialmente orientada pelo propósito do mercantilismo. Manuel Correia de Andrade (2004, p.32) também defende essa tese e argumenta que “não se pode aceitar que o Brasil tenha tido, no período colonial, um modo de produção feudal do tipo europeu, mas uma formação econômico-social capitalista que procurava maximizar a acumulação primitiva destruindo a natureza, escravizando e dizimando as tribos indígenas e desenvolvendo o tráfico de africanos”. Para Faoro (2001, p.158), a empresa colonial como fundamento da criação e do funcionamento das capitanias, é inegável:

A tese mais convincente em nossa história repele o chamado feudalismo brasileiro. A empresa de plantação teve nítido cunho capitalista — dentro do capitalismo mercantil e politicamente orientado do século XVI português. As relações entre os capitães-governadores e o rei e entre os potentados rurais e governo tiveram, de outro lado, acentuado cunho patrimonial, pré-moderno.

O donatário caracteriza-se pela qualidade dupla, de fazendeiro e autoridade sem a fusão de ambas, fusão incompatível com a ordem legal portuguesa, vigorante no século XVI. Opõe-se ao feudalismo a própria natureza dos favores concedidos aos donatários, favores de estímulo a uma empresa que o rei engordava para colher benefícios futuros — é o capitalismo politicamente orientado em ação.

Na perspectiva marxista, destaca-se Caio Prado Júnior (2011), para quem o regime feudal não caracterizou em nenhum período a estrutura agrária no Brasil. Segundo sua perspectiva, a formação dos latifúndios e da agricultura de subsistência assim como o investimento no uso intensivo da mão de obra escrava na fase colonial, foram criados tão somente em função dos planos comerciais de exploração em prol da acumulação do capital empreendidos por Portugal. Portanto, a realidade do Brasil colônia destoa das características que identificam as relações de produção típicas do feudalismo.

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É esse o verdadeiro sentido da colonização tropical de que o Brasil é uma das resultantes (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 28).

Assim, para este trabalho, considera-se o entendimento de que a organização socioeconômica capitalista não foi precedida pela superação do feudalismo, de maneira que a formação econômica brasileira passou do modo colonial-escravista (como resultado da prática mercantilista dos países colonizadores) diretamente para o modo de produção capitalista (SILVA, 2014). Como consequência das relações de produção estruturadas na relação de exploração entre a metrópole e a colônia, no Brasil, ao contrário da formação das cidades europeias decorrentes do desenvolvimento dos burgos no processo de decadência feudal — mais notadamente, as inglesas —, as regiões em que se verifica a formação das grandes cidades são resultantes da presença das grandes lavouras, únicas atividades capazes de provocar a formação de aglomerações urbanas de certo vulto (PRADO JÚNIOR, 2011, p.168). Por outro lado, enquanto se refuta a existência do feudalismo, alguns aspectos do servilismo podem ser considerados como existentes na história brasileira por meio da figura dos agregados nos engenhos de açúcar durante a vigência da escravidão e da experiência referente à utilização da mão de obra europeia com o objetivo de substituir a mão de obra africana no fim do século XIX após a abolição da escravatura.

Em relação à segunda discussão, parte-se da premissa de que o processo de formação do urbano no modelo capitalista já traz em si a especificidade de ser um fenômeno de classe, “uma vez que os excedentes são extraídos [...] de alguém, enquanto que o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos” (HARVEY, 2014, p. 30), a formação urbana brasileira passa a promover a materialização das chamadas cidades legal e ilegal — respectivamente, espaços urbanos que são produzidos em conformidade com a lei e com a lógica imobiliária que hierarquiza o acesso à

terra urbana; e os que se formam à margem das exigências legais e do mercado imobiliário, constituindo os assentamentos urbanos precarizados (MARICATO, 2003) — em uma mesma cidade, onde seus habitantes podem ser portadores da cidadania plena ou da cidadania limitada<sup>60</sup>, mesmo estando todos tutelados pelos mesmos direitos, garantias e princípios constitucionais. Porém, essas contradições não se encerram em fronteiras de cunho econômico na sociedade civil enquanto *locus* da desigualdade.

Como anteriormente exposto, a fronteira em termos de classe social na sociedade capitalista, vincula-se, pela mesma natureza segregatória, à articulação de outras fronteiras que também determina a forma de acesso ao espaço urbano. Essas últimas dizem respeito às fronteiras discriminatórias historicamente relacionadas às características individuais, especialmente em relação à população negra e em relação à condição da mulher na sociedade de classes capitalista. Daí a essencialidade da reflexão, fundamentada nas transformações históricas, acerca dos recortes populacionais mais prejudicados quanto ao direito à moradia e ao direito à cidade.

Aos escravos africanos recém-chegados no Brasil, chamados de boçal, era atribuído um preço menor que o preço atribuído aos escravos identificados como ladinos, em função destes últimos já estarem adaptados ao meio social, ao regime de trabalho e ao idioma português (COTRIM, 2002). Dentre as ocupações que estavam destinados, destaca-se a exercida nas cidades, como escravo de ganho.

Soares (1988, p.109) descreve a ocupação do escravo de ganho como o exercício de atividades comumente relacionadas ao comércio ambulante de mercadorias (em cestos ou tabuleiros percorrendo as ruas da cidade ou em pontos fixos como as quitandas) e ao transporte de carga (que poderiam ser mercadorias, pessoas ou dejetos das residências armazenados em barris para serem lançados ao mar), em que o escravo, ao final do dia, deveria entregar aos seus proprietários a quantia auferida. Outras modalidades dessa ocupação escravista na esfera urbana, também foram reconhecidas, apesar de bem menos frequentes. Como exemplo, alguns senhores de engenho mandavam ensinar ofícios técnicos no campo da mecânica industrial aos cativos de sua propriedade, para depois oferecer esses serviços aos proprietários de oficinas e manufaturas relacionados à produção de tecido<sup>61</sup>. Marinheiros, cirurgiões, construtores (edificação), secretários em cartórios e condutores de botes e barcos, também eram funções técnicas exercidas pelos escravos de ganho (SOARES, 1988).

Desse modo, verifica-se no interior do circuito mercantil de produtos primários que

<sup>60</sup> Cidadanias plena e limitada são expressões adotadas por Rolnik (1997) para comunicar a desigualdade social manifesta na vivência privilegiada da cidade, incluindo maior poder de participação política no processo de transformação urbana; e na vivência expropriada da efetividade dos direitos, portanto, intensa da face precária da cidade.

<sup>61</sup> De acordo com Cotrim (2002), apenas os tecidos “grossos” de algodão comumente destinados ao armazenamento dos produtos primários e vestimentas dos escravos, tinham sua produção permitida na colônia.

movimentava as cidades coloniais, que a ocupação escravo de ganho abrigava sob a relação do trabalho escravo, relações laborais típicas de profissionais autônomos e assalariados. Contudo, sem a liberdade civil que garantiria a autonomia relativa à venda da própria força de trabalho e a retenção dos ganhos obtidos com a atividade laboral realizada, juridicamente, esses cativos em nada diferiam dos escravos de eito (do meio rural). Essa contradição permite inferir que, assim como a presença da figura do agregado nos engenhos de açúcar que estabelecia com o senhor rural uma relação de trabalho servil, o escravo de ganho também constitui um exemplo de que a prevalência de um modo de produção em um tempo histórico específico, implica na possibilidade de coexistência de aspectos próprios de outros modos de produção.

Em acréscimo, Carvalho (2016) ressalta que no período que se estende desde a independência em 1822, até o final da Primeira República em 1930, do ponto de vista do progresso da cidadania, a única alteração social importante que houve foi a abolição da escravidão em 1888. No entanto, essa incorporação dos ex-escravos aos direitos civis, se deu apenas na esfera política formal.

De modo geral, todo o conjunto de leis cumpria o objetivo de formalizar atividades laborais que tiveram suas bases em costumeiras e convencionais relações sociais. Dito de outra forma, essas leis buscavam desmontar um sistema eminentemente pessoalista, que regulava as relações de trabalho com base em costumes e convenções, e que entrava em colapso, com a tentativa das elites dirigentes de instalar o modelo de economia de mercado. Fundamentalmente, competia aos legisladores orientar ordeiramente o processo de transição entre dois sistemas de produção, adotando formas legais e regulares de organizar o trabalho livre. Ademais, havia limites para a introdução dos novos preceitos: a existência de lógicas sociais culturalmente abalizadas na experiência da escravidão (SANTOS, 2013, p.170).

Em nível nacional, a Tabela 06 mostra que 1.510.806 pessoas estavam escravizadas em 1872. Desse total constituído por 805.170 homens e 705.636 mulheres, parte significativa desta população que sobreviveria após a abolição em 1888, iria compor a classe proletária urbana em condição de total miserabilidade. Em nível regional, de acordo com Guerra, Pochmann e Silva (2020), considerando o mesmo ano de referência, os municípios com maior população relativa escrava, concentravam-se no que viria a se tornar o atual estado do Rio de Janeiro.

**Tabela 06 – População por situação de liberdade, cor da pele e sexo em 1872 – Brasil Império**

(continuação)

		Situação de liberdade			
		Pessoas livres		Pessoas escravizadas	
Cor da pele	Sexo	Nº	%	Nº	%
<b>Branco</b>	Homens	1.971.772	52	0	0
	Mulheres	1.815.517	48	0	0

	<b>Total</b>	3.787.289	100	0	0
<b>Pardos</b>	Homens	1.673.971	50	252.824	53
	Mulheres	1.650.307	50	224.680	47
	<b>Total</b>	3.324.278	100	477.504	100
<b>Pretos</b>	Homens	472.008	51	552.346	53
	Mulheres	449.142	49	480.956	47
	<b>Total</b>	921.150	100	1.033.302	100
	<b>Totais</b>	8.032.717	100	1.510.806	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do censo demográfico de 1872 – IBGE.

Mesmo verificada a incompatibilidade operacional entre as relações de produção do sistema escravista com as relações de produção do modo capitalista, o contexto pós-escravidão foi marcado para a população negra pelo acesso fortemente obstaculizado à estrutura socioeconômica na incipiente dinâmica liberal. A relação entre o fim do sistema escravista africano e a formação da cidade, evidencia que os homens e mulheres alforriados e, posteriormente, os libertos pela lei, possuíam, de modo geral, duas opções de sobrevivência: permanecer na propriedade de seu antigo senhor trabalhando em condições análogas às da escravidão; ou migrar para o ambiente urbano em formação, sem o reconhecimento social amplo da real condição humana advinda com a destituição jurídica da condição de “coisa”.

A desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho (FERNANDES, 1964 apud MARINGONI, 2011).

Apesar das cidades manterem-se regidas pela predominância dos negócios agrícolas até meados de 1930, o comércio, ao crescer continuamente, já anunciava sua prevalência futura na dinâmica econômica do novo século que se aproximava. Ainda que incipientes no período analisado, as práticas comerciais requeriam algum conhecimento aritmético e relacionado à escrita da língua portuguesa. Como a maioria da população negra<sup>62</sup> escravizada também foi privada desses conhecimentos, em um plano geral, essa insuficiência educacional somada à falta de experiência prática mercantil e à implantação da maquinofatura no meio agrícola que passou a sinalizar preferência pela mão de obra imigrante europeia, aprofundaram as condições adversativas econômicas, sociais e culturais derivadas da experiência escravista.

<sup>62</sup> Morais (2007) explica que entre o século XVIII e a primeira metade do XIX, a maior parte da população brasileira era iletrada e a rede pública de ensino pouco desenvolvida.



Assim, fadados ao enfrentamento do meio urbano sob o estigma da inferioridade racial, aos negros, sem meios para serem provedores da subsistência pessoal/familiar, restou como solução, a indigência e a ocupação dos espaços marginais da cidade constituídos por assentamentos em condições desumanas de habitabilidade. Os cortiços e as favelas expandem-se ainda mais ao absorverem também os negros libertos em situação de miséria. Tal circunstância na sociedade assalariada em formação, já retratava as características típicas de uma sociedade assalariada consolidada: a hierarquização tanto da estrutura ocupacional (mesmo podendo-se vislumbrar a partir desse novo regime político, a possibilidade de mobilidade em termos da posição ocupacional desempenhada) como da ocupação das terras urbanas.

Mesmo havendo a incorporação gradual e irretroativa da cultura de matriz africana no cotidiano urbano brasileiro, a relativa aceitação popular foi apenas travestida de tolerância, mas continuou a ser, em essência, discriminação. Esse estigma pode ser observado em vários setores da vida urbana atual, envolvendo os universos micro e macrossocial. E como traço comum desse cenário cotidiano, não é incomum a vinculação da população negra às áreas mais precarizadas urbanas como se delas fosse uma especificidade. Sobre isso, Figueiredo (2004) evidencia que quando os negros ocupam a base da estratificação socioeconômica e vivem em bairros pobres, não são vistos como pessoas fora do seu lugar. Mas essa perspectiva toma outra feição, quando os negros passam a exercer cargos de comando, a ocupar posições de destaque no mercado de trabalho, morar em bairros valorizados e a frequentar espaços sociais reservados às classes média e alta. Ou seja, a desigualdade socioespacial que confere à segregação a condição de atributo da cidade capitalista, não se vincula apenas ao poder aquisitivo, mas também aos referenciais culturais de raça/cor da pele.

Indo mais além, segundo Carneiro (2013), é importante enfatizar que do período histórico escravista, se extrai a aplicabilidade do mito da fragilidade feminina apenas para a mulher branca. Isso porque, o trabalho exaustivo ligado aos afazeres domésticos e na lavoura, a servidão sexual e a procriação eram a funcionalidade da mulher negra. Não havia tempo para fragilidade e nem poderia haver, afinal, a mulher negra não era humana, era coisa. Davis (2016) reforça essa constatação, quando afirma que no interior da população negra escrava, havia diferença entre o sofrimento dos homens e das mulheres. Segundo essa autora:

As mulheres negras eram vítimas de abuso sexual e outros maus-tratos bárbaros que só poderiam ser infligidos a elas: A postura dos senhores em relação às escravas era regida pela conveniência: quando era lucrativo explorá-las como se fossem homens, eram vistas como desprovidas de gênero; mas, quando podiam ser exploradas, punidas e reprimidas de modos cabíveis apenas às mulheres, elas eram reduzidas exclusivamente a sua condição de fêmeas (DAVIS, 2016, p. 25).

Essas evidências transparecem a imbricação entre as relações sociais de raça/cor da pele e de sexo, que se complexifica ainda mais quando as relações sociais de classe são consideradas, no contexto da formação societária burguesa, onde a posição da mulher na divisão sexual do trabalho — divisão social do trabalho decorrente das relações sociais de sexo, historicamente adaptada a cada sociedade (KERGOAT, 2009, p.67) — passa a articular o trabalho reprodutivo — diz respeito não somente ao trabalho doméstico propriamente dito, mas, também, ao trabalho parental e a todas as tarefas de cuidados e de assumir responsabilidades pelas pessoas (DEVREUX, 2005, p. 568) — e o trabalho produtivo relativo à produção da riqueza social. Essa articulação, lastreia-se na concepção do trabalho feminino como subsidiário, por ser considerado, conforme Saffioti (1976), menos relevante que o do homem no conjunto das funções econômicas da família desde as sociedades pré-capitalistas. Saffioti (1976, p.10) explica que a concepção acerca do trabalho da mulher se agravou na sociedade urbano-industrial, especialmente em função da desvantagem social de dupla dimensão: na esfera superestrutural, por meio da permanência da tradição de subvalorização das capacidades femininas que se traduz em termos de mitos justificadores da supremacia masculina; e na esfera estrutural, com a marginalização progressiva no desenvolvimento das forças produtivas, de modo a estar situada periféricamente no sistema de produção.

A Tabela 07 confirma a tendência dos serviços domésticos estarem mais reservados às mulheres do que aos homens. No contexto social em questão, essa tendência se apresenta independente da situação da liberdade individual da mulher: 46,8% das mulheres livres e 43,8% das mulheres escravizadas. Se extrai também, a informação de que não houve registro no ano considerado, de atividades laborais relacionadas ao comércio exercidas pelo contingente populacional escravizado. Mesmo existindo um percentual de homens na condição de escravos que executavam trabalhos manuais e relacionados à mecânica (4,4%), a maior parte desse grupo realizava atividades laborais na agricultura (62,9%), assim como a maioria dos homens cuja liberdade individual estava preservada (65,4%).

**Tabela 07 - Perfil ocupacional por situação de liberdade em 1872 (%) – Brasil Império**

(continuação)

Ocupações	Pessoas Livres		Pessoas escravizadas	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
<b>Agricultura</b>	65,4	29,2	62,9	41,1
<b>Manuais e mecânica</b>	5,6	26,0	4,4	12,1
<b>Industriais e comerciais</b>	4,0	0,6	0	0

<b>Liberais</b>	2,5	0,3	0,3	0
<b>Serviços domésticos</b>	22,6	43,8	32,4	46,8
<b>Total</b>	100	100	100	100

Fonte: adaptado a partir dos dados de Guerra, Pochmann e Silva (2020).

Em síntese, na transição para o modo capitalista, “o ônus social pesará sobre os estamentos inferiores da antiga ordem que [...] se vão constituindo como classes sociais subprivilegiadas” (SAFFIOTI, 1976, p. 11). Nessa direção, Maricato (2006, p. 211) reforça esse entendimento ao afirmar que, no caso brasileiro, “embora o processo de urbanização tenha ocorrido durante o regime republicano, o peso das heranças colonial e escravista é notável na formação das cidades”. Assim, sob essa constatação da história brasileira, apreende-se que as iniquidades referentes à relação entre raça/cor da pele, sexo e classe social imiscuem-se na dinâmica urbana, reforçando a divisão social do trabalho no contexto citadino como expressão da opressão por meio da materialidade de relações sociais hierarquizadas. E nessa realidade concreta socialmente hierarquizada, especialmente, em termos da apropriação do espaço urbano, à mulher negra pertencente da classe trabalhadora e em situação de pobreza, foi e continua sendo reservada, a tendência de sujeição às mais intensas adversidades sociais.

### 5.2.1.2 Do século XX ao XXI

O encerramento da monarquia constitucional — que caracteriza o período imperial após a independência — com o início do período republicano sob o sistema de governo presidencialista fundado pela Constituição Federal de 1891, conduziu o Brasil à transformação efetiva como um país capitalista, mas não à esperada revolução nacional e democrática (MUSSE, 2014). Contudo, o racionalismo e a defesa da ordem como expressões de civilidade — entendida sob a referência europeia —, são defendidos nesse período como condições essenciais para alcançar progresso:

Na passagem do século XIX para o século XX, a ideia de progresso está associada ao novo sistema político brasileiro, a República. [...] Pelo menos duas categorias despontam com nitidez, contrapondo o Brasil Colônia e o Brasil República. O novo governo esmera-se na sua articulação com a ideia de progresso e de ordem, e este conjunto – “ordem e progresso” – transforma-se em sinônimo de civilização, estabelecendo o primado da racionalidade e da dignidade do trabalho. Por sua vez, a antinomia deste conjunto, que se apresenta como “desordem-atraso-colônia-barbárie”, é rejeitada, pois aparece como subproduto das paixões e da ociosidade (EWALD, 2001, p.64).

Nessa primeira etapa republicana, as relações de produção capitalistas e a criação do mercado de trabalho livre se firmam em uma estrutura econômica majoritariamente apoiada em atividades agroexportadoras. O Estado brasileiro nesse período, segundo Bresser-Pereira (2001), se define por

meio de duas dimensões: a administrativa e a política. Sobre o modo de administração, o Estado é classificado como patrimonialista; já no que se refere a sua organização política, o Estado é considerado oligárquico. Em relação à estrutura da sociedade, tomando como referência a relação de produção dominante, a sociedade é compreendida como mercantil-senhorial até 1930.

A urbanização nesse período, cujo caráter é “o de centro do capital comercial” (OLIVEIRA, 1982, p.38), vincula-se a uma cidade qualificada como agrária<sup>63</sup>, mas que apresenta uma dinâmica cotidiana. Nesse contexto, o modo de vida urbano começa a se distinguir do modo de vida rural<sup>64</sup>, porém, toda a sua base financeira, administrativa e comercial permanece atrelada aos negócios e interesses do campo que, por sua vez, são dirigidos pelo circuito mercantil externo. “A casa da cidade torna-se a residência mais importante do fazendeiro ou do senhor de engenho, que só vai a sua propriedade rural no momento do corte ou da moenda da cana” (SANTOS, 2013, p.21).

O Brasil do fim do século XIX era uma sociedade agrário-exportadora de produtos agrícolas como cacau, cana-de-açúcar e café. Nos anos iniciais do século XX, a cultura do café era o principal motor da econômica brasileira, tendo como destaque os estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Em 1920, o Brasil chegou a representar 70% do mercado mundial de produção de café. Basicamente, o país exportava produtos agrícolas e importava produtos industrializados para o consumo interno (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2020, p.137).

O desenvolvimento do espaço urbano sob o aparato estatal liberal-oligárquico em que o patrimônio público se confunde com o privado, favoreceu ainda mais a realização de práticas socioespaciais heterônomas determinantes de processos, agravando a segregação socioespacial herdada do período colonial. Dentre essas práticas, tratadas sob o discurso dominante de materialização do progresso urbano, tem-se o modelo arquitetônico para a cidade que privilegiava o elitismo alimentado pelo almejado modo de vida europeu. Essas concepções fundamentaram a construção de formas estruturais de vias públicas como a Avenida Rio Branco no estado do Rio de Janeiro: “a linha reta que se perde no horizonte, rasga a cidade modificando a circulação urbana que existia até então, criando espaços amplos e quarteirões divididos e organizados segundo uma lógica geométrica” (EWALD, 2001, p. 64).

De modo simultâneo, como desdobramento dessa dinâmica de valorização ao requintado e do aperfeiçoamento fabril como um acontecimento tecnológico (EWALD, 2001), a cidade capitalista brasileira tornava-se também, conforme Santos (1993, p.10), criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico do qual passou a ser suporte como pela sua estrutura física, que fez dos habitantes das periferias e dos cortiços pessoas ainda mais pobres. Desse modo, a pobreza não

<sup>63</sup> Ver Guerra, Pochmann e Silva (2020); Oliveira (1982).

<sup>64</sup> Com base em Coutinho e Fiúza (2019, p.63), retratar os modos de vida no campo e na cidade implica na diferenciação conceitual entre campo, cidade, urbano e rural. Enquanto campo e cidade podem ser compreendidos na esfera concreta enquanto espaços físicos de assentamento humano, os conceitos de urbano e rural são os seus conteúdos sociais, ou seja, expressões de formas de ser e fazer nesses espaços.

se apresenta apenas como uma consequência da ordem socioespacial vigente, mas também do arranjo espacial que daquela ordem social decorre (SANTOS, 1993).

Sobre a estrutura das relações de poder regional, de acordo com Carvalho (2016,p.93), a República Velha é caracterizada pelo governo das oligarquias regionais, dentre elas, as mais fortes são as de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Essa configuração social e política é resultado das mudanças substanciais trazidas com a fundação do Estado republicano, especialmente, derivadas da transformação político-administrativa da província em estado e da figura do presidente da província em governador estadual. Os senhores rurais, enfraquecidos economicamente, passam agora a não mais hostilizar o poder público, mas a barganhar com o mesmo<sup>65</sup>. A autotransformação adaptativa da oligarquia formada pelos senhores rurais que se converte em uma nova elite oligárquica apresentando-se como a sociedade tradicional mercantil-senhorial, a partir da reorientação do seu poder de dominação desgastado, tornou possível para essa classe conservar a lógica essencial que orienta os seus interesses (KAPLAN, 1983) nesse novo regime político que se funda com o federalismo sobre o centralismo imperial. Inclusive, é dessa nova configuração da relação entre forças, que emerge o coronelismo como sistema político nacional<sup>66</sup>. Nas palavras de Faoro (2001, p. 681):

O governo federal entregava cada um dos Estados à facção, que dele primeiro se apoderasse. Contanto que se pusesse nas mãos do presidente da República, esse grupo de exploradores privilegiados receberia dele a mais ilimitada outorga, para servilizar, corromper e roubar as populações.

Sobre o “espírito burguês” na recente república brasileira, Fernandes (2006) destaca que os papéis econômicos emergentes vertiam valores da cultura patrimonialista, evidenciando com isso que a atuação do Estado continuava não sendo mínima; e os homens continuavam a ser categorizados como socialmente “livres”, “escravos” e “libertos”. Essas referências assim como o fato de que o senhor rural teve que se desvencilhar por vezes do *status* senhorial ao aceitar colocar em prática procedimentos que contrariavam a “ética estamental” para realizar-se economicamente através do “setor novo mercantil”, deixam claro que o liberalismo no contexto histórico brasileiro, apresentou especificidades atípicas inevitáveis:

Algumas decorrentes da inserção da burguesia emergente em uma sociedade de castas e estamentos, outras nascidas da estrutura colonial da economia. Mas deitava raízes no fulcro das atividades econômicas e dos papéis que as coordenavam socialmente, firmando-se aberta, direta

<sup>65</sup> Segundo Carvalho (1997), nessa nova dinâmica política, o apoio da elite oligárquica local torna-se imprescindível para a consecução do objetivo eleitoral, criando o espaço propício para essa classe social barganhar seus interesses políticos e econômicos junto ao Estado.

<sup>66</sup> Segundo Leal (1975, p.19-20), o vocábulo “coronelismo” deriva-se dos autênticos ou falsos coronéis da extinta Guarda Nacional criada em 1831 e extinta em 1922. No entanto, além dos que realmente integravam aquela instituição militar, o tratamento de “coronel” passou a estendido pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político ou potentado. Enquanto sistema político, é uma forma peculiar de manifestação do poder privado em um regime político representativo, que consistiu em uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido; e a decadente influência social dos chefes locais notadamente senhores da terra.

e autenticamente como liberalismo econômico. Era nesse sentido que se constituía em força econômica e operava como tal, dinamizando o ténue segmento competitivo de uma economia urbana *in status nascendi*, montada sobre o topo de um sistema econômico agrário, escravista e dependente (FERNANDES, 2006, p.108).

Mesmo a formação societária capitalista ocorrendo em face de um sistema oligárquico, agrário, ideologicamente escravista e economicamente dependente, ou seja, a partir da particularização das singularidades sociopolíticas do Brasil após a independência política, a reconfiguração do espaço urbano brasileiro no início do séc. XX, apresenta traços comuns quando comparada a outras formações societárias capitalistas — incluindo as sediadas no Velho Continente —, como a íntima ligação com as contingências da formação da classe operária na vivência da divisão social do trabalho relacionadas às transformações das relações de produção no campo promovidas com o surgimento da sociedade urbano-industrial após a década de 30.

A partir de 1930, o curso da trajetória urbana brasileira é alterado em decorrência de mudanças significativas nas esferas política e econômica promovidas pelo fim da República Velha com a Revolução de 30<sup>67</sup>; e nos anos seguintes, pelo estímulo ao desenvolvimento industrial destinado à expansão do mercado interno por meio do modelo de substituição de importações, elemento central do projeto nacional-desenvolvimentista, cuja orientação intelectual de maior influência é atribuída à CEPAL. Pela primeira vez, o país apresentou um projeto de desenvolvimento econômico nacional como também, segundo Andrade (2004), o conceito de território<sup>68</sup> no sentido de poder/domínio pode qualificar o espaço do “Estado brasileiro”. Até então, o que existia era uma economia explicitamente administrada pela lógica da distribuição da produção econômico-industrial internacional. As condições sociais do povo e o desenvolvimento econômico interno não ocupavam, no contexto histórico da República Velha, posições de prioridade para a agenda estatal. É esse contexto social brasileiro que permite compreender o que Andrade (2004, p.20) argumentou sobre a ausência do sentido de territorialidade nesse período:

A formação de um território dá às pessoas que nele habitam à consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas. Assim, o Brasil que possui desde o período colonial um grande espaço, durante séculos não o transformou em território, por meio do exercício de sua gestão, só vindo a tentar fazê-lo em meados do século XX, quando o governo Vargas, no Estado Novo, criou a Fundação Brasil Central e pregou a “marcha para o Oeste”.

O cenário político da década em análise, refletia, sobretudo, as transformações econômicas derivadas do choque sofrido pelas atividades de exportação cafeeira em decorrência da crise norte

<sup>67</sup> Oliveira (1982) entende ser esta a verdadeira revolução burguesa ocorrida no Brasil.

<sup>68</sup> Andrade (2004, p. 20) define território como um conceito diferente dos de espaço e de lugar, ligando-o à ideia de poder sobre uma determinada área, independente se exercido pelo setor público ou pelo setor privado. Já a expressão territorialidade, esse autor a entende como o que se encontra no território e está sujeito a uma gestão; como também o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se em um Estado.

americana de superprodução ocorrida em 1929. Essa conjuntura externa com repercussão sobre a economia nacional, abalou o acordo oligárquico (CARVALHO, 2016) e fortaleceu a instabilidade política que favoreceu a deflagração da Revolução de 30, um movimento armado sob a liderança civil de Getúlio Vargas e que foi apoiado principalmente pelas massas populares urbanas, por interesses militares e por setores empresariais ligados à industrialização. Segundo Weffort (2003), os traços dominantes dessa revolução, são as tendências de liquidação do Estado oligárquico e da base produtiva caracterizada pela predominância do setor agrário voltado para o mercado externo.

A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ainda que essa predominância não se concretize em termos da participação da indústria na renda interna senão em 1956, quando pela primeira vez a renda do setor industrial superará a da agricultura, o processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizará é crucial: a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno. Trata-se de introduzir um novo modo de acumulação [...] que dependerá substantivamente de uma realização parcial interna crescente (OLIVEIRA, 2013, p.35).

Bresser-Pereira (2001) descreve o Estado fundado pela Revolução de 1930, marco do início da Era Vargas, como uma forma de organização política autoritária e burocrática que, mesmo tendo mantido elementos da velha oligarquia e instituído direitos políticos dentro de um conceito de cidadania limitado, lançou as bases para a efetivação do regime democrático<sup>69</sup> ainda que restrito.

O novo regime de acumulação capitalista caracterizado como periférico que fundamentava o projeto nacional-desenvolvimentista<sup>70</sup> — cujo tripé é a intervenção estatal, o nacionalismo e a industrialização — dependia para sua consolidação, da reestruturação das funções do Estado e da racionalização dos seus processos administrativos que ainda estavam fortemente arraigados à cultura organizacional provinciana como regente do modo de conduzir os procedimentos institucionais. O atingimento desse objetivo, ou seja, a ampliação das funções estatais a partir dos seus procedimentos administrativos redesenhados por meio de uma base racional-legal aplicado ao plano de fortalecimento do setor industrial, implicou — ao lado do aparecimento da burguesia industrial derivada da burguesia mercantil que ascende gradativamente sobre os grupos oligárquicos ainda no poder (MELO, 1990) — no surgimento da nova classe média tecnoburocrática<sup>71</sup>, originada da burocracia patrimonialista

<sup>69</sup> Entre a Constituição de 1934 promulgada no governo Vargas e a promulgação da CF/88, o que se teve na esfera política foi uma “democracia restrita” alternada com regimes ditatoriais.

<sup>70</sup> Tem sua implementação na Era Vargas e se estende, sob novas roupagens, pelos governos de Juscelino Kubitschek (Plano de Metas), de João Goulart (Reformas de Base), persistindo no período ditatorial militar. Encerra-se no governo Collor com a abertura comercial e, portanto, com o fim do modelo da substituição de importações.

<sup>71</sup> Sobre a nova classe média tecnoburocrática, Bresser-Pereira (2001) explica que diferentemente da classe antecessora, a burocracia não tinha caráter aristocrático nem estava circunscrita ao Estado. Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas

(BRESSER-PEREIRA, 2001). Sobre a constituição dessa tecnoburocracia, Oliveira (1970, p. 60) explica que:

Compreende-se que seria impossível ter àquela época uma burocracia pautada pela racionalidade, pela especialização exigida dos seus integrantes e por sua escolha através do mérito. Foi dos quadros familiares e das classes urbanas sem profissão que saíram os burocratas brasileiros [...] e foram os critérios afetivos, familiares e protetores que constituíram a norma para a formação dos vínculos entre o Estado e seus funcionários. Isto explica Estado brasileiro como um Estado paternalista e a burocracia nacional como um prolongamento primeiramente da família e, mais tarde, do chefe político e de sua facção.

É importante destacar, conforme explica Pochmann (2016), que o processo de industrialização não significa apenas o crescimento na quantidade de empresas industriais, assim como a desindustrialização não se restringe à extinção de plantas industriais. O processo de industrialização resulta de uma “revolução no interior das forças produtivas que passam a estar submetidas à dinâmica da dominação do capital industrial. [...] As forças produtivas, nesse sentido, não se limitam ao uso de máquinas pelo processo de trabalho responsável pela elevação do excedente pela força de trabalho” (POCHMANN, 2016, p. 17-18). Sob esse conceito, torna-se possível compreender a existência de cidades sem unidades industriais, mas que o movimento cotidiano dos seus cidadãos — a forma como se organizam e vivem — é igualmente condicionado pela sociabilidade urbano-industrial dominante no país que integram.

A partir de Oliveira (2013, p.55), apreende-se que o fomento do setor secundário sob o plano substitutivo no caso brasileiro, partiu de uma base de acumulação razoavelmente pobre, já que a agricultura fundava-se, em sua maior parte, sobre uma “acumulação primitiva”. Desse modo, argumenta o referido autor, explica-se o motivo pelo qual não houve no período que antecede 1930, uma reserva financeira adequada à expansão industrial pretendida e, tampouco, uma estrutura urbana prévia que pudesse ser ampliada para a melhor sustentar o processo de industrialização vindouro. Como exemplo do nível de desenvolvimento urbano existente, Oliveira (2013, p.55) cita o caso de São Paulo, cidade que iria apresentar a maior participação industrial no PIB nacional: “antes da década de 1920, com exceção do Rio de Janeiro, as demais cidades brasileiras, incluindo-se nelas São Paulo, não passavam de acanhados burgos sem nenhuma preparação para uma industrialização rápida e intensa”.

Nessa conjuntura, o que o Estado brasileiro pode contar para promover a reformulação do regime de acumulação do capital objetivando a diminuição da vulnerabilidade da economia doméstica em relação ao ciclo de crises internacionais, foi a infraestrutura (entre maquinários, prédios e vias) destinada à produção, ao armazenamento e circulação do café, que mobilizou vultosos investimentos

---

produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas. Apesar da análise da burocracia brasileira costumar focar na burocracia estatal, é fundamental evidenciar que no período em questão, a classe dos profissionais liberais também se diversifica, deixando de estar concentrada em advogados e médicos como na República Velha. A sociedade capitalista e a burocracia brasileira são agora também formadas pela classe média constituída por administradores e por outros tipos de profissionais liberais atuando em empresas privadas.



para ser construída (LOEB, 2010). Somou-se a esse fator, a estratégia de concentrar a maior parte dos recursos públicos auferidos para a empresa industrial, além de instituir uma série de medidas estatais de controle administrativo que substituíssem os mecanismos de mercado. Outras ações vitais foram: a regulação do preço do trabalho via legislação; o plano de transferência do custeio da reprodução da força de trabalho para a classe operária; maior investimento em infraestrutura; e o rebaixamento do custo tanto na forma do subsídio cambial para as importações de equipamentos para as empresas industriais como na forma de expansão do crédito; e o estímulo à urbanização.

Sobre as transformações cidadinas, destaca-se a incidência do caráter racional-legal — aspecto central na caracterização da estrutura burocrática da Administração Pública na era getulista — sobre o ordenamento do espaço urbano. A cidade passou a ser definida por meio de um critério normativo relacionado à divisão político-administrativa e não através das características espaciais. O art. 3º do Decreto nº 311 publicado em 1938, ainda vigente, estabelece que a sede administrativa de cada município passa a ser considerada uma cidade.

A fixação da divisão territorial é da competência legislativa dos Estados, do Distrito Federal e, do Governo Federal, no que concerne aos Territórios Federais. O Decreto nº 311, de 2 de março de 1938, fixou normas sistematizadoras para a divisão territorial do País. Excetuados o Distrito Federal e o Território de Fernando de Noronha (criado no interesse da defesa nacional), a divisão dos Estados e dos Territórios Federais se discrimina em Município (unidade político-administrativa e judiciária, compreendendo um ou mais distritos formando área contínua), Distrito (divisão do Município, para fins administrativos), Cidade (sede da administração do Município) e Vila (sede da administração do Distrito). [...] Como quadros urbano e suburbano entendem-se as áreas correspondentes às Cidades (sedes municipais) ou às Vilas (sedes distritais). O quadro rural abrange toda a área situada fora dos limites das cidades e vilas (IBGE, 1956, p.XI – XVII).

A primeira consequência social direta dessa regulação, conforme apresentada na Seção sobre planejamento público, é a inversão em termos de importância que cidade passa a ter em relação ao campo, o que implicou em relegar a este último, uma demarcação residual. Por conseguinte, foram criadas as tendências de subestimação dos problemas sociais relativos à apropriação do espaço rural; e de explicação do campo apenas a partir da cidade, o que facultou a definição da estruturação do urbano pelo que estaria fora do estabelecido como rural (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2020). Essa circunstância evidencia que os determinantes da mobilidade cotidiana — micromobilidade que ocorre em uma escala temporal curta (COUTINHO; FIÚZA, 2019) — entre o campo e a cidade, relacionados às condições materiais de existência dos trabalhadores da estrutura agroexportadora, como a concentração fundiária e o estímulo ao aperfeiçoamento da mecanização das atividades agrícolas<sup>72</sup>, foram absolutamente desconsiderados pelo poder público no projeto nacional-desenvolvimentista. E

<sup>72</sup> De acordo com Guerra, Pochmann e Silva (2020, p.16), o agrário como espaço da agropecuária e da mineração transformou-se com a expansão de novas atividades econômicas de natureza não mais estritamente agropecuárias e de extrativismo especialmente. As atuais análises sobre o território evidenciam a modernização na agropecuária e a difusão das novas tecnologias de comunicação e informação no meio rural enquanto espaço multifuncional e pluriativo disseminado por bens e serviços que anteriormente eram classificados apenas como urbanos.

são esses mesmos trabalhadores que, sem assistência estatal, irão compor boa parte da força de trabalho necessária para industrialização como também irão determinar, a partir desse momento histórico, a urbanização brasileira como periférica em função da dinâmica da divisão territorial do trabalho assentada no regime de acumulação do capital industrial.

Em detalhes, os processos de expansão e complexificação dos centros urbanos brasileiros entre 1930 e 1970 se dão principalmente por meio do intenso fluxo de migração interna vinda do campo sem uma contrapartida em termos de planejamento urbano público e/ou privado que pudesse absorver adequadamente na cidade, o massivo e contínuo deslocamento populacional. Sob esse aspecto, a ocupação do solo urbano assumiu uma dinâmica predominantemente radioconcêntrica: a área melhor estruturada e mais bem servida por serviços públicos é a central, restando para as populações pauperizadas recém-chegadas, a periferia caracterizada como um cinturão formado por baixos ou nenhum investimento público e/ou privado. Dessa forma, “qualquer plano de reformulação da ocupação do solo urbano fica desde logo sujeito a uma forte pressão econômica e política por parte dos interesses dos grandes proprietários” (LOEB, 2010, p.139-140), e não ao bem coletivo como objetivo da função social da cidade.

É essa relação de poder, cujo efeito mais visível é a hierarquização do acesso ao espaço urbano, que dirige as ações sociais direcionadas aos espaços proletarizados, por meio das políticas higienistas formuladas desde o primeiro decênio do século XX e acentuada no período autoritarista que corresponde ao Estado Novo. As transformações na força de trabalho nacional com repercussão sobre a ocupação da cidade, sobretudo, pela população liberta do estatuto jurídico escravista e por migrantes pobres do campo, produziram gradualmente desde a constituição da república, uma associação entre as questões de raça/cor da pele, doença, trabalho e pobreza (LIRA, 1999, p.53). Assim, entende-se que por trás do discurso de modernização que perpassava pela preocupação com a saúde pública, havia uma forte rejeição às classes sociais em situação de pobreza por serem estas consideradas um estorvo para manutenção da ordem capitalista e alcance do progresso. Nessa direção, a exclusão social, sobretudo, por meio do cerceamento das pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e da eliminação dos espaços que produziam na cidade, pode ser pensada como a diretriz sanitária do planejamento urbano dessa época.

No campo do trabalho, conforme Guerra, Pochmann e Silva (2020), ao contrário do que ocorreu nos países desenvolvidos, em que a perda da participação absoluta e relativa dos empregos no setor primário da economia (agropecuária e mineração) foi acompanhada pela rápida expansão dos empregos urbanos nos setores secundário (indústria de transformação e construção civil) e terciário (comércio e serviços), nos países em desenvolvimento, as cidades industriais se construíram muito mais pela intensificação das ocupações no setor terciário, do que pelas ocupações (informais) do setor secundário.

Desse modo, coube ao setor terciário a absorção da população sobrando em uma divisão territorial do trabalho específica, em que o circuito inferior da economia se apresentava como funcional ao circuito superior da economia capitalista:

Sob as condições precárias do trabalho informal, parcela da população urbana se reproduziu na autoconstrução e ilegalidade das ocupações periféricas nas grandes cidades, bem como se apresentou funcional à oferta de serviços baratos ao segmento de maior renda, enquanto doméstico, segurança privada, motorista, governanta, piscineiro, passeador de cães, jardineiro, cortador de grama, entre outros (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2020, p.35).

Contudo, é importante evidenciar que esse cenário relacionado ao maior número de ocupações no setor terciário, não constitui uma distorção, mas o previsível. Com base em Oliveira (2013), compreende-se que o desenvolvimento industrial no Brasil não foi precedido por uma estrutura urbana (especialmente na área de serviços úteis à indústria) que comportasse as modificações sociais promovidas pelo projeto nacional-desenvolvimentista. A indústria, nas condições em que se deu a sua expansão, não tinha capacidade para absorver toda massa de trabalhadores que creditavam ao regime do capital produtivo, o meio para sobrevivência familiar. Ao mesmo tempo, essa discrepância entre os setores secundário e terciário no campo do trabalho, é funcional ao regime de acumulação capitalista por proporcionar ao setor privado, a diminuição dos custos relativos à remuneração do trabalhador e das condições necessárias para reprodução da força de trabalho.

A razão básica pela qual pode ser negada a negatividade do crescimento dos serviços – sempre do ponto de vista da acumulação global – é que a aparência de inchaço esconde um mecanismo fundamental da acumulação: os serviços realizados à base de pura força de trabalho que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor, mais – valia em síntese (OLIVEIRA, 2013, p.57).

Das Tabelas 08 e 09 se extraiu uma breve descrição do quadro ocupacional na década de 50 em que se pode observar o desenvolvimento industrial acompanhado pela prevalência de ocupações com baixa ou nenhuma remuneração em condições precárias de trabalho. Em relação ao sexo, a Tabela 08 apresenta a população economicamente ativa (PEA) nos anos de 1920 e 1950 por atividade econômica em cada região do país. Quando a análise centra-se na comparação entre o quantitativo de homens em relação ao de mulheres em cada atividade laboral, nos dois anos considerados, verifica-se que o número de mulheres em todas as regiões só supera o número de homens nas atividades domésticas. Em acréscimo, dentre as mulheres, em 1920, com a exceção das regiões Centro-Oeste e Sul, a maioria exerce atividades laborais na agricultura e pecuária. Em 1950, em pleno fomento industrial, em todas as regiões, a maioria das mulheres exerce atividades domésticas. Para este mesmo ano, com a exceção das regiões Nordeste e Sudeste, há uma diminuição da participação das mulheres no setor da indústria extrativa, de transformação e construção civil.

**Tabela 08 – PEA por atividade econômica, região e sexo em 1920 e 1950**

		Agricultura e pecuária		Atividades domésticas		Comércio		Indústria extrativa, de transformação e construção civil	
		Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
1920	Centro-Oeste	105.480	4.730	846	3.557	6.473	379	8.832	7.894
	Norte	285.062	43.670	3.268	7.120	27.125	683	28.865	17.207
	Nordeste	1.784.085	216.569	10.310	48.648	46.353	1.727	73.389	26.411
	Sul	527.951	44.282	3.998	18.701	102.761	8.932	157.693	158.099
	Sudeste	1.986.750	143.064	24.503	129.029	231.461	8.128	373.171	125.443
1950	Centro-Oeste	339.532	3.538	42.207	445.217	14.522	911	38.805	897
	Norte	266.651	28.434	79.256	586.318	33.765	2.512	195.534	9.159
	Nordeste	3.729.880	298.160	385.032	5.251.961	236.896	23.222	443.579	107.967
	Sul	1.439.533	154.055	293.670	2.186.113	127.048	16.625	316.586	35.761
	Sudeste	3.338.767	247.887	776.679	6.368.632	558.294	58.524	1.300.430	265.685

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata.

A Tabela 09 evidencia a posição ocupacional<sup>73</sup> segundo a cor da pele e o sexo para o ano de 1950. Desse conjunto de dados, se extrai que em relação à população total, a posição ocupacional com maior quantitativo de pessoas independente do sexo, é a de empregado. O cruzamento entre esta inferência com os dados da Tabela 08, sinaliza que a posição ocupacional como empregada no caso das mulheres, estaria mais relacionada às atividades domésticas. A segunda posição ocupacional mais frequente no total de mulheres, é a de membro da família — pessoa que colabora sem contrapartida remuneratória, o trabalho de outro componente da família —, situação ocupacional que também remete aos valores culturais patriarcais, dentre os quais a de que a vinculação da atividade laboral feminina à esfera doméstica é um acontecimento natural.

No que diz respeito à posição de empregador, a quantidade de homens e mulheres brancos é maior em relação aos quantitativos apresentados para homens e mulheres pretos e pardos. Do total de mulheres pretas e pardas, a maior parte também encontra-se na posição ocupacional como empregada e as posições por conta própria e de membro da família possuem, respectivamente, o segundo e o terceiro maior número de mulheres desse recorte populacional. Ainda sobre essas duas últimas posições, para as mulheres consideradas brancas e amarelas, ocorre o inverso: membro da família e por conta própria ocupam o segundo e terceiro lugares com maior frequência de casos na estrutura ocupacional considerada.

<sup>73</sup> Para o censo demográfico realizado em 1950, o IBGE (1956) define: i. empregado, pessoa que trabalha mediante remuneração em dinheiro ou utilidade; ii. empregador, pessoa que explora atividade econômica, auxiliado por um ou mais empregados; iii. membro da família, pessoa que ajuda o trabalho de outro familiar sem remuneração; iv. trabalhador por própria, aquele que exerce atividade individualmente ou com ajuda de membros da família.

**Tabela 09 – Posição na ocupação por cor da pele e sexo em 1950**

	Posição na ocupação											
	Empregado		Empregador		Por conta própria		Membro da família		Não declarou posição		Totais	
População	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Homens	6.596.093	81	607.615	97	4.507.972	92	2.401.364	83	28.590	79	14.141.634	85
Mulheres	1.558.458	19	21.331	3	369.145	8	506.683	17	7.467	21	2.463.084	15
Total	8.154.551	100	628.946	100	4.877.117	100	2.908.047	100	36.057	100	16.604.718	100
<b>Pretos</b>												
Homens	948.774	76	18.337	94	444.778	88	210.690	79	2.836	82	1.625.415	80
Mulheres	300.804	24	1.123	6	59.183	12	55.298	21	615	18	417.023	20
Total	1.249.578	100	19.460	100	503.961	100	265.988	100	3.451	100	2.042.438	100
<b>Branco</b>												
Homens	4.020.649	81	502.731	97	2.687.238	94	1.469.377	82	16.362	83	8.696.357	86
Mulheres	929.270	19	16.466	3	186.425	6	321.152	18	3.267	17	1.456.580	14
Total	4.949.919	100	519.197	100	2.873.663	100	1.790.529	100	19.629	100	10.152.937	100
<b>Pardos</b>												
Homens	1.691.187	84	74.920	95	1.336.596	92	681.010	85	7.022	85	3.790.735	87
Mulheres	320.924	16	3.628	5	120.900	8	119.814	15	1.278	15	566.544	13
Total	2.012.111	100	78.548	100	1.457.496	100	800.824	100	8.300	100	4.357.279	100
<b>Amarelos</b>												
Homens	21.879	87	10.840	98	32.149	95	27.310	74	202	72	92.380	86
Mulheres	3.124	13	178	2	1.842	5	9.483	26	77	28	14.704	14
Total	25.003	100	11.018	100	33.991	100	36.793	100	279	100	107.084	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo Demográfico de 1950 publicado em 1956/IBGE.

Nota:

A categoria “pardos” inclui os índios e os que se declararam mulatos, caboclos e cafusos.

Santoro (2014) evidencia que entre as décadas de 30 e 50, o estímulo à urbanização tinha como foco o desenvolvimento industrial e não o ordenamento territorial urbano. Nessa direção, no período destacado, a expansão das cidades também foi resultado das ações públicas no campo da provisão habitacional, apesar de limitadas e focalizadas. O objetivo público-privado, segundo essa autora, era tornar a habitação acessível ao trabalhador, pois o salário deste último é que deveria passar a custeá-la, de modo a atender as condições da reprodução da sua força de trabalho sem onerar a classe capitalista.

Uma não-insignificativa porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago [...]. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu

resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência [...] dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2013, p.59).

Sob essa ideia, a periferia nesse período histórico se apresentava como área estratégica e funcional aos planos do capital industrial relativos à classe trabalhadora, por ser um espaço com custo econômico baixo. Assim, de acordo com Santoro (2014), a dinâmica da expansão da cidade passou a se desenvolver sob a contradição entre dois movimentos relativos à ocupação do solo: as normas públicas eram criadas para viabilizar a ocupação de loteamentos precários e clandestinos na periferia, ao mesmo tempo que também eram feitos zoneamentos com o objetivo de reservar terras e manter o patrimônio das classes mais altas em áreas centrais da cidade.

Os debates em torno da infraestrutura urbana [...] parecia tida como desnecessária quando se dava sobre áreas rurais, ou substituível por água de poço, esgoto em fossa, luz de lampião e carvão no lugar de gás. Nesta lógica, se houvesse normas que exigissem a qualificação da expansão urbana, traduzida em uma urbanização completa, seu efeito poderia ser o encarecimento da terra e da habitação, inviabilizando, portanto, o projeto da casa própria e afetando indiretamente o processo de industrialização (SANTORO, 2014, p.171).

Desse modo, sem a regulação pública dos intentos privados em torno da lucratividade imobiliária em um contexto caracterizado pelo contínuo aumento populacional nas cidades, tem-se o aprofundamento da precarização urbana e o avanço da segregação socioespacial como manifestação direta das contradições econômicas — trazidas pela manutenção da dominação social que agora se dá por meio do trabalho livre e assalariado — que promovem a constituição das áreas periféricas caracterizadas pela total insalubridade em termos de habitabilidade (MARICATO, 2003). Em acréscimo, dois outros impactos são observados a partir da década de 50: em relação ao primeiro impacto, Tolosa (1977, p. 72) descreve o surgimento dos centros médios localizados na periferia das grandes cidades e que, posteriormente, formariam com estas as atuais áreas metropolitanas, como o fato mais notável na evolução do sistema urbano brasileiro surgido a partir dos anos 50 e que, na década de 60, se localizarão também em áreas distantes dos grandes núcleos metropolitanos. “O número de cidades pertencentes ao estrato de tamanho entre 100 e 250 mil habitantes passou de 14 em 1960 para 32 em 1970.” Em relação ao segundo impacto, observa-se a promoção do comprometimento da sustentabilidade ambiental:

Misturando água limpa com despejos industriais e esgoto doméstico e sanitário. O crescimento da poluição e o desperdício generalizado pelo modo coletivo de vida nas cidades, ambos determinados em grande medida pelo mercado, foram tornando o recurso natural que era abundante em escasso, acompanhado de calamidades naturais, enchentes, secas e epidemias, cujo resultado foi a própria insustentabilidade da urbanização (GUERRA, POCHMANN; SILVA, 2020, p.16-17).

Na década de 60, mesmo havendo a ruptura com o modelo primário exportador, a base industrial construída apresentava-se como incompleta (BOCCHI et al.,2002). Gorender (1997) aponta como uma explicação possível, o fato das empresas brasileiras operarem em um regime de mercado protegido por normas rígidas, sobretudo, tributárias e sem incentivo para modificar o processo de produção e inovar seus produtos.

Apesar dessas condições e da permanência de estruturas agrárias retrógradas, o Brasil conseguiu se tornar um dos países de maior base industrial na América Latina nos anos 60 (PRADO, 2010). No entanto, essa alteração na estrutura produtiva do país promovida pelo plano de substituição de importações, foi acompanhada pela demanda por bens de capital e intermediário, já que os setores produtores desses bens foram muito pouco desenvolvidos. Isso significa que o Brasil permanecia em uma relação de dependência em termos de progresso técnico com os países do centro dinâmico do capitalismo. Tal relação confirma a expressão acima de que o que se alcançou até a década de 60 foi uma industrialização restringida, porque o que se teve, em essência, foi uma modificação na pauta de produtos importados:

O que o Brasil importava nos anos 1920 eram produtos de consumo final (não duráveis e duráveis), inclusive têxteis, materiais de transportes e até alimentos. Exportávamos basicamente café, que representava 3/4 da pauta de exportação brasileira. A substituição de importações mudou a pauta do que era adquirido no exterior, aumentando a demanda por bens de capital e bens intermediários. [...] O crescimento da indústria no Brasil não foi sempre um produto da vontade política dos governantes. A substituição de importação foi, muitas vezes, resultado das condições concretas que os governantes enfrentavam, e não necessariamente de preocupação com uma política de desenvolvimento. Isso porque, à medida que a população do país aumentava, o Brasil via-se forçado a produzir uma parcela daquilo que era consumido domesticamente, ou o país teria de interromper (ou pelo menos reduzir) a taxa de crescimento econômico (PRADO, 2010, p.24).

Também nessa década, o fluxo migratório campo-cidade passa a desacelerar e a população em área urbana começa a ultrapassar a existente em área rural. Por outro lado, os efeitos perversos socioeconômicos desse processo desenvolvimentista seguem em expansão, assim como também os meios ineficientes e descolados da sensibilidade social, buscados pelo poder público para dirimi-los. Segundo Santos (1981 apud LUCHESE, 2004, p.16):

No começo da década de 1960, acontece uma reação à permissividade urbana predominante nos anos que vão de 1930 a 1950, época em que se alastraram favelas nas áreas cênicas de quase todas as grandes cidades. O Estado, primeiro através dos governos locais e logo através da ação centralizadora do Governo federal, iniciou um ataque em massa às favelas, pretendendo erradicá-las todas. Para fazê-lo, contava com grande parte dos recursos técnicos e financeiros de uma instituição criada para atender aos problemas e necessidades de moradia: o Banco Nacional da Habitação. Aos favelados eram oferecidas moradias novas especialmente construídas em conjuntos habitacionais, afastadas do local onde moravam antes.

A partir da década de 70, no que diz respeito ao desenvolvimento industrial regional, o padrão de acumulação desenvolvimentista conseguiu promover relativa integração do território nacional a

partir da interação comercial entre a base produtiva do estado de São Paulo e a produção complementar a essa base, desenvolvida pelos demais estados, especialmente, no setor agropecuário e da produção de matérias primas industrializadas. Assim, o processo de industrialização concentrou-se no estado de São Paulo e, por meio de uma relação comercial de complementaridade em termos de insumos, estimulou diversificação da base produtiva dos outros estados (GUERRA; PORCHMANN, SILVA, 2020). Ainda segundo esses autores, nessa década, tem-se o ápice do período desenvolvimentista com o PND II, plano federal que termina a implantação de todos os setores industriais característicos da Segunda Revolução Industrial<sup>74</sup>. Todavia, Gorender (1997, p. 331) explica que mesmo com esse avanço, “a economia brasileira não conseguiu dar o salto em direção à terceira revolução industrial – a revolução informacional – e continuou amarrada à política de substituição de importações, já quase esgotada. O mercado fechado incentivou uma espécie de modorra tecnológica”.

É nesse curso de desenvolvimento e expansão das redes urbanas que o processo de metropolização se acentua e ensejou para o seu tratamento, em 1973, a criação da Lei Complementar nº 14 que estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Nesse novo momento de intensa urbanização, as consequências das práticas socioespaciais espoliativas do Estado encontram a resistência da luta social urbana — caracterizada pela ocorrência em uma base territorial cidadina e que coloca em xeque a questão da terra, da habitação e/ou dos bens de consumo coletivo (KOWARICK, 2009) — mais visível e organizada.

A construção da mobilização popular começou a ganhar corpo ainda na década de 60, culminando no aperfeiçoamento da concepção de luta urbana. De acordo com Bonduki (2018, p. 16), o termo reforma urbana passou a ser utilizado no âmbito das reformas de base do governo João Goulart como uma espécie de versão urbana do termo “reforma agrária”. Com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em 1963, o termo passou a ser utilizado, principalmente, por arquitetos e urbanistas progressistas, para definir um conjunto de medidas visando combater a especulação imobiliária com terras ociosas.

Segundo Pochmann (2003), a rápida<sup>75</sup> e descontrolada urbanização viabilizou a estruturação de um mercado de trabalho pressionado pelo enorme êxodo rural que, ao contrário da trajetória da formação das sociedades salariais avançadas, não possibilitou a predominância dos contratos de empregos assalariados no total da ocupação e, tampouco, uma rede de proteção social e trabalhista. A reforma agrária assim como as reformas tributária e social que permitissem a distribuição secundária da renda<sup>76</sup>, não foram realizadas, o que resultou, segundo Pochmann (2003), na consolidação de uma sociedade fortemente dividida entre os incluídos pelo mercado de trabalho organizado (com acesso à

<sup>74</sup> Esses setores já constituíam a base industrial dos países centrais desde o final do século XIX.

<sup>75</sup> Comparado ao tempo maior de transição da sociedade agrária para a sociedade urbano-industrial em países de industrialização retardatária, como a França e os EUA. Nessas duas nações, a transição foi gradual e o tempo desse processo foi maior que cem anos. Sobre isso, ver Guerra, Pochmann e Silva (2020).



garantia de uma relativa cidadania regulada) e os excluídos do progresso econômico. Em outros termos, o bolo econômico cresceu em decorrência do regime de acumulação do capital industrial, mas sem que houvesse a distribuição justa da renda nacional gerada, fato que agravou a herança escravista relativa à fronteira socioeconômica entre ricos e pobres (POCHMANN, 2003).

Nesse contexto de crise social e política, de acordo com Oliveira (1999), os movimentos populares urbanos emergem também como resistência ao regime ditatorial instalado no país, constituindo um *locus* onde militantes e apoios externos podiam agir. As lutas urbanas começam a se articular, tendo nos bairros o cenário privilegiado da ação coletiva.

Foram microacontecimentos que fizeram com que as consciências soterradas pela repressão num primeiro período se mantivessem vivas e, num momento posterior, se reavivassem de maneira coletiva, num movimento de reconquista de uma identidade contra o mundo dominante, que durante longos anos, sistematicamente ignorou, desarticulou ou reprimiu as iniciativas que surgiam nos locais de trabalho e de moradia: esmagado e despedaçado durante os anos de auge do autoritarismo, o vigor reivindicatório só pode ser plenamente resgatado, quando além do grande cenário organizacional — sindicatos e partidos —, se desce para uma teia cotidiana de luta que transformou práticas isoladas em experiências que se acumularam para embates de maior envergadura (KOWARICK, 2009, p.74-75).

Para Kowarick (2009), o caráter pontual e descontínuo de muitas lutas urbanas não deve ser critério para inferir sobre a intensidade do seu potencial político. Ao tomar como exemplo, a greve dos metalúrgicos de 1978 em São Paulo, o referido autor explica que antes desse substancial evento reivindicativo, pequenas lutas populares já vinham se desenvolvendo em tempos diferentes de maneira não evidente, especialmente, para os que consideram apenas legítima, a atuação reivindicativa de instâncias organizacionais como sindicatos e partidos políticos.

Possuindo os processos socioespaciais espoliativos como a origem comum das diferentes pautas pleiteadas, frequentes manifestações populares com trajetórias díspares e caracterizadas pela fragmentação (por estarem em diferentes localidades); e pela descontinuidade (por perderem normalmente seu vigor reivindicatório quando atingirem seus objetivos ou quando, cansados de reivindicar e sem nada obter, refluem a descrença na capacidade desse tipo de luta), ocorriam nos bairros, sobretudo, nos localizados nas periferias, movidas pela busca por soluções urgentes relativas aos efeitos agravados pelo descaso no tempo, das práticas espaciais espoliativas que desde o fomento do processo de industrialização, obstaculizam a existência de saneamento, de condições adequadas da habitação, a regularização do acesso à terra e à água potável, eletrificação, vias asfaltadas, transporte coletivo, dentre outros elementos infraestruturais que importam para se poder dispor de habitabilidade

<sup>76</sup> Com base em Feijó et al. (2003, p. 64-65), na contabilidade social, a conta de distribuição secundária da renda permite inferir sobre o peso do governo na economia, ou seja, o peso da carga tributária sobre a renda do setor privado. Essa conta registra as transferências correntes associadas à redistribuição da renda que não possuem contrapartida na produção. Os três tipos de transferência corrente distinguidos na distribuição secundária da renda são: impostos correntes sobre a renda e propriedade; contribuições sociais (CS) e benefícios sociais (BS); Outras transferências correntes entre governos e residentes. O saldo dessa conta é a renda disponível que se dispõe para consumir e poupar.

no perímetro urbano.

Todos esses processos de luta centrados nos bairros populares da cidade, segundo Kowarick (2009, p.74), constituíram-se em canais em que se sedimentou uma experiência de resistência de fundamental importância organizativa e reivindicatória para as conjunturas de confronto que ainda estavam por vir: “por esses percursos descontínuos, bairros e fábricas se encontram em oposição à ordem instituída, articulando práticas construídas, pouco a pouco, no cotidiano de lutas esparsas e sem aparentes conexões”. A ação sindical incorporou essas manifestações fragmentadas e com isso conseguiu impulsionar ainda mais o movimento grevista de 1978, fusão que “transformou a cidade numa ampla rede de apoio aos grevistas, onde a luta passa a contar com múltiplos e variados espaços sociais de solidariedade” (KOWARICK, 2009, p.75-76). No entanto, essa incorporação não se deu de modo automático. Houve uma identificação popular (incluindo dos que não estavam diretamente ligados às ocupações nas fábricas) com a causa metalúrgica no que diz respeito ao resgate do valor da identidade operária em um contexto de opressão na esfera fabril. Por sua vez, o que explica a identificação popular e, portanto, o elo entre as lutas fragmentadas em diferentes bairros e os movimentos grevistas relacionados à esfera fabril, é o cotidiano massacrante para garantir a sobrevivência que todos integrantes da população menos abastada estão submetidos na sociedade assalariada:

Os caminhos que levam ao encontro de experiências de luta fragmentadas jamais ocorrem naturalmente, como se houvesse uma vocação espontânea para a identificação de interesses. Ele se processa por meio de uma prática construída dentro de um dia a dia massacrante. Tudo leva a crer que o peso desse cotidiano funciona, no mais das vezes, como elemento desmobilizador, na medida em que a participação tem um custo imediato imensamente maior do que os resultados que se pretende atingir, sempre demorados e frequentemente não obtidos. Contudo, a descrença e o cansaço presentes nas rotinas dos dias que se sucedem entre a casa e o trabalho não impedem o surgimento de aglutinações que em certos momentos se transfiguram em mobilizações de maior vigor reivindicativo. Esses movimentos trazem no seu bojo uma sequência de sociabilidades forjada na vizinhança, na situação comum dos bairros desprovidos, nos atrasos dos transportes, nos acidentes e doenças, na identificação do companheiro de trabalho que criam formas de solidariedade mais amplas e coletivas (KOWARICK, 2009, p.76).

O movimento popular de bairro, representativo das lutas fragmentadas, expressam nesse período histórico, uma redefinição essencial do espaço da cidadania. Segundo, Oliveira (1999), a transição do reconhecimento de uma carência enquanto necessidade de subsistência familiar para a formulação de uma reivindicação foi mediada pela afirmação de um direito. Os movimentos sociais se opõem ao Estado objetivando o cumprimento e a criação de direitos, sem, no entanto, negá-lo como estrutura de poder (OLIVEIRA, 1999). Em outros termos, as lutas sociais urbanas desse período, ao mesmo tempo que expandem-se ao lançarem as bases formativas para as conquistas sociais das próximas décadas, ajustam-se à ordem socioespacial capitalista, estreitando seu horizonte de objetivos à ampliação de acesso e consumo de bens e serviços coletivos providos pelo Estado.

A década de 80 caracteriza-se, sobretudo, pelas tendências que reconfiguraram o cenário internacional — em torno do ambiente competitivo; do forte peso de empresas com estratégias globais; da importância da velocidade dos fluxos financeiros; da reestruturação produtiva que transforma os padrões de localização da produção; e da emergência da economia do conhecimento e da informação (BECKER, 1986 apud BITOUN, 2009,p.03) — e pelo pessimismo trazido pelos impactos dessa conjuntura externa no contexto nacional, especialmente, relacionados à imprecisão dos rumos das políticas econômicas e sociais.

Na esfera do emprego, tem-se a estagnação da renda per capita. O baixo crescimento econômico nacional acompanhado pela forte volatilidade da produção em um cenário econômico marcado pelo colapso da dívida externa e pelos sucessivos planos anti-inflacionários, impediram ainda mais a geração de postos de trabalho necessários para absorver a população trabalhadora (POCHMANN, 2003). No campo político, a formação da Central Única dos Trabalhadores (1983) e do Fórum Nacional da Reforma Urbana (1987) é representativa da expansão do poder de contestação da força popular por meio da articulação de movimentos sociais e sindicais em cidades de todo país em relação à crescente precarização do trabalho e do arrocho salarial como medida anti-inflacionária, fatores que tornam ainda mais perversas, as condições de vida do proletariado em uma cidade tratada como mercadoria. Na base da sedimentação dessa articulação social, encontra-se o desejo de redemocratização política que apontava a emergência, via poder constituinte, da fundação de um novo Estado brasileiro através da promulgação de uma nova Carta Constitucional que privilegiasse a atuação cidadã não só por meio da ampliação dos direitos e garantias políticos e sociais, mas, principalmente, pela garantia do poder e do dever relativos ao controle social das ações públicas e também das privadas que interferem direta ou indiretamente sobre a coletividade.

O texto da CF/88 não só considerou a cidadania como eixo central como também descentralizou o poder estatal por meio do pacto federativo. Essa nova organização política permitiu o atendimento de reivindicações da sociedade civil organizada como a distribuição secundária da renda com importante impacto sobre a formação de políticas sociais e, portanto, sobre a própria reprodução do capital.

A Constituição Federal de 1988, ainda que tenha seus limites, contemplou avanços em alguns aspectos relacionados aos direitos da cidadania, sobretudo os direitos trabalhistas e sindicais, às políticas de previdência, assistência social e saúde, que vão edificar a seguridade social no país, aos direitos educacionais, entre outros. [...] A perspectiva da consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil deveria implicar aporte prioritário e considerável de recursos no orçamento público, além da elaboração de um conjunto de legislações complementares. Contudo, esse direcionamento vai ser frustrado a partir da década de 1990, marcada pelo predomínio da ideologia neoliberal e da contrarreforma do Estado, em cenário desfavorável à efetivação das mudanças propostas pela Carta Magna (SALVADOR, 2012, p.09).

Nessa pauta reivindicativa popular, destacou-se também o poder de decisão (autonomia) que o município passa a ter na regulação fundiária e imobiliária urbana local, com a positivação do inciso

VIII do art. 30 da CF/88 que estabelece a competência dessa instância governamental como a de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, desde que não estejam envolvidos aspectos de preservação ambiental. Para Maricato (2013, p.137), a importância da influência do poder municipal é ainda melhor visualizada no caso de programas urbanísticos em áreas centrais, como os programas habitacionais que exigem linhas específicas de financiamento. Este serviço financeiro só pode ser operacionalizado, se houver legislação urbanística também específica, o que revela a necessária articulação entre o poder público e o sistema financeiro para a consecução de objetivos do setor imobiliário.

Em específico, sobre o ordenamento da cidade, de acordo com Santoro (2014), a crise econômica presente no fim do governo militar, reduziu drasticamente as transferências de recursos federais para o desenvolvimento urbano municipal; e iniciou o desmonte da estrutura institucional construída no período BNH. Por outro lado, mesmo essa instabilidade conjuntural tornando impraticável a visualização de horizontes temporais para o planejamento de políticas territoriais, tem-se nesta mesma década, o projeto de lei do senado (PLS) voltado para a regulação da expansão urbana que dará origem ao Estatuto da Cidade.

As transformações no sistema capitalista mundial iniciadas na década de 70 com a crise do regime de regulação fordista-keynesiano e ascensão do regime flexível, abrangeu, como anteriormente exposto, “o Estado, as inovações tecnológicas, as políticas financeiras e industriais, o comércio mundial, as empresas multinacionais, as relações internacionais, a organização do trabalho, as formas de emprego e desemprego, as ideologias, os estilos de vida [...] com efeitos sobre a luta de classes” (GORENDER, 1997, p.315). No Brasil, a repercussão da mudança desse aparato regulatório se fez mais visível na década de 90.

Ao mesmo tempo que não se pode afirmar a existência do Estado de Bem-Estar Social no país nos moldes dos países do capitalismo avançado, sobretudo, dos EUA, também não se pode negar traços similares aos característicos do pacto keynesiano na atuação dos governos desde a década de 30 no que diz respeito à combinação entre a forma intervencionista de atuação estatal; o projeto desenvolvimentista que expressa o primado do capital produtivo; a regulação do trabalho; relativa estabilidade salarial do proletário urbano nas indústrias; e os objetivos de luta sindical que estreitam-se ao não incluir o rompimento das relações de produção capitalistas e a superação da forma política estatal que garante a vitalidade daquelas relações de produção. A exposição da indústria brasileira à reestruturação produtiva flexível sob o desafio da concorrência internacional, desconstrói esse cenário e agrava ainda mais as iniquidades sociais provocadas pela forte concentração de renda existente.

A década de 90 não é só referência temporal para a caracterização da cidade brasileira como neoliberal — conforme explica Abramo (2007,p.25-26), a partir desse período, a cidade brasileira “tem como mecanismo de coordenação das decisões de uso do solo a predominância [...] da mão inoxidável do mercado” —, é também referência para a constituição de territórios descontínuos ainda que altamente integrados (SPOSITO, 2010, p.54).Conforme explicitado em seção anterior, a mudança de regime de acumulação em um contexto em que se tem a revolução informacional, produziu novos contextos espaciais caracterizados, segundo Sposito (2010), pela ampliação e intensificação de variadas possibilidades de articulação entre cidades de portes diferentes em uma mesma rede ou em redes urbanas distintas.

Essa inovação explica o que Guerra, Pochmann e Silva (2020, p.136) identificaram como “efeito China” no Brasil. De acordo com esses autores, a desindustrialização impactou significativamente as áreas mais industrializadas que são os municípios pertencentes à região metropolitana de São Paulo, enquanto que os municípios que cumpriam papéis secundários por desenvolverem-se periféricamente em relação à industrialização paulista por meio da produção de *commodities*, beneficiaram-se com o ciclo de valorização das exportações desse segmento fomentado especialmente pela China. Algumas cidades não desenvolveram parques industriais, mas passaram pelo processo de urbanização por meio da expansão do setor de serviços ligado ao processo de industrialização de outras regiões. Desse modo, a transição da cidade agrária para a de serviços, tendo a sociedade industrial como intermediária, no caso brasileiro, não ocorreu de forma padronizada.

Do ponto de vista político, essa reestruturação da realidade urbana encontra explicação nos rumos que os governos Collor (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) deram à realidade socioeconômica nacional. Em linhas gerais, com o governo Collor tem-se o início de um ciclo produtivo marcado pela abertura comercial, ação responsável por enfraquecer ainda mais a produção industrial já em desvantagem em termos de concorrência com os produtos estrangeiros, sobretudo, no que diz respeito à inovação; e encerrar formalmente o plano desenvolvimentista da industrialização por substituição de importações. De acordo com Gorender (1997, p.331):

A transição da política de substituição de importações à política de abertura econômica trouxe à tona a avaliação depreciativa da orientação dominante até o início dos anos 90. A orientação substitutiva de importações costuma ser contrastada com a aquela que confere prioridade ao esforço exportador. Compara-se o encalhe em que caiu a economia brasileira – bem como a economia de outros países que recorreram, mais ou menos sistematicamente, à substituição de importações – com o sucesso agressivo dos tigres asiáticos.

Sobre o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, o Plano Real é implementado e propicia relativa estabilidade monetária quando comparado aos planos monetários anteriores, mas em um contexto em que o capital financeiro mostrava-se mais rentável que o capital produtivo. Esse fato,

potencializado com o aperfeiçoamento tecnológico informacional, mobilizou maior adesão ao comportamento rentista, constituindo um dos principais fatores que repercutiram negativamente sobre a capacidade do setor industrial gerar empregos. Em 1987, o nível do desemprego já acentuado atingiu números alarmantes em 1994 (GORENDER, 1997, p. 332), uma situação deficitária cuja persistência culminou no processo de desindustrialização.

Em 1995, sob a vigência do Plano Real, perderam-se 390 mil postos de trabalho na indústria brasileira. Pochmann (2003) acrescenta que os principais efeitos do neoliberalismo foram a expansão do desassalariamento (redução do emprego assalariado no total da ocupação), do desemprego, e da precarização dos tipos de atividade laboral e dos contratos de trabalho que determinam o salário e as condições de trabalho. Os seguintes indicadores mostram o resultado desse processo: a cada 10 vagas abertas, 08 eram não assalariadas (ocupação sem remuneração, autônomo, ambulante, conta própria, trabalho independente, empresário, cooperativado), somente 02 assalariadas e 01 apenas com carteira assinada. Nesse período, os postos de trabalho em alta foram o emprego doméstico, vendedor ambulante, limpeza e conservação e segurança pública ou privada, que responderam por sete a cada dez vagas geradas no País (POCHMANN, 2003).

Assiste-se, portanto, ao acirramento dos conflitos entre o capital e trabalho que se expressa pela ampliação da concentração da renda e da superexploração da mão de obra, especialmente, com a tendência da flexibilização da regulamentação trabalhista. Cano (2011) descreve o cenário econômico construído nesse período pelo crescimento das importações em detrimento das exportações; pelo aumento das privatizações de indústrias e empresas de setores estratégicos, o que representou a transferência das decisões de empresas importantes do setor público para o setor privado (seja nacional ou internacional); pelo financiamento internacional das contas externas do país que condicionaram o Brasil aos imperativos dos organismos financeiros internacionais (Consenso de Washington); e, internamente, pelo gasto público que mantém-se contido especialmente no campo social como ditame da reforma gerencial pela qual passou a Administração Pública.

Na esteira desses desdobramentos econômicos, o setor terciário expande-se, especialmente, por meio de práticas laborais terceirizadas. A informalidade torna propício a diminuição do perfil ocupacional especializado e sindicalizado, por meio de novas atividades laborais de difícil representação sindical. Assim, ganha força a tendência do trabalhador exercer em um mesmo período, mais de uma atividade laboral em ramos diferentes e em condições precárias objetivando a complementação da renda familiar. De outro modo, fomenta-se o incremento da classe precariada, definida por Alves (2013) como a camada da classe proletariada urbana precarizada nas suas condições de vida e trabalho, que inclui também jovens empregados ou operários altamente escolarizados, principalmente no setor de serviços e comércio, frustrados em suas expectativas profissionais; recém-

graduados desempregados ou inseridos em relações de emprego precário; e estudantes de nível superior (trabalhadores assalariados em formação) que estudam e trabalham em condições de precariedade salarial.

Outros estudos, complementam as evidências apresentadas com uma possível relação entre a intensificação da formação do lumpemproletariado e a constituição da violência “urbana”: “a população desempregada e não empregável, esse lumpemproletariado vê-se na contingência de sobreviver à custa dos mais variados expedientes como delitos criminais individuais, o engajamento no crime organizado” (CARNEIRO; CORRÊA, 2008, p.138). Para Maricato (2006), a ampliação dos espaços proletarizados por meio do aumento de assentamentos precarizados e ilegais, é acompanhado pela violência urbana que intensifica-se especialmente a partir do início dos anos 80. Esse problema socioespacial tem relação com o “universo que desconhece normas, não só para o uso e a ocupação do solo, mas também para a resolução de conflitos. [...] A ignorância sobre direitos e deveres não são aspectos banais, mas explicam muito sobre as fontes da violência crescente” (MARICATO, 2006, p.13).

É sob essa dinâmica que as cidades brasileiras transitam da sociedade urbano-industrial para a de serviços:

O século XXI inicia-se com um processo de desindustrialização, partindo para uma transição para uma sociedade baseada nos serviços (que passa a representar mais de 70% do PIB nacional), sem abandonar a agronegócio voltado para a exportação em localidades específicas do país. Do ponto de vista regional, observou-se no primeiro quartel do século XXI um ritmo precoce da desindustrialização nacional que afetou, especialmente, o estado de São Paulo, centro da produção nacional. Por outro lado, nas regiões Norte e Nordeste percebeu-se um crescimento econômico acima da média nacional, induzido principalmente por fatores da política macroeconômica do governo federal durante as gestões petistas, algumas vezes acompanhados por um ingresso antecipado na sociedade de serviços, sem antes ter passado por uma sociedade urbana e industrial. Na região Centro-Oeste destaca-se o desempenho do setor agropecuário favorecido pelo ciclo de valorização das exportações de commodities para China e outros países demandantes (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2020, p.142).

Como objetivo central da política social delineada nos governos federais petistas entre os anos de 2003 e 2016, a inclusão social foi pautada na ampliação estratégica do consumo suportada pela financeirização da referida política (LAVINAS, 2015). Esse mecanismo socioeconômico e político de ações governamentais, qualificou a gestão federal petista como social-desenvolvimentista que, diferente do desenvolvimentismo característico da era Vargas até meados dos anos 90, é compreendido como o ideário imanente ao processo de redistribuição de renda que visa a redução da pobreza como caminho para ampliação do consumo de massa. Assim, sob essa forma de governança pública, a gestão petista assegurou direitos políticos, sociais e trabalhistas, bem como a redistribuição de renda por meio de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, ao mesmo tempo que também estabeleceu novas formas de endividamento familiar.

Em relação à cidade, a programação das práticas socioespaciais estatais e privadas foi engendrada no seio de um novo arranjo institucional caracterizado, sobretudo, pelas criações do

Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. Essa mudança institucional sob as ideias de integração e de construção democrática cuja centralidade foi dada legalmente à participação popular, também vinculou-se à adoção de novas concepções metodológicas, como a mudança da concepção do indicador déficit habitacional; e à qualificação do planejamento como imprescindível para o exercício da atividade pública, colocando o plano urbano como exigência formal especialmente para o repasse dos recursos federais. Sob esse aparato ideológico, institucional e instrumental, especialmente a partir da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, investimentos em obras públicas infraestruturais sanitárias e habitacionais nas cidades mobilizou a articulação entre o governo, setores financeiro e da construção civil com representantes da sociedade civil organizada, orientada pela pretensão de fomentar o desenvolvimento urbano por meio da integração de demandas setoriais. Contudo, de acordo com Lavinias (2015, p.16-17), todo esse complexo de investimentos e mudanças institucionais não foi suficiente para descontinuar o histórico problema de escasseamento da provisão pública de serviços e bens que deveriam ser assegurados gratuitamente:

A metade da população brasileira, detentora de 58% dos empréstimos, destina 65% de sua renda ao pagamento de serviços e 35% à compra de produtos, quando esse percentual era inverso dez anos antes. E dentre os serviços predominam de longe os essenciais, como saúde e educação, que deveriam ser desmercantilizados [...]. Ou seja, a renda da população brasileira é sugada por níveis crescentes de endividamento, por tributos indiretos massacrantes [...] e pela aquisição do que deveria ser provido com qualidade, na quantidade imposta pelas contingências, gratuitamente, ou seja, serviços públicos como saúde, educação, segurança, transporte [...] O lado dourado da moeda, contudo, foi permitir reduzir iniquidades no acesso a determinados bens de consumo duráveis, caso, por exemplo, dos eletrodomésticos e eletroeletrônicos. Em 2003, somente 10,6% dos domicílios mais pobres [...] declararam possuir celular. Em 2013, esse percentual aumenta para 79,3%. No caso do saneamento, nem de longe se verifica tendência à chamada “universalização pelo mercado”: enquanto em 2003, 25% dos domicílios [...] tinham acesso a saneamento adequado, em 2013 essa proporção sobe timidamente para 35% (LAVINAS, 2015, p.17).

Em agosto de 2016, a trajetória política brasileira muda o seu curso em função do processo político-administrativo de destituição da economista Dilma Rousseff do cargo de presidente da República, realizado em condições jurídico-políticas questionáveis. Além da insegurança jurídica produzida no incipiente regime democrático brasileiro, esse fato histórico consagrou a articulação de setores conservadores em prol da prevalência do ultraliberalismo na gestão pública em todas as instâncias (federal, estadual e municipal). O referido conluio político se traduziu na busca pela eliminação das bases do social-desenvolvimentismo. Dentre as estratégias para tal intento, destacou-se o redirecionamento do erário que constitui o fundo público, para outras prioridades que não são os gastos com políticas sociais. Como reflexo direto na esfera cidadina, houve a retomada mais agressiva do mercado “como principal mecanismo de coordenação de produção das materialidades urbanas, seja pela via das privatizações de empresas públicas urbanas, seja pela hegemonia do capital privado na



produção das materialidades residenciais e comerciais da cidade” (ABRAMO, 2007, p.25).

Por fim, através de um conjunto de indicadores quantitativos, apresenta-se uma síntese das principais mudanças socioeconômicas e demográficas pelas quais passou o Brasil com o processo de transição (não padronizado) da sociedade agrária para a sociedade urbano-industrial e desta para a sociedade de serviços, o que envolve diretamente a reestruturação da espacialidade da cidade brasileira.

Em relação aos aspectos demográficos, a Tabela 10 mostra o crescimento da população total do Brasil entre os anos de 1872 e 2010. Até 1960, a maior parte da população nacional (55%) concentrava-se na área rural mesmo com a intensa migração campo-cidade estimulada com a implementação do processo de industrialização a partir da era Vargas.

**Tabela 10 – População nacional residente por área entre 1872 e 2010**

Ano	Área rural		Área urbana		População total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1872	-	-	-	-	9.914.098	100
1900	-	-	-	-	17.438.434	100
1920	-	-	-	-	30.624.811	100
1940	28.356.133	69	12.880.182	31	41.236.315	100
1950	33.820.279	65	18.124.119	35	51.944.398	100
1960	38.693.695	55	31.619.060	45	70.324.103	100
1970	41.037.586	44	52.097.260	56	93.134.846	100
1980	38.573.725	32	80.437.327	68	119.011.052	100
1991	35.834.485	24	110.990.990	76	146.825.475	100
2000	31.845.211	19	137.953.959	81	169.799.170	100
2010	29.823.591	16	160.924.140	84	190.747.731	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata.

Na década de 70, ocorre a inversão desse cenário com 56% da população concentrada em área urbana. Esse resultado, segundo a Tabela 11, indica ser promovido pelo Centro-Oeste (51%) e, sobretudo, pelo Sudeste (73%), únicas regiões que podem ser qualificadas como predominantemente urbanas. A região Centro-Oeste apresenta a população urbana maior que a rural, mas com uma diferença mínima entre os indicadores quantitativos de cada área. As regiões Norte, Sul e, sobretudo, a Nordeste só passarão a ter a maior parte de suas populações concentradas em área urbana, a partir do ano 2000, confirmando que o processo de industrialização foi mais concentrado na região Sudeste, sobretudo, no estado de São Paulo.

**Tabela 11 – População residente por região e áreas urbana e rural entre 1870 e 2010**

		1870		1940		1970		2000		2010	
Região	Área	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-Oeste	Rural	-	-	839.032	77	2.242.026	49	1.543.752	13	1.575.131	11
	Urbana	-	-	249.150	23	2.309.365	51	10.092.976	87	12.482.963	89
	<b>Total</b>	183.213	100	1.088.182	100	4.551.391	100	11.636.728	100	14.058.094	100
Nordeste	Rural	-	-	11.052.907	77	16.355.100	58	14.766.286	31	14.254.288	27
	Urbana	-	-	3.381.173	23	11.756.451	42	32.975.425	69	38.819.594	73
	<b>Total</b>	4.622.180	100	14.434.080	100	28.111.551	100	47.741.711	100	53.073.882	100
Norte	Rural	-	-	1.205.438	74	2.368.956	57	3.886.339	30	4.199.945	26
	Urbana	-	-	427.479	26	1.755.862	43	9.014.365	70	11.664.509	74
	<b>Total</b>	370.446	100	1.632.917	100	4.124.818	100	12.900.704	100	15.864.454	100
Sul	Rural	-	-	4.144.830	72	9.190.672	56	4.785.617	19	4.125.995	15
	Urbana	-	-	1.590.475	28	7.305.650	44	20.321.999	81	23.260.896	85
	<b>Total</b>	721.337	100	5.735.305	100	16.496.322	100	25.107.616	100	27.386.891	100
Sudeste	Rural	-	-	11.113.926	61	10.880.832	27	6.863.217	9	5.668.232	7
	Urbana	-	-	7.231.905	39	28.969.932	73	65.549.194	91	74.696.178	93
	<b>Total</b>	4.016.922	100	18.345.831	100	39.850.764	100	72.412.411	100	80.364.410	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata.

A Tabela 12 evidencia as transformações demográficas entre 1991 e 2010. A taxa de urbanização para o Brasil variou de 75,6% em 1991 para 84,4 % em 2010, indicando a continuidade do crescimento da urbanização. Entre regiões, só em 2010 o Norte (73,5%) e o Nordeste (73,1) irão apresentar taxas de urbanização aproximadas das que são apresentadas por outras regiões em 1991.

**Tabela 12 – Taxa de urbanização no Brasil e suas regiões entre 1991 e 2010**

	Taxa de urbanização (%)		
	1991	2000	2010
<b>Brasil</b>	75,6	81,2	84,4
<b>Centro-Oeste</b>	81,3	86,7	88,8
<b>Norte</b>	59,0	69,9	73,5
<b>Nordeste</b>	60,7	69,1	73,1
<b>Sul</b>	74,1	80,9	84,9
<b>Sudeste</b>	88,0	90,5	92,9

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991/2010.

Complementam as inferências sobre as mudanças que referem-se à relação entre a variação populacional e os espaços urbano e rural, o cenário extraído dos indicadores econômicos a seguir considerados.

Mudanças regionais relativas ao nível de participação dos setores agropecuário, industrial e de serviços na base produtiva do país, podem ser captadas por meio da Tabela 13. Em 1947, em todas as regiões, o PIB do setor agropecuário manteve-se com maior participação em relação ao industrial, sugerindo um aperfeiçoamento gradual do aparato industrial que, até o tempo áureo do café, consistia na mecanização da própria estrutura primária-exportadora. Sobre o PIB de serviços, este só é menor que o do setor agropecuário nas regiões Centro-Oeste e Sul, o que pode indicar os movimentos iniciais locais em termos tanto da produção de insumos para subsidiar indireta e diretamente a crescente indústria sediada em outras regiões. Ou seja, tem-se a diversificação do próprio comércio local se formando no entorno de diferentes atividades ligadas ao processo de industrialização nacional.

Essas atividades comerciais e produtivas subsidiárias tendem a absorver as famílias que migram para as cidades e não são empregadas no setor industrial pela falta de vagas ou pela inexistência da indústria no território municipal. Em 1975, em relação à indústria, o setor agropecuário começa a perder participação no total das economias regionais. No entanto, nesse mesmo ano, o PIB do setor de serviços é o que apresenta valor maior. No ano 2000, em todas as regiões, o PIB do setor agropecuário passa a ter a menor participação em relação à indústria e o PIB de serviços prevalece como o setor com maior participação na economia regional.

**Tabela 13 – PIB regional por setor econômico para os anos 1947, 1975 e 2000**

		PIB regional - Valor adicionado a preços básicos (R\$)				
		Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste
<b>Agropecuária</b>	<b>1947</b>	516.616,57	452.926,37	3.704.508,73	4.304.574,30	9.594.531,60
	<b>1975</b>	4.713.194,48	2.106.787,85	11.293.189,89	20.602.240,11	18.289.976,74
	<b>2000</b>	9.942.630,02	5.903.684,62	12.574.750,52	23.289.884,59	24.838.466,17
<b>Indústria</b>	<b>1947</b>	65.711,45	129.112,89	967.769,18	1.306.226,46	7.255.608,25
	<b>1975</b>	1.926.266,71	2.246.426,25	12.729.394,80	25.288.887,36	128.394.596,03
	<b>2000</b>	13.747.190,17	18.463.392,64	47.367.068,38	76.997.568,17	254.625.320,13
<b>Serviços</b>	<b>1947</b>	400.579,96	793.941,16	4.430.387,19	4.179.751,43	20.528.537,25
	<b>1975</b>	13.310.779,05	5.588.191,05	29.683.515,13	40.946.972,13	167.882.001,68
	<b>2000</b>	49.628.355,16	22.751.724,27	73.291.573,31	79.857.983,97	308.207.407,90

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata.

Nota:

Ano de referência para os preços básicos: 2000.

A partir da tipologia municipal apresentada por Guerra, Pochmann e Silva (2020), a Tabela 14 apresenta as variações do PIB setorial entre 1920 e 2010. Para os pequenos municípios (cidades territorialmente caracterizadas como pequenos centros urbanos que coexistem com vastas áreas rurais pouco povoadas), observa-se o aumento contínuo do PIB do setor agropecuário e valores maiores desse indicador em relação às outras tipologias citadinas em todos os anos considerados. As cidades polo do interior e as cidades consideradas como subúrbio, por serem limítrofes aos grandes centros urbanos, apresentam uma tendência de decréscimo para o PIB agropecuário, mas conservam a participação significativamente maior nesse setor em relação às cidades consideradas centros urbanos. Sobre o PIB industrial, identifica-se a prevalência de dois movimentos: entre 1920 e 1959 o valor adicionado desse setor aumenta em decorrência do processo de industrialização e diminui na década de 80, sinalizando a deflagração do processo de desindustrialização especialmente nas cidades consideradas centros urbanos, onde o processo de industrialização foi mais concentrado. Em específico, destacam-se as cidades consideradas polo do interior. Estas apresentam entre 1985 e 2010, aumento significativo da participação nesse setor, sugerindo a existência do comércio internacional de *commodities* com outras redes urbanas como as da China. Sobre o PIB relativo ao setor terciário, a sua participação a partir dos centros urbanos supera o PIB industrial para a mesma tipologia, o que sinaliza a existência e dinâmica do circuito inferior na economia mais intenso nessas cidades.

**Tabela 14 – PIB setorial por tipologia municipal entre 1920 e 2010 (%)**

		Tipologia municipal			
Setor	Ano	Centros urbanos	Subúrbios	Polos do interior	Pequenos Municípios
PIB Agropecuário	1920	1,2	21,2	29,9	47,1
	1959	1,1	22,9	19,2	56,8
	1985	0,8	20,8	18,9	59,6
	2010	0,8	19,9	15,7	63,6
PIB Industrial	1920	44,9	24,6	15,8	14,6
	1959	47,0	32,6	12,5	7,9
	1985	31,1	48,3	13,1	7,5
	2010	21,8	44,8	21,0	13,2
PIB Serviços	1920	45,6	16,8	17,3	20,4
	1959	54,3	18,5	15,3	11,8
	1985	49,6	25,9	13,2	11,2
	2010	39,8	33,0	14,3	12,9

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de Guerra, Pochmann e Silva (2020).

Os indicadores relativos ao trabalho, conforme a Tabela 15, mostram que no ano de 1975, apesar do setor de serviços possuir maior participação na economia como mostra a Tabela 13, é o setor que possui também as menores despesas com salário, o que aponta tanto a existência de um circuito inferior funcional à oferta de serviços precarizados ao segmento de maior renda, como também a prevalência da informalidade na dinâmica desse circuito. Em 1996, as despesas salariais do setor terciário aumentam, mas só são maiores em relação às despesas do setor agropecuário com a exceção da região Centro-Oeste.

**Tabela 15 - Despesa com salários por setor econômico entre 1975 e 1996 (R\$)**

Região	Agropecuária		Indústria		Serviços	
	1975	1995	1975	1996	1975	1996
<b>Centro-Oeste</b>	399.876	952.429	237.143	898.914	229.352	1.756.102
<b>Norte</b>	152.191	252.188	247.579	1.006.846	79.329	574.788
<b>Nordeste</b>	1.232.987	1.243.718	1.275.705	3.393.082	373.214	2.656.101
<b>Sul</b>	875.960	1.137.847	3.068.860	8.051.005	804.281	3.803.082
<b>Sudeste</b>	2.096.087	3.467.063	16.620.846	35.161.519	4.393.684	16.088.371

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata.

Nota:

Dados de 1996 indisponíveis para o setor referente à agropecuária.

A Tabela 16 mostra que o grau de informalidade na área rural é maior que na área urbana em todo período considerado. Especificamente no contexto urbano, a área metropolitana possui menor grau que a não metropolitana. Em todas as áreas, a variação do percentual de informalidade mantém-se com valores aproximados entre os anos considerados. Só em 2011, há uma diminuição fora do padrão de variação anterior. No que diz respeito à taxa de desemprego, o percentual das pessoas residentes na área urbana que procuravam emprego no intervalo de tempo considerado, é relativamente maior que o percentual na área rural. Sobre esse resultado, é importante ressaltar que a partir da década 70 a população urbana começa a ultrapassar a rural, fato que sugere a tendência de um quantitativo maior de pessoas à procura de uma ocupação no mercado de trabalho nas cidades, especialmente, nas áreas metropolitanas. Por conseguinte, também pode ser considerada maior, a incapacidade do mercado formal absorver toda população urbana na situação de desemprego na área metropolitana. Situação que pode explicar a taxa de desemprego ser menor na área urbana não metropolitana em relação à metropolitana.

**Tabela 16 – Grau de informalidade e taxa de desemprego entre 1992 e 2011**

Ano	Grau de informalidade e Taxa de desemprego (%)					
	Área urbana				Área rural	
	Área metropolitana		Área não metropolitana			
Grau de informalidade	Taxa de desemprego	Grau de informalidade	Taxa de desemprego	Grau de informalidade	Taxa de desemprego	
1992	40,3	9,7	55,4	8,0	86,5	1,9
1997	43,9	11,6	56,8	8,8	85,1	2,6
2001	47,2	13,0	55,8	10,2	85,3	3,0
2004	46,2	13,5	54,2	9,1	84,0	3,1
2007	44,3	11,3	51,0	8,7	81,7	3,7
2011	37,6	7,9	46,2	7,6	77,8	3,8

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata/PNAD-IBGE.

A Tabela 17 mostra que em todos os anos considerados, para brancos, pretos e pardos, houve aumento na quantidade de anos de estudos. Contudo, o tempo de escolaridade é maior para os brancos.

Observa-se também que, mesmo tendo ocorrido o crescimento de anos de estudos em todo período considerado para a população preta e parda, ainda assim, o maior tempo de estudo atingido por essa população (7,5 anos) em 2011 aproxima-se da quantidade de anos de estudos da população branca (7,6 anos) em 1999. Em relação ao rendimento médio mensal, para os anos de 1992 e 1999, em todos os três recortes populacionais, o maior tempo de estudo está associado a um maior rendimento mensal. Esse comportamento se altera entre 2004 e 2007, de modo que o maior tempo de estudo não implica necessariamente em maior rendimento salarial, evidenciando o incremento da classe precariada urbana, conforme explicada por Alves (2013), ou seja, como a camada da classe proletariada precarizada nas suas condições de vida e trabalho, que inclui operários altamente escolarizados. Em 2011, os indicadores de todas as categorias apresenta relativa recuperação em relação ao ano anterior.

**Tabela 17 – População ocupada por cor da pele, anos de estudo e rendimento mensal - Brasil**

	Brasil			
	Branca		Preta e Parda	
	Média de anos de estudos	Rendimento médio mensal em salário-mínimo	Média de anos de estudos	Rendimento médio mensal em salário-mínimo
1992	6,7	4,0	4,0	1,9
1999	7,6	5,25	5,2	2,43
2004	8,4	3,8	6,2	2,0
2007	8,8	3,4	6,8	1,8
2011	9,3	3,8	7,5	2,2

Fonte: elaboração própria. Síntese de indicadores sociais – IBGE/PNAD.

Outra dimensão fundamental relativa ao processo de transição da sociedade agrária para a de serviços, diz respeito à pobreza e à desigualdade de renda captadas pelos indicadores de vulnerabilidade social elencados. Na Tabela 18, o número de pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza, só diminui em todas as regiões em 2014. No intervalo de tempo considerado, o aumento de pessoas na situação de pobreza é substancial entre 1990 e 2001, especialmente, nas regiões Nordeste e Sudeste.

**Tabela 18 – Pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza entre 1976 e 2014**

Região	Pessoas pobres				Pessoas extremamente pobres			
	1976	1990	2001	2014	1976	1990	2001	2014
<b>Centro-Oeste</b>	936.513	3.107.329	3.014.111	708.100	280.155	1.074.826	976.739	174.806
<b>Norte</b>	1.065.354	1.932.936	4.429.081	3.834.191	452.795	754.680	1.845.317	1.061.442
<b>Nordeste</b>	22.612.174	28.558.579	29.021.652	14.089.785	12.172.085	17.162.918	15.094.692	4.912.849
<b>Sul</b>	7.816.120	7.763.909	6.193.367	1.658.114	2.723.398	3.018.518	2.098.782	442.877
<b>Sudeste</b>	12.026.349	16.757.076	16.305.019	5.598.375	3.484.937	5.648.615	5.505.315	1.599.034

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata/PNAD-IBGE.

A Tabela 19 desagrega o indicador relativo ao percentual de pessoas em situação de pobreza por região e cor da pele. Medida pela renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50, entre 1991 e 2000, a situação de pobreza é maior em todas as regiões para pretos e pardos. Mesmo havendo uma diminuição dos percentuais apresentados no ano 2000, o mesmo resultado anterior persiste em relação aos brancos, confirmando que a população negra historicamente suporta o ônus maior da desigualdade socioeconômica brasileira.

**Tabela 19 - Percentual de pessoas consideradas pobres por região e cor da pele**

Região	Pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$75,5 (%)			
	Brancos		Pretos e pardos	
	1991	2000	1991	2000
<b>Centro-Oeste</b>	26,30	19,78	38,16	30,62
<b>Norte</b>	41,46	38,45	55,53	53,02
<b>Nordeste</b>	55,78	47,34	71,16	61,41
<b>Sul</b>	27,82	17,91	46,09	34,16
<b>Sudeste</b>	17,97	14,53	35,23	28,87

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata; PNAD/IBGE.

Por meio do índice de Gini, indicador que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos, a Tabela 20 reforça os dados das duas tabelas anteriores, ao

confirmar o aumento do contingente populacional em situação de pobreza como consequência da alta concentração da renda que se mantém até 2014 em todo país. Em 1976, em todas as regiões, o alto grau de concentração da renda possui valor aproximado. Em 1990, em todas as regiões e, em especial, no Centro-Oeste e no Nordeste, ocorre o agravamento da distribuição desigual da renda. Só em 2014, o grau de concentração da renda se torna menor, mas essa diminuição se aproxima dos valores de 1976. Essa variação para menos em um contexto socioeconômico que continua sendo marcado pela alta concentração de renda, pode ser atribuída aos efeitos da política de inclusão social dos governos petistas, pautada em programas de transferência de renda objetivando ampliar o consumo, sobretudo, de bens considerados de primeira necessidade.

**Tabela 20 – Índice de Gini por região entre 1976 e 2014**

Região	Índice de Gini por região (%)				
	1976	1981	1990	2001	2014
<b>Centro-Oeste</b>	0,583	0,577	0,611	0,598	0,511
<b>Norte</b>	0,589	0,507	0,583	0,565	0,505
<b>Nordeste</b>	0,576	0,571	0,626	0,600	0,516
<b>Sul</b>	0,580	0,541	0,577	0,547	0,456
<b>Sudeste</b>	0,600	0,555	0,577	0,568	0,501

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata; PNAD/IBGE.

Ante o exposto, tanto no período agrário como ao longo do processo de urbanização promovido pela industrialização protegida desde a década de 30, o mercado manteve-se como sempre esteve: funcional não só em relação à produção das materialidades urbanas como também à geração da desigualdade social. No entanto, no que diz respeito ao processo de industrialização, a sua funcionalidade foi mediada por um Estado cujas funções foram operacionalizadas dentro de um aparato regulatório eminentemente intervencionista, sobretudo, na definição das regras de ocupação do espaço e na centralização das decisões relativas ao gasto e às características daquelas materialidades urbanas (ABRAMO, 2007), sem abertura, portanto, para vocalização das demandas populares.

No espectro do período nacional-desenvolvimentista, a urbanização promovida no período governamental militar representa bem esse ideário político estatal lastreado em um aporte formado por práticas e ideologias políticas que fundamenta-se na interferência pública sobre o jogo econômico, visando unicamente a lucratividade de setores específicos. Com a consolidação do regime de acumulação flexível nos anos 90, a lógica privatista se acentua e se diferencia da que orientou a governança das décadas anteriores, apenas no que diz respeito às bases da dinâmica estatal intervencionista que foram solapadas pela tendência da flexibilização, criando obstáculos ainda maiores



aos já existentes para o financiamento público da estruturação da cidade. No período correspondente ao social-desenvolvimentismo, as demandas sociais assumem relativa importância e incidem sobre a construção dos planos urbanos por meio da preconizada gestão democrática da cidade, documentando novas formas de operacionalizar a atuação da ordem capitalista. Descontinuada essa gestão federal, a formação dos processos socioespaciais espoliativos sob a égide do capital, retomam a sua mais violenta versão que é a neoliberal.

A dimensão político-jurídica que assegura a engrenagem da produção da mais valia no capitalismo periférico, típico da região latino-americana, está imbricada a uma outra dimensão sociocultural eivada pela opressão que abriga as relações de raça/cor da pele e sexo, articulação que resulta na hierarquia do uso do espaço em cada cidade. Desse modo, as capacidades desiguais de apropriação do espaço citadino que constroem as questões urbana e habitacional, são, no caso brasileiro, agravadas por uma divisão territorial do trabalho determinada por práticas socioespaciais heterônomas que reproduzem, desde a experiência colonial, a segregação em várias particularidades da vida cotidiana.

### **5.2.2 A origem da política habitacional como colateral do sistema financeiro**

No caso brasileiro, a introjeção social da concepção da moradia como mercadoria é intensificada no começo do regime republicano (1889-1930), período em que, segundo Bonduki (1994), a sociabilidade capitalista se solidifica. Durante a República Velha, mesmo a cidade estando no estágio caracterizado pelo agrarismo — o setor industrial ainda ocupava posição secundária frente ao comércio e aos ganhos derivados das atividades agrárias para exportação, apresentando, portanto, capacidade insuficiente para incorporar novos investimentos, gerar empregos e um circuito mercantil local ligado às suas atividades — o mercado imobiliário já apresentava certo dinamismo por meio da propriedade das casas de aluguel.

Sem a participação do Estado na regulação da produção e comercialização habitacional, situação omissa que também alcançava as condições de locação de imóveis, as práticas mercantis relativas às casas de aluguel eram negócios integralmente dirigidos pela iniciativa privada (BONDUKI, 1994) e bastante atrativos pela certeza de rentabilidade, pois, com a exceção da autoconstrução e da compra da propriedade, prevalecia a posse como meio financeiramente mais acessível para atender as necessidades de moradia da parte da população que possuía, ainda que minimamente, alguma capacidade de pagamento. Esse cenário caracteriza a chamada fase da produção habitacional rentista: o investimento na produção de casas concentrava-se no objetivo da locação para obtenção de uma renda mensal (BONDUKI, 2017, p.54).

De acordo com Rolnik (2015), apesar de já existir um mercado de apartamentos lançados para venda no Rio de Janeiro e em São Paulo no final de 1920, foi só a partir de 1950 que o setor de incorporação imobiliária se consolidou como mercado de residências próprias, por poder passar a contar, formalmente no âmbito jurídico, com empresas imobiliárias associadas ao setor bancário, negócios de construção e companhias seguradoras. Mas, até esse acontecimento, o aluguel se confirmava como a forma predominante de acesso à moradia principalmente para a classe trabalhadora (incluindo o aluguel de habitações rústicas em favelas e cortiços), já que, conforme explica Bonduki (1982), ocupar a posição de inquilino — situação da maior parte da população da cidade, o que inclui quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média — era reforçada por não haver nenhum mecanismo público de financiamento subsidiado para aquisição da casa própria que atendesse, principalmente, a capacidade de pagamento das classes menos abastadas.

Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso à moradia. Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo para aquisição da casa própria. Em suma, o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função (BONDUKI, 1994, p.713).

Com base em Bonduki (2017, p.55), na produção habitacional rentista, prevalecia a construção por encomenda. Essa forma de prestação de serviço foi determinante não só para a alta abrangência espacial relativa à oferta desse tipo de acesso à moradia (tanto investidores de grande porte como médios e pequenos encomendavam a construção de casas para locação, o que significou a coexistência de empreendimentos habitacionais para diferentes faixas de renda); como também para diversificação de modalidades de moradia para aluguel. Dentre essas modalidades, Bonduki (2017) destaca a construção de vilas prioritariamente voltadas para a classe operária, formadas por pequenas habitações unifamiliares construídas em série e que, de modo geral, eram de dois tipos: a vila operária de empresa, produzida por empresas e destinada aos seus funcionários; e a vila operária particular, produzida por investidores privados e destinada ao público em geral que integrava o mercado de locação.

A vila enquanto modalidade de assentamento habitacional, era recomendada pelo poder público e por higienistas como a mais salubre solução para a habitação operária, havendo, inclusive, incentivo fiscal objetivando diminuir os custos da produção para a empresa ou investidor individual, como também a diminuição do aluguel para o trabalhador. Contudo, só teve acesso a essa forma de moradia, uma parcela dos operários: aqueles com alguma qualificação, funcionários públicos, comerciários e outros segmentos de baixa classe média (BONDUKI, 2017, p. 55). Além de atenderem aos requisitos higienistas, as vilas também eram estratégicas para a preservação da ordem social vigente. A vida

cotidiana que nelas se desenvolvia, perpassava pela assimilação de “padrões de comportamento adequados, na ótica capitalista do desempenho do trabalho livre. Padrões de honra exaltados, as regras de moral burguesa e as normas de vida transmitidas pela burguesia ao operariado constituíam parcela da ideologia a ser difundida aos subordinados” (BONDUKI, 2017, p.55). Desse modo, “a vila operária funciona como um verdadeiro laboratório de uma sociedade disciplinar, combinando-se um saber higienista com um poder que ao mesmo tempo proíbe, pune, reprime e educa (ROLNIK, 1981 apud BONDUKI, 2017, p. 55).

Sobre a prática dos aluguéis, o preço da locação e o seu ajuste eram livremente determinados por meio de um acordo contratual entre o proprietário do imóvel e o pretense locatário. De outro modo, predominava o “império absoluto da propriedade”:

Surgiam assim, inúmeras soluções habitacionais, [...] cada qual destinada a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária. [...] A questão dos valores dos aluguéis esteve, no período, entregue à livre negociação entre o locador e o inquilino, não intervindo o Estado na sua regulamentação, como era a regra da ação estatal no que se referia aos diversos aspectos da reprodução da força de trabalho. O Código Civil, que regulava a questão, estabelecia o “império absoluto da propriedade”, não prevendo qualquer regra na fixação dos aluguéis, que eram regidos por contratos particulares (BONDUKI, 1994, p. 713-714).

A livre negociação entre o locador e o inquilino comumente traduzia-se em uma situação conflituosa que, ao ser combinada com a insuficiência do valor real do salário médio do trabalhador urbano e com a ausência de uma política pública voltada para habitação de interesse social, incentivou protestos vindos de setores populares não só relacionados aos conflitos ligados aos termos arbitrários da locação, mas envolvendo, de forma mais ampla, as contradições urbanas trazidas pela mudança no padrão de acumulação do capital, cujo peso já se fazia sentir sobre as condições necessárias para prover os encargos da vida cotidiana.

É importante destacar que, além dos aluguéis, o contingente populacional mais pauperizado também se serviu de outro meio para tentar atender a necessidade de habitação na cidade: a autoconstrução. De acordo com Calderón (1995), a autoconstrução não só contribuiu com o chamado processo de urbanização por expansão das periferias, como também pode ser considerada a expressão mais visível de resistência das classes populares para garantirem as condições materiais para sua sobrevivência no contexto urbano capitalista. Ainda segundo o mesmo autor, a ação estatal, no lugar de atender as demandas por bens e serviços de consumo coletivo essenciais para reprodução da força de trabalho, voltou-se completamente para os setores mais rentáveis da produção e do consumo, tornando

prioridade os serviços para expandir a produção e o comércio relacionados ao processo de industrialização.

Reforçava ainda a dinâmica de mercado na ordenação e acesso ao espaço urbano, a existência dos chamados vazios urbanos. Sob a visão especulativa alicerçada na lógica da escassez, eram objeto de práticas socioespaciais que intencionavam encarecer ainda mais os terrenos disponíveis para construção:

A expansão urbana se deu em meio a uma grande especulação imobiliária, gerando os vazios urbanos, ou seja, enormes terrenos comprados por famílias abastadas na espera da sua valorização. Com isso, diante dos altos custos da moradia na região central da cidade, os novos moradores só tinham como alternativa a periferia (CALDERÓN, 1995, p.28-29).

Especificamente no campo da habitação provida pelo setor público, a década de 30 constitui um marco temporal para a politização dos assentamentos habitacionais irregulares e precários. É neste período que se tem, de um lado, o investimento da instância pública com apoio da Igreja Católica, na instrumentalização da crise urbana, como meio de consolidar a sociabilidade lastreada nos valores do liberalismo em uma nova dinâmica societária posta pelo Estado e com apoio do trabalhador. De outra parte, o Partido Comunista buscava despertar a classe proletária para as causas da crise urbana na expropriação sofrida nas relações de trabalho, fomentando uma contraordem a partir da atuação popular organizada.

Com base no estudo realizado por Melo (1990), depreende-se que o processo de cooptação das massas urbanas na arena política — cuja expressão institucional mais significativa encontra-se na criação do Ministério do Trabalho —, intensifica-se com o apoio religioso da Igreja Católica, constituindo uma forma de dominação social com objetivos claros de manutenção da ordem social vigente e a permanência de grupos políticos específicos no aparato organizacional da Administração Pública. Nessa direção, os assentamentos irregulares e precários — favelas, cortiços e mocambos —, tornam-se objeto de interesses políticos, sobretudo eleitoreiros, mirando a classe operária com uma retórica pautada no anticomunismo, no dever cristão e no fortalecimento da ideia da habitação-mercadoria com o termo de efeito “casa própria”. Essas expressões de dominação social, encontram no argumento higienista, o respaldo científico para a eliminação dos espaços mais precarizados da cidade; e na necessidade de diminuição dos custos da reprodução da força de trabalho — o que inclui a moradia —, o respaldo econômico, já que o intento de retirar a prevalência do setor primário da composição da base econômica do país era a meta governista principal dentro do nacional-desenvolvimentismo protagonizado por Getúlio Vargas.

A partir dessa conjuntura política e ideológica, inicia-se em todas as cidades brasileiras, a elaboração e execução de projetos públicos habitacionais e de reforma urbana completamente descolados do senso de justiça socioespacial, sob os motes do progresso, da civilidade, da modernidade

e do embelezamento das cidades, tendo como estratégias, a remoção dos recortes populacionais mais vulneráveis; e o financiamento da habitação pelo próprio operário em locais afastados dos centros urbanos, onde o preço da terra desprovida de urbanização era menor. Sobre o viés religioso, o contexto de miséria vivenciado nas favelas passa a ser explorado pela Igreja Católica, visando a reaproximação política com o Estado por meio de um projeto institucional corporativo alicerçado na doutrina social do catolicismo. Neste projeto, o maior empenho era direcionado à formação de “líderes operários” (MELO, 1990). Para tanto, buscou-se a criação de núcleos de socialização do proletariado urbano, base de onde partiam os grupos de Ação Social com atuação nas favelas:

Fazia-se necessário primeiramente mapear socialmente as favelas - o que resultou nos primeiros estudos e levantamentos das condições de vida e de habitação nas favelas. O grupo de Ação Social do Rio de Janeiro fundou a Associação Lar Proletário, em 1936, e teve papel de relevo na formulação da política social e de habitação no Ministério do Trabalho. [...] No Recife terá lugar a Cruzada Social Contra os Mocambos (MELO, 1990, p. 42).

Em posição diametralmente oposta, mas com similar estratégia em termos de aproximação política com a população, tem-se o surgimento dos Comitês Democráticos e Populares sob a tutela ideológica do Partido Comunista, que, de acordo com Duarte (2010, p.250), tinha como objetivo mais imediato, a aproximação do partido da população por meio de vínculos com potenciais eleitores nos bairros e locais de trabalho. Dessa aproximação, obtinha-se amplo conhecimento acerca da realidade social vivenciada pela população, o que facultou a construção de uma plataforma eleitoral alinhada às necessidades humanas mais urgentes das classes populares.

Promoviam [*os Comitês Populares*] a organização político-cultural nos bairros populares, estimulando campanhas para reivindicação de postos de saúde, bibliotecas públicas, farmácias populares, cursos de alfabetização; combatiam ferozmente o açambarcamento, o câmbio negro e a burla do tabelamento de gêneros de primeira necessidade; promoviam debates sobre problemas econômicos e sociais do Brasil, programas dos partidos políticos, candidaturas para o legislativo municipal, estadual e federal; além disso, incentivavam o intercâmbio com as demais organizações locais (DUARTE, 2010, p. 250-251).

Na esteira das ações dos Comitês, emerge uma forma de organização comunitária que teria papel imprescindível na luta urbana, especialmente a partir da cassação do registro do Partido Comunista em 1947. Trata-se do caso das Sociedades Amigos de Bairros (SABs)<sup>77</sup>, com reivindicações locais relacionadas, sobretudo, às condições de moradia. Inclusive, conforme explica Cézar (1985), a experiência das SABs em São Paulo, na década de 50, influenciou o candidato da coligação Frente do Recife<sup>78</sup>, Pelópidas Silveira, a utilizar o incentivo à formação dessas associações como estratégia da sua campanha política para obter maior apoio popular. Quando foi eleito, essa estratégia passou a servir como meio de controle das próprias manifestações populares.

<sup>77</sup> Ver Calderón (1995).

<sup>78</sup> Coligação formada pelo Partido Socialista Brasileiro; pelo Partido Trabalhista Brasileiro e pelo Partido Trabalhista Nacional, com apoio do Partido Comunista que estava na clandestinidade.

O populismo da era Vargas, voltado para o controle e persuasão dos trabalhadores urbanos, alcançou a esfera da moradia por meio de regulações que incidiram especialmente sobre a especulação imobiliária e sobre a provisão habitacional regida pelo mercado, em específico, a produção rentista. Esse aparato regulatório, em ordem cronológica, é uma continuidade da legislação relativa à alienação da propriedade em condomínio (venda de apartamentos) estabelecida em 1928 por meio do Decreto nº 5.481. Em 1933, o governo getulista, por meio do Decreto nº 22.626, fixa a taxa de juros máxima para financiamento imobiliário em 10% para hipotecas urbanas e em 8% para as hipotecas rurais, em substituição às taxas vigentes na época que eram superiores a 20% e arbitradas livremente pelo mercado. Em 1937, com o Decreto nº 58, ocorre a regulamentação da venda de terrenos para pagamento em prestações, em que apenas o negócio jurídico era regido pelo Código Civil. Nesse mesmo ano, o governo Vargas deu início ao processo de produção de moradias regulada pelo Estado. Apesar de terem sido criados em 1933, foi só em 1937 que os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)<sup>79</sup> foram autorizados a aplicar parte dos seus recursos em habitação. Voltados para as categorias profissionais organizadas, os IAPs poderiam destinar 50% de suas reservas acumuladas ao financiamento de construções habitacionais bem como oferecer condições de financiamento que permitissem ampliar o atendimento da demanda por moradias, como a redução da taxa de juros e a ampliação do prazo de pagamentos (NOGUEIRA, 1998, apud BARON, 2011).

Em agosto de 1942, o governo Vargas formaliza outra ação pública interventiva com incidência direta sobre a produção habitacional rentista: a Lei do inquilinato (Decreto nº 4.598/1942). Ao passar a regular o ajuste dos preços dos aluguéis, é desfeita a premissa base que conduzia a relação contratual entre o proprietário do imóvel e o inquilino — o “império absoluto da propriedade”. Como desdobramento, intensifica-se a crise habitacional com o aumento de casos de despejo sofridos especialmente pelas famílias mais desvalidas e provocados pelos locatários insatisfeitos com a perda da liberdade para negociação dos aluguéis.

Em 1946, no governo Dutra (1946-1951), é instituída a Fundação Casa Popular (FCP) por meio do Decreto nº 9.218/1946. É considerado o primeiro organismo com atuação nacional destinado à provisão habitacional (aquisição ou construção) em zona urbana ou rural para as populações de baixa renda, “visto que as instituições preexistentes (Institutos, Caixas de Pensão e Aposentadorias) atuavam no setor de habitação de forma fragmentada e limitada apenas aos seus sócios” (SOUZA, 2009, p.04).

Apesar da diferença relacionada à faixa de renda elegível aos benefícios do programa, assim como os IAPs, a FCP derivou-se de um contexto político conservador, portanto, igualmente alinhado à preservação da ordem socioespacial capitalista, o que significava também, a concordância acerca da eliminação dos partidos de esquerda, cujo *locus* principal de difusão de ideias críticas sobre a

<sup>79</sup> A origem remota dos IAPs encontra-se nas Caixas de Aposentadoria e Pensões regimentais pela Lei federal Eloy Chaves, publicada em 1923 como resposta à pressão exercida pela greve dos trabalhadores ferroviários

sociabilidade liberal, eram justamente os espaços precarizados onde a maior parte dos trabalhadores habitavam. Em outras palavras, o espaço urbano precarizado não era apenas foco transmissor de doenças e palco de imoralidades, era também um lugar que oferecia risco à conformação da ordem capitalista, constituindo o fator ideológico que também explica a emergência da construção de assentamento habitacionais para o trabalhador urbano. Essa evidência é melhor exposta por meio do discurso de posse do primeiro superintendente da FCP, Armando Godoy, sobre o objetivo dessa instituição: *“visa fortalecer, na mente do trabalhador, a impressão, que com o tempo se transformará em convicção, de que o regime democrata capitalista não o desampara. Efetivamente, é o mais conveniente à nossa ordem político-social”* (GODOY, 1946 apud MELO, 1990, p.44).

A FCP revelou-se ineficaz em função da falta de recursos e da fragilidade das regras de financiamento estabelecidas (BRASIL, 2004<sup>a</sup>). Além disso, o clientelismo e o populismo potencializaram a impossibilidade de atendimento do verdadeiro público-alvo: a classe popular vulnerável tanto na cidade como no campo. Entre 1947 e 1960, segundo Souza (2009), foram construídas 143 conjuntos habitacionais, totalizando cerca de 17 mil habitações, com 68% das construções localizadas em cidades com população superior a 50 mil habitantes.

O clientelismo político norteou toda a atuação da FCP, e as elites dirigentes utilizaram esse órgão como um meio para angariar votos nos setores populares e para se contrapor à grande penetração popular que, na época, tinha o Partido Comunista. [...] O empréstimo imobiliário transformara-se em verdadeiro privilégio, assegurado, apenas, a uma porção diminuta dos pretendentes, ao passo que se tornava crescente a marginalização de setores sociais, sobretudo nos estratos inferiores de renda. O subsídio se havia revelado o grande impasse da política habitacional da FCP. A viabilidade do equacionamento econômico-financeiro, que passava pela adoção do investimento autofinanciado, esbarrava na lógica do populismo e do projeto político do governo (SOUZA, 2009, p.04).

Diante das distorções apresentadas, reforça-se o argumento de que as ações getulistas assim como a instituição da FCP, não caracterizam uma política habitacional pública que considerasse realmente as necessidades habitacionais da maior parte população brasileira. É o que ressalta Bonduki (1994, p.717), quando afirma que no plano da formulação e gestão das ações estatais voltadas para habitação na primeira metade do século XX, não se verifica uma estratégia para enfrentar o problema habitacional e nem a delegação de poder a um órgão específico para coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos, como a regulamentação do mercado de locação, o financiamento habitacional, a gestão dos empreendimentos e a política fundiária. Em outras palavras, à primeira vista, pode parecer que o intervencionismo estatal nesse período tenha tido a finalidade de se contrapor aos ditames do mercado, ao retirar desse último, a livre gerência sobre a produção, a comercialização e o financiamento no campo habitacional. Contudo, essas ações, assim como outras que igualmente integravam e continuam integrando a pauta de interesse popular, como a legislação trabalhista, sinalizaram objetivar tanto o arrefecimento das insatisfações populares crescentes e da

organização da classe proletária urbana em torno do seu poder de reivindicação; como também a redução do custo da reprodução da força de trabalho para o capitalista. Ou seja, aquelas práticas socioespaciais públicas integravam uma estratégia maior — o nacional-desenvolvimentismo apoiado na industrialização — dissociada das reais necessidades habitacionais da população, sobretudo, da classe trabalhadora.

Nesse sentido, as evidências principais que podem ser extraídas desse período é que a moradia, enquanto necessidade essencial para a reprodução da força de trabalho, pode ter seu custo assumido pelo trabalhador; ao mesmo tempo que também pode ser usada como importante instrumento de dominação social por meio da difusão e introjeção da crença liberal de democracia e modernidade. Tais funcionalidades que a moradia assume para a acumulação capitalista, tornam claro que o plano de industrialização dependia da adequação do setor habitacional às novas demandas urbanas em crescimento e que o mercado isolado não seria capaz de prover. Desse modo, o Estado deveria intervir para garantir esse novo padrão de acumulação derivado do capital industrial.

Se a origem da produção habitacional de interesse social encontra-se na produção de unidades habitacionais por meio das carteiras prediais dos IAPs e da FCP, a utilidade do problema da moradia sob o viés da rentabilidade financeira, tem sua sedimentação com a fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH) na década de 60 durante a fase do regime político ditatorial. O advento dessa instituição pública consolida a engrenagem estatal desenhada a partir de mecanismos legais e administrativos voltados para atender as condições de financiamento que contemplam a expectativa de lucro das construtoras e incorporadoras imobiliárias.

Diante disso, tomando como referência a trajetória do BNH, por este ter sido o principal vetor do crescimento da produção habitacional articulado a um planejamento público, foi feita uma abordagem sucinta a partir dos estudos de Rolnik (2015) com o propósito de identificar, os principais intentos político, econômico e ideológico que fundaram o circuito do capital financeiro realizado por meio da política habitacional e sustentado pela associação entre o poder público; as incorporadoras e construtoras imobiliárias; e o setor bancário. Em outros termos, através dos principais eventos ocorridos durante o tempo de atuação do BNH, buscou-se extrair, a origem do delineamento da política habitacional que a coloca como colateral do sistema financeiro, tendência que permanece até os dias atuais, mesmo após a extinção do banco em questão e da experiência de uma gestão pública com relativa consideração da participação popular ocorrida nos anos iniciais do século XXI.

No período que inicia o governo ditatorial militar em 1964, três eventos significativos para a história da produção habitacional popular ocorreram: foi criado o BNH por meio da lei nº 4.380/64 — banco público especializado em financiamento habitacional, mas limitado como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente financiamentos, compras



e vendas de habitações —; o Sistema Financeiro da Habitação (SFH); e foi promulgada a lei nº 4.591/64, que revogou o Decreto nº 5.481/1928 e estabeleceu a regulação relacionada ao condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, normatizando, portanto, a prática da individualização da alienação das cotas-partes (a prática da compra e venda de apartamentos).

Ronilk (2015) destaca que o lançamento do BNH derivou-se da articulação de interesses não só empresariais associados aos objetivos da indústria nacional do setor da construção civil, mas, sobretudo, ideológico e políticos ligados ao plano transnacional capitalista, já que todos estes eventos estavam acontecendo em um período histórico marcado pela polarização ideológica que expressava a Guerra Fria. Antes do golpe militar e com o apoio norte-americano, Rolnik (2015) descreve que já existia uma ofensiva conservadora em curso destinada a dirimir as ideias comunistas que difundiam-se na América Latina. Sendo assim, os objetivos originais do banco em questão podem ser tratados como expressão desse conservadorismo e a política habitacional utilizada como instrumento ideológico para os intentos do referido plano.

Em detalhes, o conluio entre o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) — criado em 1961 pelo empresariado e financiado pelo governo norte-americano para formar uma contraofensiva política à ascensão de João Goulart —, a União Democrática Nacional (UDN) e o lacerdismo, foi decisivo para que o compromisso público do BNH com a habitação popular por meio da instrumentalização da necessidade humana da moradia, tivesse como real objetivo, a difusão e a introjeção do pensamento político privatista: *o trabalhador que defende o direito de obter a casa própria, deve defender a propriedade privada*. Assim, ao tentar fazer a classe trabalhadora brasileira se tornar conservadora dos valores capitalistas por meio desses mecanismos ideológicos, buscava-se também, na esfera política interna, a legitimação do governo ditatorial militar e, na esfera externo ao país, a legitimação da hegemonia norte-americana nos campos político, ideológico e econômico. Foi imersa nesse contexto que a primeira gestão do BNH com o apoio da *United States Agency for International Development* (Usaid) criou, entre 1964 e 1965, no Rio de Janeiro e em todo país, mais de 19 Companhias de Habitação do Brasil (COHABs). De acordo com Melo (1988, p.10), as COHABs incorporavam a participação das empresas construtoras, enquanto contratistas de obras públicas. Neste caso, os lucros das empresas eram investidos na produção de edificações, não existindo apropriação da renda gerada por meio de ganhos na esfera da comercialização. Em decorrência dessas condições, para as empresas consolidadas no mercado, a perspectiva de atuação como contratista era pouco atraente.

Ainda em 1965, houve mudança na direção do BNH, fato que permitiu a introdução da correção monetária<sup>80</sup> das prestações; o aumento do teto do valor dos imóveis passíveis de serem financiados;

<sup>80</sup> De acordo com Souza (2009, p. 05), a correção monetária aplicada pelo SFH teve como base, a Unidade Padrão de Capital (UPC), moeda oficial do BNH, cujo valor se mantinha constante e sua expressão na moeda da época (cruzeiros) era atualizada trimestralmente, conforme a variação do índice de preços.

isenções tributárias para a indústria da construção civil, dentre outras medidas que estimulavam a indústria da incorporação bem como o crédito habitacional para a compra da casa própria pela classe média. Melo (1988) descreve o momento entre 1966 e 1973 como uma redefinição estrutural da política de habitação que inaugura a fase em que a indústria de construção se torna hegemônica e comanda a formação de políticas. Além disso, segundo o mesmo autor, novos atores são incorporados na arena decisória da agenda da política habitacional: o empresariado financeiro do setor de crédito imobiliário; o empresariado da indústria de materiais da construção; e os bancos comerciais cujos interesses são incorporados especialmente a partir da criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Em específico, sobre a criação do FGTS, ao mesmo tempo que reposicionou o BNH como um dos principais estabelecimentos bancários do país quando se tornou o principal *funding* do referido banco a partir de 1967, foi o instrumento decisivo para sedimentar o caráter financeiro da política habitacional brasileira, ao subordinar à necessidade e às condições de remuneração dos recursos que o constitui, as decisões sobre para quem, onde e como investir em habitação (ROLNIK, 2015).

É na economia política de habitação que a existência do FGTS e dos seus recursos, entendidos como peça central do sistema, tem maior importância. Ao contrário dos recursos das cadernetas de poupança, que são voluntários, trata-se de uma poupança compulsória de todos os trabalhadores registrados destinada a complementar suas aposentadorias e garantir renda em período de desemprego. Dessa maneira, capturam-se o interesse dos trabalhadores e suas reivindicações por ganhos sob a forma de salários ou benefícios por meio do apoio a medidas que garantam a lucratividade financeira das operações de habitação (ROLNIK, 2015, p.285).

Em 1971, o BNH, antes autarquia, torna-se empresa pública por meio da lei nº 5.762. De acordo com Rolnik (2015), essa nova personalidade jurídica fez aumentar a participação de representantes das instituições financeiras privadas na gerência do banco, contexto que o transformou em instrumento privilegiado de financiamento interno da economia do país. Ainda nessa década, o campo de atuação do BNH relativo à promoção de casas populares é fortalecido tanto pela política do Banco Mundial como pela reconfiguração dos objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>81</sup> que passou a ter como foco, o investimento em bens de capital e a construção pesada.

Especificamente na esfera da habitação popular, Souza (2009, p.05) evidencia dois momentos da atuação do BNH. Em relação ao primeiro momento, este é descrito por Souza (2009) como um período em que os investimentos na produção sistemática em habitação popular, estavam orientados pela não adoção de subsídios; pelo tratamento homogêneo dado às diferentes necessidades habitacionais de cada município; e pela desconsideração da população de baixa renda como prioridade. Sob essas condições, foi criado o Programa Construção de Conjuntos Habitacionais.

Para o estrato populacional com menor renda (faixa 01, Quadro 03), foram construídas apenas 1,5 milhão de unidades habitacionais, o correspondente a 33% do total de 4,5 milhões de moradias

<sup>81</sup> Ver Gremaud e Pires (2010).

construídas com financiamentos do SFH. As unidades habitacionais construídas por intermédio das COHABs “eram sempre em conjuntos habitacionais localizados nas periferias [...], onde a terra era barata por não haver acesso à infraestrutura relacionada ao saneamento básico e ao transporte coletivo, nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos” (SOUZA, 2009, p. 05).

**Quadro 03 - Faixas de cobertura e agentes no âmbito da provisão habitacional do BNH**

Faixas de renda atendidas		Caracterização	Agentes
<b>Faixa 01</b>	<b>Mercado popular (baixa renda)</b>	Famílias com renda mensal de até três salários-mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco salários-mínimos.	Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHABs), através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras e da posterior comercialização das habitações construídas.
<b>Faixa 02</b>	<b>Mercado econômico (renda média inferior)</b>	Famílias com renda mensal entre três e seis salários-mínimos.	Cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, agentes de mercado de hipotecas e empresas
<b>Faixa 03</b>	<b>Mercado médio (renda média superior)</b>	Famílias com renda mensal acima de seis salários-mínimos.	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, composto por: Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs); Associações de Poupanças e Empréstimo (APEs); e Caixa Econômica.

Fonte: Silva e Tourinho (2015).

Em relação ao segundo momento, que ocorre no fim da década de 70, é caracterizado como o período em que são formulados programas alternativos ao programa habitacional criado na fase anterior, diferenciados principalmente pela adesão de uma política de subsídios voltada para promoção do acesso das famílias mais pobres aos programas habitacionais, como resposta à pressão dos movimentos sociais urbanos mais atuantes nessa década. Os três principais programas formulados nesse segundo momento de atuação do BNH, segundo Souza (2009, p.05), são:

- i. Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb): criado em 1975, objetivou a ampliação das condições de acesso ao solo urbano com condições mínimas de infraestrutura, como forma de enfrentamento do crescente processo de favelização;
- ii. Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (Ficam): criado em 1977, estava voltado para a concessão de recursos acopláveis ao Profilurb, mas que, na prática, se efetivou financiando habitações para famílias inseridas na faixa de renda contemplada pelas COHABs;
- iii. Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar): criado em 1979, visou a urbanização das áreas pobres consolidadas e em processo de conflito; o reassentamento de favelas removidas diante da impossibilidade de urbanização no próprio local.

Nos anos 80, Maricato (2006) explica que com a crise fiscal que atingiu o país e a falência do Sistema Financeiro da Habitação, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e implementadas pelo Regime Militar entram em colapso. E a partir de 1986, a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. É neste ano, durante o governo Sarney (1985-1990), que o BNH é extinto. Em seu lugar, conforme estabeleceu o Decreto nº 2.291/1986, a Caixa Econômica Federal (CEF) assume a competência de coordenador do SFH e a função de regulação é transferida para o Banco Central.

A queda acentuada dos salários e a alta inadimplência daí decorrente, a expressiva queda de arrecadação do FGTS, originada principalmente por redução de salários, desemprego, saques elevados das contas do fundo e crescente informalização da economia, tiveram importância na derrocada do equilíbrio econômico-financeiro do BNH. Fatos que podem ser interpretados como consequências da crise internacional na economia brasileira observadas no aumento do desemprego (e, portanto dos saques do FGTS) no aumento da inadimplência e na queda da captação da poupança. Alguns autores atribuem também o desequilíbrio do sistema, e mesmo sua extinção, a uma política indiscriminada de concessão de subsídios nas prestações (ROYER, 2009, p.58-59).

Conforme expõe Souza (2009, p.06), entre 1986 e 2003, ou seja, até a criação do Ministério das Cidades na gestão federal petista, três eventos marcam o curso dado às ações públicas voltadas para o setor habitacional no âmbito da gerência da CEF:

- i. Entre 1991 e 1994, tem-se a suspensão de todos os tipos de empréstimos determinada pelo Conselho Curador do FGTS, ação que acentua a insuficiência de recursos já existente, limitando ainda mais as possibilidades de atuação dos governos estaduais e municipais no campo habitacional;
- ii. A partir de 1995, o Conselho Curador do FGTS permite que empréstimos sejam realizados, mas sob as condições normativas do novo programa Pró-moradia focado na urbanização de áreas precárias (BONDUKI, 2008, p.79). Nem todos os municípios puderam acessar esse aporte financeiro, em função da falta de capacidade de endividamento. Segundo Souza (2009), as Cartas de Crédito Associativo e Individual, oferecidas pela CEF às famílias do mercado popular, concediam subsídio, mas excluía as que apresentavam renda mais baixa. Assim, o Programa de Arrendamento Residencial (Par), só se tornou viável aos núcleos familiares que possuíam um nível de renda acima de três salários-mínimos. Objetivou produzir novas unidades para arrendamento residencial com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU) (BRASIL, 2010);
- iii. A partir de 1998, o Programa Habitar-Brasil passa a ser desenvolvido com apoio financeiro do BID. Essa cooperação com o governo federal, buscou financiar obras nos municípios, por meio da articulação entre dois subprogramas: a implantação de projetos integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais, associados à capacitação técnica e administrativa para o Desenvolvimento Institucional dos municípios participantes (BRASIL, 2010).

Assim, para o setor habitacional brasileiro, os últimos anos do séc. XX foram marcados no âmbito da esfera institucional pública, por projetos e programas pontuais e descontínuos, resultado da desarticulação e fragmentação governamental com a conseqüente perda de capacidade decisória e redução dos recursos disponíveis para investimento (BRASIL, 2009); enquanto que na esfera da vida cotidiana, especialmente a da população mais vulnerável, a questão da moradia foi acentuada por meio da expansão de tecidos urbanos com pouca urbanidade — onde estão presentes loteamentos irregulares, clandestinos ou favelas —, expressão do “modelo baseado no trinômio assentamento precário, autoconstrução e moradia própria, que caracterizou o forte processo de urbanização” (BRASIL, 2009, p.37) no período considerado. De outro modo, “no Brasil, como em outros países da periferia capitalista, grande parte do acesso à moradia se processou às margens do mercado formal” (SOUZA, 2009, p. 01).

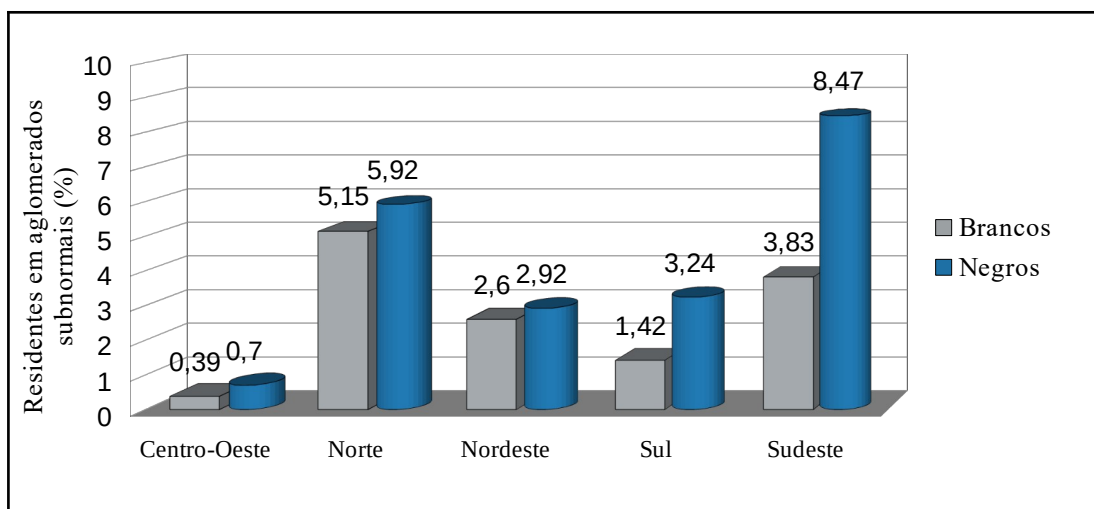
O Quadro 04 apresenta uma síntese da trajetória das principais ações que dizem respeito à provisão habitacional no século XX. À questão da moradia produzida pelo setor privado sem regulamentação, pelo populismo, por programas focalizados e pela falta de prioridade dos estratos populacionais de mais baixa renda, soma-se a questão racial.

**Quadro 04 – Principais ações relativas à provisão habitacional no séc. XX - Brasil**

Período	Evento	Principais ações caracterizadoras
1900-1930	Produção rentista	Aluguel de moradias; vilas operárias da empresa e particular
1930-1945	Intervenção getulista	Carteiras prediais dos IAPs; Lei do inquilinato.
1946-1960	Fundação Casa Popular	Habitacionais para população vulnerável nas áreas urbana e rural.
1964-1983	BNH	Construção de Conjuntos Habitacionais; Profilurb; Ficam; Promorar.
1983-2003	CEF	Pró-moradia; Par; Programa Habitar-Brasil.

Fonte: elaboração própria.

O Gráfico 01 mostra o percentual de pessoas no ano 2000 desagregado por região e cor da pele, que vivia em assentamentos informais, os domicílios subnormais. Esse tipo de assentamento é caracterizado pelo IBGE, como a ocupação desordenada e ilegal por não haver a posse ou o título de propriedade do bem imóvel e é exemplificado pelo mocambo, alagado, palafita, etc. Como resultado, tem-se que, na virada do século, o percentual de pessoas que compõem a população negra (pretos e pardos) vivendo em condições miseráveis é maior que o quantitativo do percentual da população branca em todas regiões. No Sudeste, região onde o processo de industrialização foi mais intenso, essa discrepância é ainda mais expressiva. Esses dados reafirmam que a questão da moradia no Brasil está ainda muito distante de superar a herança escravista.

**Gráfico 01 – Domicílios subnormais por região e cor da pele no ano 2000**

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata.

Nessa trajetória histórica da política habitacional brasileira, ao BNH, ainda que extinto, conforme explica Rolnik (2015), caberá sempre o protagonismo em relação à materialização do propósito de se ter um organismo financeiro como *locus* de formulação e implementação da política habitacional consubstanciado no objetivo liberal de tornar cada brasileiro um proprietário privado.

Somente no século XXI, mesmo mantendo a mesma utilidade — o uso da questão da moradia como instrumento para alavancar rentabilidade financeira de setores específicos sob a mediação estatal —, é que a política habitacional obterá novos contornos que a especificam como uma política central em uma esfera macro, não mais fragmentada em programas nacionais sem abrangência universal, desarticulados e descontínuos no tempo, mas como instrumento de orientação das estratégias e das ações programadas nos limites e nos prazos do orçamento público bem como destinadas para público-alvos diferenciados. Tal construção se dá no social-desenvolvimentismo que, como já mencionado, caracterizou os anos iniciais do século XXI sob os governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2011) e de Dilma Rousseff (2011-2016).

### 5.2.3 A Política de habitação no século XXI

Ao contrário do modo de gestão governamental fortemente centralizado que geriu a política de habitação operacionalizada pelo BNH, na gestão federal petista, a mudança institucional operada na relação entre a Administração Pública e a sociedade civil, alterou a forma como os movimentos sociais por moradia passaram a pleitear suas reivindicações junto ao poder público. De outro modo, com o projeto participativo do governo federal, houve o reposicionamento da sociedade civil organizada na arena institucional política relativa aos direitos à moradia, à terra e à cidade, ao ser considerada

formalmente como essencial no processo de planejamento urbano, a atuação direta dos representantes dos movimentos protagonistas da luta urbana no ciclo de formação da política habitacional.

Nesse tempo político determinado, a habitação passa a ser considerada como eixo central da programação das ações estatais vinculadas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Esse arranjo programático é resultado da integração entre políticas públicas de diferentes setores que tornou-se regra legal-administrativa, condicionando o planejamento estatal do acesso à terra urbanizada à promoção do acesso à moradia adequada, por sua vez, vinculada ao saneamento sanitário sob a obrigatoriedade de conservação do meio ambiente. Todavia, essa prevalência da habitação no desenho específico do planejamento público urbano dirigido pela PNDU, possui também outros objetivos que não se restringem à concepção metodológica de intervenção social e que não constituem inovações desse período governamental. Sobre esses objetivos, destaca-se a política habitacional de interesse social como um mecanismo estatal de manutenção da ordem socioespacial vigente, que no caso desse contexto da realidade, é a capitalista sob a roupagem do social-desenvolvimentismo. Essa funcionalidade estratégica da escolha da habitação social como eixo da política urbana brasileira, guarda correspondência com a motivação política e ideológica que ensejou a construção das vilas prioritariamente voltadas para a classe operária na primeira metade do séc. XX. Além disso, permaneceu sendo destacada nas discussões sobre as condições da provisão habitacional urbana na década de 80, como evidencia a argumentação de Rodrigues (1989), fato que reforça o entendimento de que o plano habitacional como instrumento para a conformação social não foi descontinuada até os dias atuais.

Atende-se a uma necessidade e a uma reivindicação (estabilidade social); acentua-se a filosofia da casa própria (aliados da ordem) e aumenta-se o índice de empregos; e propicia-se o crescimento econômico geral, considerando-se que para a indústria de construção são necessários um grande número de insumos industriais que possibilitaria uma arrancada de crescimento de um “Brasil Grande” (RODRIGUES, 1989, p. 57).

Nesse cenário institucional, o tratamento dado à questão da moradia teve como fundamento principal, o conceito de moradia adequada como “aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda” (BRASIL, 2010, p.10). Articulados a este conceito, além da gestão democrática (em que a estrutura institucional pública é obrigada por lei a dividir com a sociedade civil organizada, o processo decisório envolvendo as demandas por moradia e o acesso a outras materialidades urbanas) e da integração de políticas setoriais (sobretudo, entre as áreas de saneamento, planejamento territorial, mobilidade urbana e transporte), outros dois termos técnicos compõem igualmente a base da concepção de política habitacional nesse marco histórico: a função social da propriedade, atendida, segundo o art. 182 da CF/88, quando a propriedade cumpre as exigências

fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor; e a consolidação da metodologia do déficit habitacional, que concebe a estatística do referido indicador a partir de uma perspectiva mais ampla de necessidades habitacionais. Sobre essa metodologia, ao agregar os déficits por reposição e por incremento de estoque de habitações, a composição das variáveis do déficit habitacional considera, além das moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas, a necessidade de incremento do estoque em decorrência de problemas como a coabitação familiar forçada<sup>82</sup>; a dificuldade do pagamento de aluguel em áreas urbanas que moradores de baixa renda enfrentam; e o adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados (FJP, 2018).

Fundamentada no arcabouço conceitual apresentado, a Política Nacional de Habitação (PNH) é criada em 2004 no âmbito das diretrizes programáticas da PNDU e tem como objetivo: “promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda” (BRASIL, 2009,p.12). Alicerçada no Sistema Nacional de Habitação (SNH), a implementação da PNH passou a ser orientada por meio do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) estabelecido em 2009 e tem como um dos seus eixos centrais, a cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social (BRASIL, 2009). Em acréscimo, conforme expõe Brasil (2010), o governo federal também destinou recursos para a revisão e incremento de investimentos em programas<sup>83</sup> que já estavam em andamento antes da transição entre governos, com o objetivo de aproximá-los das demandas prioritárias da PNH.

Sobre o SNH, é composto pela instituição de dois subsistemas com objetivos e fontes de recursos específicos: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinado às classes sociais mais vulneráveis com recursos provenientes principalmente do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) operados pela CEF; e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), que, operacionalizado com recursos geridos pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e que também são captados no mercado de capitais, destina-se à demanda habitacional das classes sociais com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário compatíveis com aqueles exigidos pelo mercado (BRASIL, 2004).

---

<sup>82</sup> Segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro (2018), o problema da coabitação familiar forçada ocorre quando famílias secundárias pretendem constituir um domicílio unifamiliar, mas são forçadas a morarem com a família principal em decorrência, por exemplo, do desemprego.

<sup>83</sup> Nessa linha de atuação, foram assistidos o Programa Habitar-Brasil, implementado em 1998 em parceria com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Programa de Arrendamento Residencial (Par), implementado em 1999; e o Programa de Subsídio à Habitação, implementado em 2002 também com recursos do OGU, visa complementar, sob a forma de subsídio, os recursos de qualquer origem destinados à produção de unidades habitacionais.



**Gráfico 02 - Organograma da Política Nacional de Habitação**

Fonte: adaptado, Ministério da Cidade (2014).

A partir dessa organização, entende-se que enquanto o SNHIS vincula-se ao Sistema Financeiro de Habitação estabelecido pela Lei federal nº 4.380/1964, onde os recursos destinados, sobretudo, ao financiamento (especialmente a subvenção econômica) e à construção imobiliários são integralmente regulados pelo Estado; o SNHM liga-se ao Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em que o setor privado, especialmente, no campo da construção civil, pode estabelecer regras contratuais na observância da lei nº 9.514/1997.

Em relação ao PlanHab vigente, trata-se de um planejamento estratégico de longo prazo que, em consonância com os PPAs, destina-se ao período entre 2009 e 2023. Sobre a sua função, esta é atribuída à formulação estratégica de ações em torno dos eixos da PNH que assegurem o equacionamento da questão habitacional no horizonte temporal estabelecido (BRASIL, 2009). Nessa direção, dentre seus objetivos específicos apresentados em Brasil (2009, p.13), destacam-se:

- i. Definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda, segmentando a demanda que necessita de subsídios e focalizando os segmentos nos quais se concentra o déficit;
- ii. Estabelecer metas financeiras com o objetivo de direcionar recursos para as prioridades de atendimento, considerando as características das fontes de recursos (onerosas e não-onerosas), os custos de produtos habitacionais e a capacidade de pagamento da população;
- iii. Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, tendo como meta a redução do custo da moradia sem perda de qualidade e a ampliação da produção;

- iv. Realizar a articulação entre os programas de caráter nacional e as linhas de financiamento;
- v. Propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, a partir do SNH, de forma a garantir que possam cumprir seus papéis na implementação do PlanHab.

Ainda sobre o PlanHab, é importante ressaltar outros dois aspectos fundamentais, a tipologia municipal e a definição dos grupos de atendimento. Esses últimos estão relacionados à forma de identificação da demanda habitacional exigida pela PNH, que considerou a renda um indicador insuficiente tanto para apontar as diferenças regionais e as desigualdades socioespaciais urbanas no interior da população beneficiária; como para conseguir alcançar critérios mais eficazes de elegibilidade de acordo com o perfil e especificidades da demanda habitacional local (BRASIL, 2004).

Em relação à tipologia municipal, em decorrência da diversidade de situações envolvendo o déficit habitacional segundo as especificidades de cada região, o PlanHab estabeleceu a divisão da rede urbana em onze tipologias municipais, objetivando orientar o tipo de produto habitacional mais adequado para cada localidade e contingente populacional. De acordo com Brasil (2009, p.15), para a definição dessas tipologias, na análise e na classificação dos municípios foram consideradas variáveis socioeconômicas, socioespaciais e demográficas, como: déficit por urbanização; custo da terra, número de habitantes, importância metropolitana, níveis de pobreza, renda familiar, qualidade da articulação da rede urbana, dentre outros. O resultado alcançado está sintetizado no Quadro 05:

**Quadro 05 – Tipologias municipais utilizadas no PlanHab 2009-2023**

(continuação)

<b>Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes.</b>	<b>A</b>	Metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros. Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Se enquadram nessa tipologia, 57 municípios.
	<b>B</b>	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul. Metrôpoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades polo em suas respectivas regiões. Se enquadram nessa tipologia, 186 municípios.
	<b>C</b>	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do norte e nordeste. Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade. Se enquadram nessa tipologia, Recife e mais 62 municípios.
	<b>D</b>	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul. Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião. Se enquadram nessa tipologia, 214 municípios.
	<b>E</b>	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste. Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades polo situadas em microrregiões de menor dinamismo. Se enquadram nessa tipologia, 57 municípios.
<b>Municípios com população</b>	<b>F</b>	Centros urbanos em espaços rurais prósperos. Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios. Se enquadram nessa tipologia, 250 municípios.
		Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo. Municípios

<b>entre 20 e 100 mil habitantes</b>	<b>G</b>	situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequente. Se enquadram nessa tipologia, 274 municípios.
	<b>H</b>	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza. Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo. Se enquadram nessa tipologia, 586 municípios.
<b>Municípios com população com menos de 20 mil habitantes</b>	<b>I</b>	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos. Se enquadram nessa tipologia, 976 municípios.
	<b>J</b>	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente. Se enquadram nessa tipologia, 1.437 municípios.
	<b>K</b>	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica. Se enquadram nessa tipologia, 1.406 municípios.

Fonte: Brasil (2009).

Sobre o segundo aspecto, os grupos de atendimento, estes foram pensados a partir da necessidade de classificação e distribuição das demandas habitacionais. Sob esse raciocínio, os grupos de atendimento foram definidos de acordo com a capacidade de acesso ao financiamento que, por sua vez, considerou a renda familiar per capita; a tipologia municipal relacionada com o *funding* adequado para cada situação; e simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios (BRASIL, 2009). O Quadro 06 mostra a descrição dos grupos resultantes considerados pelo PlanHab.

**Quadro 06 – Grupos de atendimento do PlanHab 2009 - 2023**

<b>Grupos</b>	<b>Descrição</b>
<b>01</b>	Famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento).
<b>02</b>	Famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento mensal, regular e estruturado, bem como acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento.
<b>03</b>	Famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros.
<b>04</b>	Famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos.
<b>05</b>	Famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados contido em Brasil (2009).

Em específico, sobre o SNHIS, o projeto da Lei Federal nº 11.124/2005 que o institui, foi apresentado ao parlamento em novembro de 1991 por organizações populares filiadas ao FNUR, tendo sido assinado por mais de um milhão de pessoas (BRASIL, 2010). Desse modo, esse subsistema é considerado uma conquista dos movimentos populares de moradia de diversas entidades, que são os reais definidores dos seus dois eixos de atuação: urbanização de assentamentos precários; e a produção

habitacional (BRASIL, 2010). Em relação à adesão dos entes federados, apesar de incentivada, não foi considerada uma obrigatoriedade. Como já exposto em seção anterior, o repasse dos recursos federais para a instância pública municipal está condicionado à apresentação do PLHIS, documento em que devem ser apresentadas as estratégias de atendimento das necessidades habitacionais da população articuladas ao Plano Diretor e ao PPA municipais.

Apesar da produção habitacional de interesse social estar prioritariamente destinada às famílias que não possuem condições orçamentárias para custear qualquer tipo de financiamento (BRASIL, 2004), os acordos entre poder público e o setor privado na esfera da contratação dos serviços de execução dos programas habitacionais que estão inseridos nesta modalidade, não estão imunes à lógica de mercado. Tal circunstância se amplia ainda mais no caso do PMCMV cuja finalidade, segundo a Lei nº 11.977/2009, é a de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00.

No que diz respeito à participação do setor privado, na formulação institucional da PNH está prevista<sup>84</sup> a alavancagem do setor da construção civil visando o desenvolvimento social por meio da geração de empregos e do aperfeiçoamento da cadeia de produção deste setor. No entanto, também está previsto, conforme estabelece o Estatuto da Cidade em seu 2º artigo, que a gestão democrática composta por diferentes atores (que inclui o setor privado), priorizará a população como protagonista dos processos decisórios relativos à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano por meio de suas organizações e movimentos sociais (BRASIL, 2009). Desse modo, estende-se que a PNH não considera a prevalência do setor privado sobre a sociedade organizada no que diz respeito ao poder de decisão nas definições do plano habitacional. Em tese, essa seria a diferença mais destacada da PNH derivada da gestão petista em relação ao tratamento dado à questão da moradia nos governos anteriores.

Todavia, na contramão dessa prerrogativa da produção habitacional de interesse social, conforme evidenciam Krause; Balbim e Neto (2010) por meio do Relatório do Conselho Gestor do FHNIS para o ano de 2009, o PMCMV passou a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional derivados do FHNIS, que é, como já exposto, o principal instrumento de efetivação do SNHIS, mantido com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Essa destinação

---

<sup>84</sup> De acordo com Brasil (2004, p.31-33), o objetivo é descrito como: “Incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão de obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB)”. Já as diretrizes, referem-se ao “apoio a mecanismos que privilegiem ações que induzam à conformidade da produção e à melhoria da qualidade dos sistemas de gestão do setor da construção civil por meio do exercício do poder de compra do setor público e sua capacidade de concessão de crédito”; e “estímulo à modernização e à criação de um ambiente tecnológico e de gestão que oriente as ações dos agentes da cadeia produtiva do setor habitacional”.

orçamentária ao PMCMV constitui uma mudança significativa no curso originário do SNH que sistematiza a PNH bem como a quase inutilização de todo aquele aparato metodológico anteriormente apresentando que foi desenvolvido para o PlanHab. Segundo os referidos autores, o FNHIS praticamente deixou de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social:

O SNHIS, expressão da política habitacional, instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS assim como por planos e fundos locais de habitação, passou a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do Programa MCMV (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2010, p.07).

Nessa mudança de curso, determinados pontos levantados por Krause, Balbim e Neto (2010, p.46-47) merecem atenção por transparecerem a proximidade da lógica privatista das ações do PMCMV que se expressa mais “como uma empresa fordista na produção em grande escala”:

- i. O PlanHab, sob o SNHIS que orientaria os programas que constituiriam a política habitacional, prevê soluções diversas em função das especificidades do déficit habitacional através de parcerias, sobretudo, envolvendo a sociedade civil organizada também na execução das obras das unidades habitacionais. No entanto, como o PMCMV tem como agente executor apenas as empreiteiras, esse programa exclui uma série de atores (do poder público a ONGs) que poderia se juntar às empreiteiras e somar esforços na produção social da moradia, empregando meios de autogestão e autoprodução com participação efetiva dos beneficiários;
- ii. No lugar das tipologias municipais previstas no PlanHab, o PMCMV fez uso de faixas de renda familiar, demonstrando que não houve preocupação em seguir as diretrizes da PNH para o melhor enfrentamento do déficit habitacional. Praticamente, houve a padronização do atendimento das necessidades habitacionais das diferentes localidades.

Soma-se a essas distorções, o que evidenciou Aragão e Cardoso (2013,p.60): o PMCMV “tende a ser mais efetivo nos municípios que contarem com uma dinâmica imobiliária mais consolidada, contando portanto com um setor imobiliário local com capacidade de propor empreendimentos no âmbito do programa”. Segundo Nascimento (2018, p.115), as despesas do Governo Federal com a transferência de recursos para habitação de interesse social, mesmo considerando um período maior (entre 2004 e 2016) que o período de vigência do PMCMV até 2016, apresenta um valor substancialmente menor que a provisão pública da habitação com objetivos de mercado.

Assim, observa-se que mesmo os governos petistas apresentando um arranjo institucional amparado em lei que privilegia a participação popular na constituição e gestão das políticas setoriais relacionadas à habitação e ao desenvolvimento urbano, o curso dessa proposta, na prática, responde muito mais aos interesses do mercado do que aos dos movimentos sociais (que conduziram a

concretização do SNHIS) na arena política destinada à formação da agenda pública que subsidia o processo de atendimento das necessidades habitacionais em cada localidade. Em outras palavras, a chamada urbanização corporativa (SANTOS, 2013) continua sendo reproduzida. E como desdobramento desse contexto, a política habitacional, em essência, se mantém conservada como produto da relação entre o capital privado (financiamento, construção e comercialização de imóveis) e a gestão burocrática pública (MELO, 1988) e sustentada pela reunião de três pilares:

Em primeiro lugar, a política depende [...] das estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao déficit habitacional, ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de “casas próprias” a serem construídas. Em terceiro lugar, trate-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil –, além de ser um dos motores do próprio setor financeiro. Essas três dimensões ganharam maior ou menor proeminência ao longo da história do SFH – cuja arquitetura básica ainda está em vigor, mesmo após a extinção do BNH em 1986 – dependendo do grau de influência política dos distintos interesses articulados em torno do sistema (ROLNIK, 2015, p. 282).

Como consequência, a crítica principal em torno do que se considera necessidade habitacional, também continuou sendo a mesma desde a era Vargas:

Quem disse que as necessidades habitacionais dos brasileiros e brasileiras se resumem ao acesso à casa própria individual nova, construída por uma construtora ou por uma agência público-privada? [...] Muitas pessoas hoje moram muito mal. Não exatamente em função das condições específicas da casa, mas dos bairros onde elas vivem. Uma parte importante das necessidades habitacionais dos brasileiros, brasileiras[...] é urbanizar ou melhorar as condições de infraestrutura dos bairros existentes (ROLNIK, 2018).

Nesse sentido, outros fatores cruciais, como a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais ofertados pela parceria público-privada; e a rearticulação da vida das famílias beneficiárias na estrutura socioeconômica a partir de uma nova vivência política e laboral em que se possa suprir os encargos da vida cotidiana com autonomia, permanecem urgentes na concreção da PNH no que se reserva especialmente à habitação de interesse social. Essa observação também pode ser extraída da avaliação feita sobre o PMCMV, por Borrelli et al. (2015, p.65):

O próprio desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução desse padrão periférico. O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente. Embora alguns municípios assumam papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo no qual a oferta de habitação para a baixa renda se transforma fundamentalmente em um negócio, o qual se orienta por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas atuantes nesse segmento econômico se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são desenvolvidos.

Um caminho que pode explicar essas desconformidades públicas em relação às demandas habitacionais populares, diz respeito à diferença marcante desse período governamental em relação aos anteriores no tratamento da política pública voltada para a inclusão social. Na gestão petista, como anteriormente explicitado, a política social serviu ao sistema financeiro por meio da promoção da relação entre o aparato estatal e o mercado financeiro mediante o incentivo, garantido por meio legal<sup>85</sup>, ao acesso das classes populares ao crédito para assegurar, via mercado, suas necessidades básicas previstas constitucionalmente como direitos fundamentais.

Nessa engrenagem em que o incentivo ao consumo creditício e de bens e serviços tem a centralidade, a tributação responsável pelos recursos para o funcionamento do maior programa de transferência de renda desenvolvido nessa gestão, o Bolsa Família, se realiza de modo indireto sobre o consumo e com caráter regressivo. Segundo Lavinias (2015), essa ocorrência se dá na contramão da existente em economias desenvolvidas cuja estratégia para aumentar o consumo das famílias pobres, contemplou a desoneração dos alimentos e outros produtos de primeira necessidade. Desse modo, depreende-se que a programação da ampliação de acesso ao consumo que foi posto como meio para alcançar equidade social, constitui uma contradição “onde os pobres, à medida que elevam sua integração ao mercado de consumo, contribuem diretamente para financiar a assistência social” (LAVINAS, 2015, p.09). Ainda segundo essa autora, aproximadamente 50% dos benefícios transferidos para as famílias inscritas no Bolsa Família, retorna ao Estado sob a forma de impostos.

No setor habitacional, as subvenções econômicas previstas na legislação que rege a produção habitacional, intensificaram ainda mais a expectativa de consumo. *Pari passu* à expectativa de ampliação do consumo, não é segredo que o mercado costuma orientar suas estratégias para capturar aquele aumento previsto por meio da criação de investimentos em empreendimentos privados em diferentes áreas que, direta ou indiretamente, atendam as demandas oportunizadas pelas políticas redistributivas. No caso dos empreendimentos voltados para a produção de edificações, como esperado, a participação de empresas vinculadas ao setor da construção tende a ser maior em contratos de obras públicas que ofereçam maior lucratividade por meio da apropriação da renda gerada também na esfera da circulação (ganhos financeiros que não se realizam na produção da habitação de interesse de social por esta linha não contemplar a comercialização das unidades habitacionais). Em outras palavras, no segmento habitacional voltado para as famílias em situação de vulnerabilidade, a perspectiva de

---

<sup>85</sup> Até 2003, de acordo com Dodl, Feltrim e Vantura (2009, p.179), a concessão de crédito consignado no Brasil era operacionalizada pelo setor bancário sem que houvesse regulamentação específica para esse segmento de mercado. A regulação criada no início da gestão petista sobre esse produto bancário, é o conjunto das seguintes leis: Lei 10.820/2003 voltada para os empregados regidos pela CLT, dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento; Lei 10.953/2004, altera o art.6º da lei anterior, estendendo aquela autorização para titulares de benefícios de aposentadoria e pensão da Previdência Social; e a Lei 10.735/2003 que trata do direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

atuação de uma construtora como contratista em programas de habitação de interesse social tende a ser maior em relação aos programas da habitação para o mercado, apenas se também for maior a garantia de rentabilidade da sua atuação que está limitada à esfera da construção.

É na lógica desse contexto — que caracteriza o “*Debtfare State*”, termo designado por Soederberg (2013 apud LAVINAS, 2015) e que se tem o aumento do endividamento familiar em razão da facilidade de acesso ao crédito e, sobretudo, do custo desse serviço creditício —, que a política habitacional foi fomentada e também disputou parte da composição da renda do trabalhador através dos “planos facilitados” para aquisição da casa própria. Em face disso, depreende-se não só que o valor de uso da habitação, portanto, a sua utilidade enquanto meio para realização da vida cotidiana, permanece eclipsado pelo valor de troca ao servir como ativo e garantia financeiros, mas também que a dinâmica da política de habitação brasileira pode ser tratada como uma mediação da reprodução do capital por funcionar como uma política social colateral para o sistema financeiro. Este processo que particulariza a provisão habitacional de interesse social no caso brasileiro, em que um dos pilares é a expectativa de rentabilidade, alimenta e é alimentado por um padrão de urbanização excludente e precário.

Uma breve síntese relativa às variações do déficit habitacional será apresentada a seguir, tendo como referência temporal, o período entre 1976 e 2015 que mostra o comportamento do referido indicador no período de transição para o século XXI.

A Tabela 21 expõe a quantidade de domicílios considerados pobres e extremamente pobres por região, entre 1976 e 2014. Nas séries apresentadas, dois movimentos são observados: entre 1976 até 2001, há um aumento a partir de um quantitativo já elevado de domicílios pobres e extremamente pobres em todas as regiões. Esse quantitativo decresce em todas as regiões, a partir de 2001 até 2014. Entre 1976 e 1990, o Nordeste, Sul e Sudeste apresentam o maior número de domicílios pobres e extremamente pobres, mas é o Nordeste que destaca-se com a pior situação para os dois indicadores em 1990: 5.689.095 domicílios pobres e 3.117.222 domicílios extremamente pobres. Entre 2001 e 2014, em todas as regiões verifica-se a diminuição dos quantitativos relacionados aos dois indicadores. As regiões Nordeste, Sul e Sudeste apresentam as ocorrências mais expressivas do decréscimo relativo aos domicílios pobres, mas o Nordeste ainda se mantém com a pior situação.

**Tabela 21 – Domicílios considerados pobres e extremamente pobres entre 1976 e 2014**

(continuação)

Região	Domicílios pobres				Domicílios extremamente pobres			
	1976	1990	2001	2014	1976	1990	2001	2014
Centro-Oeste	163.065	660.304	693.075	185.251	48.188	214.640	220.625	61.667
Norte	187.923	347.429	895.033	839.309	74.778	131.620	348.540	253.486
Nordeste	4.149.956	5.689.095	6.201.917	3.512.900	2.000.786	3.117.222	2.986.847	1.274.592



<b>Sul</b>	1.406.408	1.738.703	1.473.564	440.195	439.075	623.598	471.722	150.573
<b>Sudeste</b>	2.213.030	3.713.330	3.774.101	1.472.827	614.003	1.166.106	1.249.772	537.653

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata/PNAD-IBGE.

Em relação aos domicílios em área urbana que dispõem de serviço de saneamento, a Tabela 22 mostra que, entre 1992 e 2013, houve crescimento da disponibilidade desse serviço no país. Contudo, o maior percentual de domicílios com saneamento, permanece pertencendo às famílias com maior renda.

**Tabela 22 - Domicílios urbanos com serviço de saneamento por estratos de rendimento - Brasil**

	<b>Domicílios particulares permanentes urbanos</b>							
	<b>Total</b>	<b>Com serviço público de saneamento</b>						
		<b>Total (%)</b>	<b>Estratos de rendimento mensal per capita (salário-mínimo) (%)</b>					
			<b>Até 1/2</b>	<b>Mais 1/2 a 1</b>	<b>Mais de 1 a 2</b>	<b>Mais 2 a 3</b>	<b>Mais de 3 a 5</b>	<b>Mais de 5</b>
<b>1992</b>	28.666.014	53,8	27,0	45,0	59,4	72,5	79,3	85,6
<b>1999</b>	34.870.828	62,3	34,1	50,0	65,4	75,0	79,8	86,5
<b>2004</b>	43.794.566	60,3	38,5	54,1	66,1	73,7	76,6	79,0
<b>2007</b>	47.856.000	62,4	42,0	57,7	68,8	75,6	78,4	77,2
<b>2013</b>	55.857.000	70,6	52,3	65,7	74,8	83,7	-	-

Fonte: adaptado. Síntese de indicadores sociais – IBGE.

A Tabela 23 mostra que entre 1991 e 2005, os déficits absoluto e relativo cresceram no Brasil e que em 2015 essa tendência de crescimento é interrompida para os dois indicadores, mas, a diminuição atingida em relação ao déficit absoluto, mantém o quantitativo de 2015 (6.355.743 domicílios) maior que o déficit absoluto de 1991 (5.374.380 domicílios). Já em termos relativos, o déficit de 2015 corresponde a 9,3% dos domicílios existentes no país, um resultado menor que os percentuais dos anos anteriores. Entre regiões, em 1991 o Nordeste concentrou, em números absolutos, as maiores carências habitacionais. Com déficit absoluto de 2.314.933 domicílios, apresentou a necessidade de construção equivalente a 25,7% das moradias existentes na região para sanar as deficiências existentes no estoque habitacional. O Sudeste aparece em seguida com 1.889.899 domicílios e o Centro-Oeste com o menor quantitativo, 392.672 domicílios. Contudo, em termos relativos para o mesmo ano, o Centro-Oeste (17,4%) encontra-se em situação pior que o Sudeste (11,9%).

No ano 2000, as posições regionais observadas no ano anterior de referência em relação ao déficit absoluto, se mantêm, mas, em todas regiões o quantitativo desse indicador aumentou. Nesse ano, destaca-se ainda a situação da região Norte que apresenta déficit absoluto significativamente menor que o da região Nordeste, mas ultrapassa esse último em termos relativos, com o déficit representando mais de 30% do estoque de domicílios. Em 2005, a região Sudeste supera o Nordeste com a diferença de

155.781 domicílios e a tendência de aumento do déficit só se modifica em 2015. Nesse último ano de referência, em todas as regiões ocorre a diminuição do déficit, sendo o Nordeste, a região que apresentou a redução mais significativa em relação ao quantitativo de 2005. Esse decréscimo pode ser também observado em termos relativos, com a diminuição do déficit de 20,6% para 11%.

**Tabela 23 – Déficit absoluto e relativo nas grandes regiões entre 1991 e 2015**

<b>Déficit Habitacional</b>								
	<b>Déficit habitacional absoluto</b>				<b>Déficit habitacional relativo (%)</b>			
	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
<b>Brasil</b>	5.374.380	7.222.645	7.902.699	6.355.743	15,4	16,1	14,9	9,3
<b>Centro-Oeste</b>	392.672	502.175	536.561	521.381	17,4	15,9	14,0	10,0
<b>Norte</b>	-	848.696	850.355	645.537	-	30,2	22,9	12,6
<b>Nordeste</b>	2.314.933	2.851.197	2.743.147	1.971.856	25,7	25,0	20,6	11,0
<b>Sul</b>	548.107	678.879	873.708	734.115	9,2	9,4	10,7	7,0
<b>Sudeste</b>	1.889.899	2.341.698	2.898.928	2.482.855	11,9	11,6	12,2	8,4

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional no Brasil/2005;2015.

Em relação aos componentes do déficit habitacional, a Tabela 24 mostra que para o Brasil, entre os anos de 1991 e 2005, o componente com maior participação na estatística do déficit, é a coabitação familiar, respondendo, respectivamente, por 58,2%, 56,1% e 56,8% da composição do indicador. Em 2015, o componente com maior peso é o ônus excessivo de aluguel com o percentual de 50%. Na esfera regional, entre 1991 e 2000, em todas as regiões, a coabitação familiar aparece como o componente que prevalece no cálculo do déficit. Em 1991, a região Sul (74,3%) apresenta o maior percentual desse componente, enquanto que no ano 2000, é o Sudeste que ocupa essa posição com 63%. O segundo componente com maior incidência é a habitação precária. Em 2005, a coabitação familiar se mantém com a participação maior na composição do indicador em análise. Em 2015, o ônus excessivo de aluguel passa a superar a coabitação familiar. Diferentemente da situação apresentada nas outras regiões, no Nordeste, o ônus excessivo de aluguel é maior que a coabitação familiar, mas com uma margem pequena de diferença.

Ainda sobre o ônus excessivo de aluguel, importa destacar que o aluguel é praticamente desconsiderado como mais um meio de efetivação do direito à moradia. Contudo, não se está referindo aqui ao aluguel social regido pela lei nº 8.742/1993 (um instrumento social imprescindível), mas da locação social enquanto programa habitacional de interesse social. Essa modalidade de apropriação de um imóvel tem a vantagem de atender as necessidades habitacionais mais urgentes em menor tempo; de ser mais um meio para cumprir a função social da propriedade, especialmente, de imóveis urbanos

vazios; e ainda poder obter a legitimidade fundiária por meio da modalidade de regularização urbana REURB – S prevista na lei nº11.952/2017.

**Tabela 24 – Participação dos componentes do déficit habitacional por região entre 1991 e 2015**

		<b>Déficit habitacional (%)</b>			
<b>Regiões</b>	<b>Componentes</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>Habitação precária</b>	28,3	19,2	16,0	9,5
	<b>Coabitação familiar</b>	64,5	56,9	51,5	27,0
	<b>Ônus excessivo de aluguel</b>	7,2	23,6	32,5	57,9
	<b>Adensamento excessivo</b>	-	-	-	5,6
<b>Norte</b>	<b>Habitação precária</b>	-	23,1	31,4	24,3
	<b>Coabitação familiar</b>	-	68,8	60,2	41,9
	<b>Ônus excessivo de aluguel</b>	2,8	7,4	8,4	27,8
	<b>Adensamento excessivo</b>	-	-	-	6,0
<b>Nordeste</b>	<b>Habitação precária</b>	56,2	40,6	30,1	25,3
	<b>Coabitação familiar</b>	40,1	46,6	56,1	33,6
	<b>Ônus excessivo de aluguel</b>	3,7	11,8	13,8	37,9
	<b>Adensamento excessivo</b>	-	-	-	3,2
<b>Sul</b>	<b>Habitação precária</b>	18,7	15,7	16,4	16,4
	<b>Coabitação familiar</b>	74,6	60,8	58,6	24,0
	<b>Ônus excessivo de aluguel</b>	6,7	21,5	25,0	57,8
	<b>Adensamento excessivo</b>	-	-	-	1,8
<b>Sudeste</b>	<b>Habitação precária</b>	16,8	8,7	8,1	4,7
	<b>Coabitação familiar</b>	71,8	63,0	56,9	26,3
	<b>Ônus excessivo de aluguel</b>	12,1	25,2	35,0	61,4
	<b>Adensamento excessivo</b>	-	-	-	7,6
<b>Brasil</b>	<b>Habitação precária</b>	34,6	24,0	19,7	14,8
	<b>Coabitação familiar</b>	58,2	56,1	56,8	29,9
	<b>Ônus excessivo de aluguel</b>	7,2	18,2	23,5	50,0
	<b>Adensamento excessivo</b>	-	-	-	5,2

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional no Brasil/2005; 2015.

Nota:

Os dados referentes ao adensamento excessivo não foram apresentados para os anos de 1991, 2000 e 2005.

No que diz respeito ao déficit habitacional em área urbana, a Tabela 25 mostra que no Brasil, em todo período considerado, este indicador apresenta maior concentração nas faixas de renda familiar de até três salários-mínimos. No ano 2000, o déficit apresenta percentuais aproximados para as faixas de renda entre três a cinco salários-mínimos (9,4%) e com mais de cinco salários-mínimos (8,1%),

aproximação percentual que não se observa nos dois anos seguintes. Em 2005, o déficit para as faixas de renda de mais de cinco salários-mínimos, sofre uma diminuição acentuada. O mesmo comportamento é verificado para o ano de 2014, o que pode sugerir que, dentre as causas que explicam essa retração, há o aumento da contratação de financiamentos habitacionais por parte dessas famílias, subsidiados pelo governo como os facultados pelo PMCMV. Entre regiões, em todos os três anos considerados, tem-se o mesmo resultado apresentado para o país, ou seja, o déficit urbano concentra-se na menor faixa de renda familiar. Entre o ano 2000 e 2014, a região que apresentou maior déficit urbano na menor faixa de renda familiar, foi o Nordeste com, respectivamente, 91,3%, 94,7%, e 88,2% do total de domicílios desse recorte populacional.

**Tabela 25 – Déficit habitacional urbano por região e faixa de renda familiar entre 2000 e 2014**

Região	Déficit habitacional urbano por faixa de renda mensal (%)								
	2000			2005			2014		
	Até 3 SM	Entre 3 a 5 SM	Mais de 5 SM	Até 3 SM	Entre 3 a 5 SM	Mais de 5 SM	Até 3 SM	Entre 3 a 5 SM	Mais de 5 SM
<b>Centro-Oeste</b>	81,9	9,3	8,8	90,4	5,7	3,9	83,9	8,8	5,0
<b>Norte</b>	82,9	9,5	7,6	89,3	7,4	3,3	79,5	11,8	6,5
<b>Nordeste</b>	91,3	5,5	3,2	94,7	3,3	2,0	88,2	7,0	3,5
<b>Sul</b>	78,3	11,5	10,2	84,0	10,8	5,2	78,2	13,1	6,4
<b>Sudeste</b>	77,1	11,5	11,4	89,3	6,3	4,4	83,7	10,0	5,2
<b>Brasil</b>	82,5	9,4	8,1	90,3	6,0	3,7	83,9	9,7	5,0

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional no Brasil 2005; 2013-2014.

Nota:

SM refere-se à salário-mínimo.

Ainda que a política nacional de habitação na forma instituída em 2004, tenha passado a estar condicionada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à vocalização dos movimentos sociais por meio da concepção de um modelo democrático de gestão pública que requer maior transparência e controle social sobre os gastos e ações estatais, essas condicionantes legais resultantes da pressão popular por um Estado social, estão abrigadas na ordem econômica e financeira lastreada na propriedade privada e na livre concorrência. Isso significa que o direito à moradia foi formalizado em um ordenamento jurídico que se estrutura na lógica mercantil, portanto, enquanto for vigente, a alavancagem da lucratividade privada estará sempre prevista nas ações programáticas estatais. Outra importante implicação dessa lógica, é a de que cabe à legislação social apenas o papel de limitar a dinâmica arbitrária do setor privado, o que por sua vez, também significa a restrição do espaço da luta urbana, por mais que a gestão pública seja participativa.

Nesse contexto social apropriado para a reprodução do padrão de urbanização corporativo, depreende-se, com base em Cardoso (2006), que a democratização do acesso à moradia necessariamente deve perpassar pelo serviço de financiamento em função das especificidades básicas do bem habitação (alto valor agregado; longo tempo de consumo e a necessidade de um terreno novo/readequado a cada ciclo produtivo) e das precárias condições de renda e trabalho que a maioria da população brasileira está submetida. Se não houver um sistema público de financiamento próprio do setor habitacional a partir de subvenções econômicas, não se tem condições de trilhar rumo à solvabilidade das demandas habitacionais, especialmente, a do contingente populacional que não dispõe de renda. Isso porque, conforme explica Cardoso (2006), o acesso à moradia ficaria completamente entregue às decisões de investimento movidas pelas expectativas de rentabilidade e liquidez por parte dos mercados financeiro e de imóveis.

Todavia, mesmo criando esse sistema de financiamento particular, o regime urbano funcional ao capital no caso brasileiro, é atravessado pela persistente cultura patrimonialista que vivifica as velhas distorções no campo da prestação do serviço público, como o clientelismo e superfaturamentos. O resultado é a sucumbência do dever constitucional de garantir que o interesse social regule uso da propriedade urbana em prol do bem-estar coletivo, à falta do comprometimento do poder público com os objetivos fundamentais republicanos. Nessa dinâmica, tem-se facilmente a amplificação do peso do setor privado (integralmente voltado para a especulação em torno da rentabilidade do comércio da terra urbanizada) na arena política formada para definição das ações públicas no âmbito habitacional, desvelando os limites contraditórios da política de desenvolvimento urbano, que explicam, dentre outros desvirtuamentos, o caso apresentado da relação entre o FNHIS, o PlanHab e o PMCMV.

### **5.3 A questão da moradia na particularidade da cidade do Recife**

#### **5.3.1 Aspectos históricos da formação da cidade do Recife**

##### **5.3.1.1 Do século XV ao XIX**

As 50 léguas de terra desta capitania se contêm do rio de São Francisco [...] até o rio de Iguaraçu, [...] chama-se de Pernambuco, que quer dizer mar furado, por respeito de uma pedra furada, por onde o mar entra, a qual está vindo da ilha de Itamaracá, e também se poderá assim chamar por respeito do porto principal desta capitania, que é o mais nomeado, e frequentado de navios que todos os mais do Brasil, ao qual se entra pela boca de um recife de pedra tão estreita que não cabe mais de uma nau enfiada após outra (SALVADOR, 1627,p.30).

O Recife enquanto cidade capitalista latino-americana, tem o conflito como ponto de partida da sua formação. O seu espaço é produto de disputas que remontam os intentos políticos e as práticas econômicas mercantilistas, pilares do estabelecimento das antigas feitorias lusitanas anteriores à delimitação da capitania de Pernambuco. A reivindicação fundiária pelos povos nativos, como fizeram

os Caetés, é motivada pela perda do domínio da terra que, ao ser transformada por meio do trabalho efetivo — atividade humano-genérica — em uma relação direta com a natureza, produzia o espaço necessário à realização cotidiana da vida nas dimensões biológica e social. Por sua vez, a realização cotidiana da vida dava concretude a uma forma societária singular, expressa nas espacialidades construídas que refletiam a unicidade de cada povo originário a partir da história de suas trajetórias e de suas tradições enquanto guardiãs da cultura ancestral.

No outro lado, estavam os reinóis, colonizadores portugueses cuja visão de mundo estava fortemente condicionada pela legalidade que instilava a obsessão metalista, de modo que suas práticas eram guiadas unicamente pela réstia do ganho amoedado. Para estes, tudo que pudesse se converter em riqueza motivava o seu domínio independente dos meios. Nestas circunstâncias, o espaço espoliado era apreendido como o espaço desbravado, feito que acreditavam assegurar a legitimidade para a apropriação do mesmo, por meio do exercício de qualquer tipo de exploração, incluindo, a do homem pelo homem. Tem-se assim, a disputa do espaço que sediará o Recife em seu marco temporal primeiro, como objeto de duas formas divergentes de domínio, apropriação e produção espaciais; que ensejaram duas motivações reivindicatórias em oposição.

Com o Tratado de Tordesilhas, o ordenamento espacial da América Latina espelha a fronteira de acumulação do capitalismo primitivo derivada da empresa colonial. Por sua vez, dos limites territoriais decorrentes desse contexto da realidade americana exsurge o delineamento de uma espacialidade particular: a síntese resultante da tensão dialética entre as apropriações espaciais comunitária e a privada, estando a lógica privatista da terra no polo da universalidade sob a legalidade mercantilista.

Como anteriormente exposto, o *animus* com que os portugueses abordaram a América na fase do seu “descobrimento” não vislumbrou planos de povoamento. É o comércio que os interessa e daí o relativo desprezo inicial por este território primitivo e vazio que é a América em comparação ao prestigiado Oriente (PRADO JÚNIOR, 2011). A ideia de um povoamento efetivo para além de uma “ocupação apenas com agentes comerciais, funcionários e militares para a defesa armada, organizados em simples feitorias destinadas a mercadejar com os nativos e servir de articulação entre as rotas marítimas”, explica Prado Júnior (2011, p.20), só surgiu como contingência. É em função da ameaça de invasores que a empresa colonial portuguesa passa a ser administrada de forma descentralizada por meio do sistema das donatarias ou capitânicas hereditárias.

Em todas as capitânicas formalmente doadas, a hegemonia do poder econômico mercantil foi mediada pela relação jurídica entre o Estado colonizador e o colono, fato social que deu concretude à forma descentralizada de administração das terras tomadas para exploração. Dentre os quinze lotes de terra doados, o de Pernambuco é descrito como o que obteve maior êxito quanto ao atendimento dos objetivos mercantilistas da metrópole lusitana. A *plantation* iniciada nesta capitania na primeira metade

do século XVI, dedicada à cana-de-açúcar ao mesmo tempo que intensificava o desmatamento (ANDRADE, 2001), deve seu dinamismo econômico principalmente à articulação desses elementos: o porto, os engenhos e o acesso à propriedade da terra (PONTUAL, 2001).

A partir desse período histórico, em Pernambuco, três marcos imbricados entre si podem ser destacados: principia-se a atuação estatal como sujeito de dominação política; o poder econômico como elemento base das diferenciações sociais manifestadas nos atos da vida em sociedade que se gesta na capitania, um acontecimento que, por sua vez, dá início à hierarquização do acesso e do uso do espaço consubstanciada na propriedade privada legitimada em função da sua forma jurídica.

Os engenhos, conforme o mencionado plano metropolitano para limitar o desenvolvimento da capitania, “se localizavam no litoral [...] ou nas áreas de várzeas à margem de rios e canais onde a influência da maré alta permitia a navegação”(ANDRADE, 2004, p.22). Sua estrutura basilar localizada no terreno da casa grande, residência do proprietário rural, compreendia a moenda, lugares para os tachos de cozimento e para a purga, os armazéns para guarda do açúcar em caixas e o porto de embarque. Acrescenta-se a tais elementos, o que se refere às moradias, constituído pela senzala para os escravos e pelas casas dos trabalhadores livres (MENEZES, 1993). Sob a estratégia espacial de ocupação litorânea, deu-se início à existência de mais de cem engenhos de produção de açúcar distribuídos por uma região que se estendia da antiga Vila de Igarapé até o rio São Francisco (OLIVEIRA, 2015).

Havia engenhos dos mais diversos portes e importância, convivendo com os chamados engenhos reais e as engenhocas. Em geral, os proprietários eram sesmeiros ligados aos donatários das capitanias e recebiam o financiamento de comerciantes europeus, sobretudo de judeus sefarditas que haviam sido expulsos de Portugal e se instalado na Holanda. Daí a ação holandesa, invadindo o Nordeste do Brasil quando entrou em guerra com a Espanha, dominando a região de 1580 a 1640, para garantir os capitais investidos e os lucros advindos do comércio açucareiro (ANDRADE, 2001, p.271).

As transformações territoriais de Pernambuco na primeira fase da sua configuração político-administrativa como capitania, pertinentes ao desenvolvimento da sua formação urbana, se devem, sobretudo, às práticas socioespaciais voltadas para o povoamento direcionadas para o aperfeiçoamento do circuito produtivo e mercantil da cultura da cana-de-açúcar: este núcleo colonial “foi palco de expressivas ações portuguesas que resultaram na instalação de espaços urbanos na maioria das vezes de pequeno porte, à maneira de um povoado ou vila, carregando um elemento definidor das intenções colonizadoras: o engenho” (OLIVEIRA, 2015, p.02). Tais práticas foram dirigidas, neste momento histórico, por Duarte Coelho, militar e navegador português que se tornou o primeiro capitão-donatário desse lote de terras ao acordar, em 1535, o contrato de Doação com a metrópole.

Sob essa regência, o espaço que constitui a capitania passa a estar sujeito a um conjunto de modificações progressivas tanto na esfera estrutural do ordenamento e da planificação territoriais, com

a criação das vilas e o reconhecimento de pequenos povoados; como também na esfera da vida cotidiana, pela criação de novas rotinas, trajetos, trocas e fluxos que não mais se limitariam à dinâmica da primeira estrutura portuguesa de apropriação desse espaço colonial, que são as antigas feitorias predecessoras da fundação da capitania e que estavam dedicadas à extração predatória do pau-brasil e à vigília armada contra ataques de estrangeiros e dos nativos da região<sup>86</sup> que rejeitavam a dominação portuguesa.

Duas situações se afiguram inicialmente àqueles primeiros povoadores: a primeira decorrente do comércio e da navegação por mar, única forma de ligação com a Europa, e a necessidade de porto obrigado; a segunda vem ser a da produção, a lavoura, essencialmente, a de açúcar. (MENEZES, 1993, p. 150).

Sobre esta cotidianidade circunscrita à relação conflituosa entre os povos nativos e a classe dos colonos e colonizadores (reinóis) que marcou o início da ocupação de Pernambuco, o plano de formação dos engenhos introduziu no dia a dia da capitania, modos de ser e fazer impostos por meio de estatutos diferentes para recortes populacionais distintos, mas que igualmente constituíam formas particulares de dominação do modo de vida cotidiano colonial. Assim, as relações sociais que constituíam a vida na colônia, eram um entrelaçamento entre: os povos africanos subjugados ao estatuto escravista, cuja cultura consegue resistir à proibição violenta da sua livre vivência; as primeiras ordens religiosas<sup>87</sup> e seus planos úteis à ampliação da ocupação portuguesa, que consistia na catequização dos povos nativos segundo o cristianismo estatuído pela Igreja Católica e o regime do padroado; os judeus, sobretudo, na fase do “Pernambuco holandês”; os familiares dos colonizadores e colonos; e as comitivas com novos comerciantes, atravessadores, militares, dentre outros que, por decidirem nestas terras habitar, passavam a estar sujeitos às normas disciplinadoras da convivência social dentro dos objetivos lusitanos de exploração, formalizadas nas Cartas de Doação e Foral e no regimento do governo geral da colônia.

Andrade (2001, p. 271) sintetiza a organização societária da capitania de Pernambuco como:

A sociedade daí advinda foi estruturada em classes, de forma rígida, ficando no ápice a nobreza, dita da terra, os grandes comerciantes e os altos funcionários reais que detinham o poder econômico e político. Essa classe era seguida de outra, denominada média, formada por sítiantes, pequenos proprietários e prestadores de serviços, e de uma classe baixa, constituída por pessoas pobres que também prestavam serviços, mas de forma ocasional, muitas vezes gratuitos. Era a gente “sem eira nem beira”, como se dizia, então. Finalmente havia agrande massa de escravos, em sua maioria africanos adquiridos no Continente negro mediante escambo com fumo e aguardente, trazidos pelos tumbeiros para o país, onde eram comercializados. Nos primeiros séculos, ainda havia escravos indígenas, os chamados “negros da terra”; após a sua libertação, ficavam eles aldeados, prestando serviços gratuitos ou quase gratuitos aos proprietários de terra.

<sup>86</sup> No litoral nordestino, de acordo com Gaspar (2003), predominavam as tribos do tronco linguístico Tupi e no interior, habitavam grupos dos troncos linguísticos Jê. Em Pernambuco, são considerados como os seus primeiros e principais ocupantes, os Tabajaras e os Caetés. Esses últimos eram os mais temidos pelos portugueses.

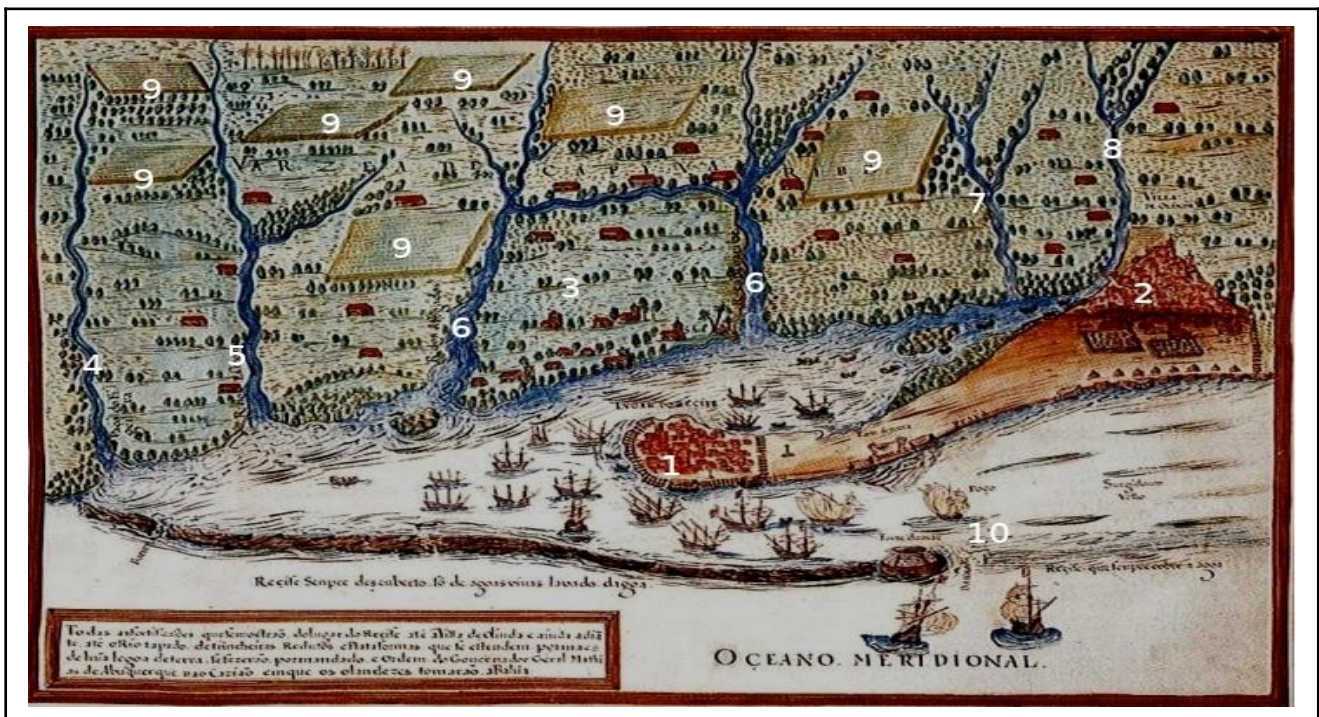
<sup>87</sup> De acordo com o IBGE (2017), as primeiras ordens religiosas a chegarem em Pernambuco foram: os carmelitas, em 1580; os jesuítas, em 1583; os franciscanos, em 1585; e os beneditinos, em 1586.



No que diz respeito à organização do espaço físico para o assentamento humano, foram fundadas inicialmente a vila de Igarçu em 1535 e a de Olinda em 1537. Sobre a Senhorial Olinda, a sede da capitania de Pernambuco, a maturidade urbana que alcança enquanto vila, “não adveio do tempo, mas da vontade política na criação de um espaço, de um lugar” (OLIVEIRA, 2015). Por meio de uma relação de interdependência com a vila de Olinda, cuja localização é de seis quilômetros da foz conjunta dos rios Capibaribe e Beberibe, surgiu em uma restinga, um povoado que recebeu o nome de Recife (ANDRADE, 2004).

Também chamado de Povoação dos Arrecifes, Povo ou Arrecifes dos Navios, esse núcleo de povoamento ocupava uma estreita faixa de terra com 300 metros de extensão por 80 metros de largura (ALVES; REYNALDO, 2017). Circundado pela ilha de Antônio Vaz<sup>88</sup> e pelas terras que sediavam os engenhos e que depois seriam consideradas como subúrbio, era o porto principal da capitania. Essa sua funcionalidade estratégica para a produção do açúcar, caracteriza a sua relação com os engenhos e com a vila de Olinda, como um sistema mercantil: produção (engenhos) – administração (“cidade”) – comércio (porto) (OLIVEIRA, 2015). Por sua vez, esse sistema explica o objetivo que justificou a existência do povoado do Recife: criado para acomodar os armazéns de guarda das caixas de açúcar e pequenas moradias destinadas aos trabalhadores mareantes e portuários (MENEZES, 1993).

**Mapa 01 – Povoação dos Arrecifes e a Vila de Olinda em 1616**



Legenda: 1- Porto do Recife; 2 – Vila de Olinda; 3 – Ilha de Antônio Vaz; 4 – Rio Jordão; 5 – Rio Tejipló; 6 - Rio Capibaribe; 7 – Áreas alagadas (atual canal do Arruda); 8 - Rio Beberibe; 9 - Áreas de cultivo da cana-de-açúcar; 10 – entrada do porto do Recife.

Fonte: Mapa do porto do Recife em 1616 por João Teixeira Albanez; extraído de Sá e Vasconcelos (2011).

<sup>88</sup> Na atualidade, é a superfície da cidade que abrange os bairros de São José, Santo Antônio, Cabanga e Joana Bezerra.

O povoado do Recife continha uma população aproximada de 200 pessoas, estrutura social composta por pescadores, canoieiros, jangadeiros, artífices, colonos, soldados, mercadores, negociantes e clérigos (PONTUAL, 2001, p. 419). Em relação a sua configuração espacial neste período, esta é descrita como:

Condicionada pela estreita faixa de terra seca. As edificações civis e religiosas foram dispostas ao longo dessa faixa, tendo uma rua por eixo, um largo com uma ermida, becos e ruelas estreitos e transversais cercados por paliçada de madeira de pau a pique, além das três portas: uma, no lado do mar com seu trapiche; outra, no lado do istmo ou da terra voltada para a vila de Olinda, e a terceira, voltada para a ilha de Antônio Vaz (PONTUAL, 2001, p.420).

Em linhas gerais, o movimento de intensificação do desenvolvimento do urbano do Recife enquanto totalidade, pode ter seu início pensando através da articulação entre dois cursos com direções contrárias e a mesma fundamentação econômica: um na direção da área do porto rumo à ilha de Antônio Vaz; e outro, na direção contrária, que irradiou no sentido do interior para a área portuária (MELLO, 1992 apud HALLEY, 2013) e cuja origem encontra-se nos engenhos de açúcar construídos às margens dos rios mais destacados nesse período, que são o Capibaribe e o Beberibe (HALLEY, 2013, p.59).

Até reivindicarem o seu *status* de cidade, como não poderia deixar de ser, parte significativa das mudanças urbanas do Recife, ocorrem na esteira dos processos socioespaciais que promovem a transição da situação político-administrativa de Pernambuco, de capitania<sup>89</sup> para província e desta para estado federado. Contudo, chama-se atenção para um desvirtuamento no interior deste percurso. Trata-se do período holandês no século XVII, que promove transformações substanciais nas esferas estrutural, política e cultural do Recife, colocando-o como cidade/capital, posição em total descompasso com a progressão regimental lusitana povoado-vila-cidade: nesse momento histórico, para Portugal, Recife ainda era um povoado portuário enquanto que Pernambuco, apenas uma capitania.

<sup>89</sup> Durante a trajetória de Pernambuco como capitania, com base em Acioli, Assis e Barbosa (2015), além da fase que refere-se à administração de Duarte Coelho, mais três fases são importantes por abrangerem fatos históricos decisivos para o desenvolvimento econômico e político de Pernambuco. A fase entre 1563 e 1624 foi marcada pela maior proximidade da metrópole em função do acelerado crescimento da produção açucareira. Ajustes nas estratégias de dominação foram realizadas, como o estreitamento dos limites da jurisdição donatária e a imposição de uma tributação exorbitante sobre a população. Souza (2018) acrescenta que o donatário deste período, Jorge de Albuquerque Coelho, objetivando a ampliação da área ocupada por meio da construção de mais engenhos de açúcar, dizimou grupos indígenas entre área da várzea do Capibaribe e a foz do rio São Francisco. Como resultado, dos cinco engenhos registrados em 1542, passa-se a 99 em 1612 (SOUZA, 2018). Na primeira metade do século XVII, entre 1630 e 1654, tem-se a fase caracterizada pela administração holandesa em um período em que a metrópole estava sob o comando da União Ibérica. O sistema lusitano, de certo modo, equilibrado na relação entre produção do açúcar, embarque e sede da capitania representado pelos engenhos, o porto do Recife com sua aldeia e a vila de Olinda, é desarticulado. E a mudança mais representativa dessa desarticulação é o remanejamento da sede da capitania da vila de Olinda para Recife, transformando este último em “cidade-sede-porto” (MENEZES, 1993, p. 151). A última fase referenciada pelas autoras, refere-se à retomada do domínio lusitano, em que os direitos e os rendimentos do capitão-donatário sobre a exploração da capitania são revertidos em benefício da Coroa portuguesa, o que promove mudanças significativas nos rumos jurídico e administrativo da capitania (ACIOLI; ASSIS; BARBOSA, 2015) em direção a sua formação política como província.

A mudança de capitania para condição de província ocorre formalmente por meio da Constituição Política do Império do Brasil outorgada em 1824, documento que institui a independência brasileira. Contudo, essa nova posição político-administrativa não se traduziu em autonomia. O regime imperial formalizou a centralização da administração das províncias por meio dos artigos constitucionais 165 e 166: “haverá em cada província um presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado; a lei designará as suas atribuições, competência e autoridade, e quanto convier no melhor desempenho desta Administração”.

No que diz respeito à produção açucareira, o século XIX trouxe a necessidade inadiável da modernização produtiva. Os países europeus já se encontravam na fase que se convencionou chamar de Segunda Revolução Industrial, de modo que, concorrer com o açúcar destes últimos no mercado internacional a partir de uma base produtiva colonial, tornou-se impraticável. Diante desse cenário, segundo Andrade (2001, p.272), foi criado um programa imperial de implantação de engenhos com maior capacidade produção: “a partir de 1874, foram implementadas melhorias nos banguês, visando à produção de açúcar branco e demerara, surgindo então as fábricas de maior capacidade de produção”.

As usinas e os engenhos centrais em Pernambuco emergem dessa tentativa de avanço, assim como também a figura do fornecedor de cana na indústria açucareira. Essas primeiras usinas, Andrade (2001) as caracteriza como propriedade particular de antigos senhores de engenho, que não separavam a produção da industrialização da cana e utilizavam a mão de obra escrava. Já os engenhos centrais, o mesmo autor os identifica como empresas comerciais geralmente estrangeiras, que não produziam a cana a ser industrializada. Esta produção era feita por antigos senhores de engenho que a vendiam ao engenho central, comprometendo-se a fornecer cotas anuais. Esses proprietários de engenho que desmontavam a sua indústria, eram chamados de fornecedores de cana.

Ainda no mesmo século, Pernambuco deixou de ser província, assumindo, portanto, a condição formal de estado federado com a Constituição da República outorgada em 1891. Essas sucessivas transformações espaciais no tempo, não ocorreram desacompanhadas do sentido de territorialidade entre os que integravam a população da colônia; como também não se processaram de modo aleatório sobre o espaço colonizado. Em relação ao sentido de territorialidade — enquanto consciência de participação no processo de formação do espaço como território, que permite a construção de uma identidade regional —, os processos de socialização talhados na introjeção dos papéis sociais postos pelo sistema colonial, não foram suficientes para impedir que sentimentos nativistas — ainda que não compartilhados amplamente pela população — deflagrassem irrupções sociais atomizadas que contestavam a relação de exploração que deu causa à existência da colônia. Contudo, os contornos particulares desse nacionalismo em construção, trazia em seu bojo, ideias basilares do liberalismo. Ou seja, o poder econômico conhecido a partir da relação de dependência externa com Portugal, era agora

confrontado e reivindicado sob nova feição política no âmbito do nativismo, dos valores republicanos nascentes dos “filhos da terra”, e da defesa abolicionista.

Ao longo do processo de progressão das ideias embrionárias que despertaram os movimentos liberais do séc. XIX<sup>90</sup> voltados para o fim da relação jurídico-política colonial, maturou-se o objetivo de reestruturar a sociedade pernambucana com base na reformulação dos parâmetros das trocas comerciais e das obrigações tributárias. Esses movimentos populares foram, sem dúvida, insurgentes quando considera-se o objeto central da contestação: o plano de exploração lusitano. Porém, no que diz respeito à liberdade individual civil apregoada, esta não foi dirigida para romper os limites da divisão social do trabalho operados sob a ordem patriarcal e sob o preconceito racial. Como consequência, Pernambuco, doravante, começa a ser reconstruído sob o liberalismo particularizado pelo patriarcado, pelo racismo e pelo sistema oligárquico.

É a partir do Brasil como república, que Pernambuco passa a ter autonomia formal para estabelecer a sua constituição assim como também o dever de assegurar a autonomia dos seus municípios. No entanto, para que essa autonomia pudesse ser posta em prática, seria necessário mover a estrutura provincial não só no que diz respeito à estrutura institucional da administração pública, mas, especialmente, no que se entendia como público.

Tais atribuições de [...] caráter administrativo, tornavam mais complexa a administração estadual do que a provincial e os estados teriam que se estruturar institucionalmente para exercer os seus direitos e obrigações. Suas despesas seriam bem superiores às provinciais, porque teriam que ampliar a força pública, dinamizar a educação, construir obras públicas, administrar a justiça e dinamizar e modernizar a vida econômica. Os primeiros governadores, Barão de Lucena, Correia da Silva e Barbosa Lima, tiveram uma grande preocupação em desenvolver e modernizar a economia açucareira, principal fornecedora de rendas ao Estado, e passaram a emprestar grandes somas a senhores de engenho, ricos e influentes politicamente, a fim de que substituíssem os velhos engenhos coloniais por modernas usinas de açúcar. Créditos foram votados e empréstimos feitos a dezenas de empresários para que montassem as fábricas e organizassem os transportes para as mesmas, representados por estradas de ferro particulares. Até certo ponto, esta política continuava a política imperial dos engenhos centrais, com a diferença de que estes pertenciam a empresas, muitas vezes de capital estrangeiro, que se comprometiam a não cultivar a cana, comprando-a dos proprietários de terra que abandonavam a atividade industrial (ANDRADE, 1991, p. 12).

A cultural organizacional herdada da fase colonial não foi removida. Por conseguinte, toda sorte de práticas públicas heterônomas embasadas em uma administração movida pela personalidade, persistiam. O patrimonialismo conformava-se sem atritos à nova estruturação da administração pública trazida pelo federalismo sobre o centralismo imperial. Contudo, esse novo regime político foi portador de uma ruptura na forma como as relações de poder se processavam: os acordos e as trocas de influência entre a elite da terra e a instância governamental deveriam considerar, desse momento em

<sup>90</sup> Com base nos principais movimentos revolucionários: a Revolução Pernambucana (1817); a Confederação do Equador (1824); e a Revolução Praieira (1848), Lima (2019, p.91) ressalta que: “as tendências separatistas de Pernambuco eram notórias e nenhuma província preocupou mais por esse lado” a regência portuguesa.

diante, o regramento eleitoral lastreado no voto. Assim, na fase inicial do federalismo no Brasil, é sobretudo na esfera eleitoral que as hostilidades e os conflitos de interesses passaram a se transformar em conluio. Em Pernambuco como em todo país, essas práticas dão continuidade não só à tessitura da gestão pública patrimonialista, mas também fomentam um outro sistema na esfera da vivência da rotina política estadual, portanto, um sistema de poder que se sobrepôs ao regime constitucional definido para os estados federados. Essa distorção diz respeito ao coronelismo, um sistema político oligárquico fruto do federalismo na particularidade brasileira, que se caracteriza pela inversão da relação de poder entre o Estado e os latifundiários<sup>91</sup> praticada desde a colônia e que se encerrará na era getulista (CARVALHO, 1997; LEAL, 1975).

Fortalecia-se, assim, o poder estadual frente ao poder nacional, sobretudo nos estados mais ricos e importantes. Pernambuco, apesar de vir perdendo importância para os estados do Sudeste, na primeira República, ainda estava cotado entre aqueles de expressão política, numa posição inferior apenas a São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, mas em nível equivalente ao Maranhão, a Bahia e ao Rio de Janeiro, tendo dado dois vice-presidentes da República: Rosa e Silva, no Governo Campos Sales, e Estácio Coimbra, no Governo Artur Bernardes. Em todo o período republicano anterior à Revolução de Trinta, as usinas se multiplicaram e os governadores ou eram usineiros ou delegados dos mesmos; daí haver sido o Estado um grande defensor de uma política protecionista à agroindústria, por parte do Governo Federal, e haver sempre defendido os interesses pernambucanos contra os fluminenses, ligados à agroindústria de Campos (ANDRADE, 1991, p.13).

Retornando ao curso formativo específico da cidade do Recife, mais precisamente ao século XVII, a legalidade que alicerça o sistema mercantil-colonial: produção (engenhos de açúcar) – administração (vila de Olinda) – comércio (porto do Recife), promove diferenciações sociais vivenciadas no cotidiano das vilas e pequenos povoados que começam a se desenvolver *pari passu* ao desenvolvimento do complexo latifúndio-minifúndio. A economia de subsistência, realizada pelos minifúndios e funcional ao esquema de exploração por suprir a donataria com artigos primários para o consumo da população residente, criou um circuito comercial local secundário que impulsionou o processo de urbanização em outras direções para além do fomentado por intermédio dos trajetos e lugares costumeiros da circulação no sentido fluvial-marinho, decorrentes do escoamento da produção açucareira para a metrópole.

Sob a coexistência dessa dinâmica econômica secundária, amplia-se a apropriação dos espaços através da criação de pequenos povoados; de novas passagens e atalhos; dentre outras formas de ocupação que surgem informalmente no entorno dos engenhos, vilas e da área portuária, driblando a natureza alagadiça de parte significativa da região costeira da capitania de Pernambuco. Esse movimento começa a desconstruir gradualmente a planificação originária do ordenamento espacial,

<sup>91</sup> Como exposto na seção anterior, no período colonial, os senhores de engenho fortalecem-se frente ao que determina o governo português para as capitanias, descumprindo, muitas vezes, o regimento geral, utilizando até mesmo como justificativa, as dificuldades de comunicação com a metrópole. Com base em Carvalho (1997), esse comportamento hostil ao poder público continua no período imperial e é invertido na república. Com a extinção da figura política do presidente da província e criação da função governador estadual, o Estado assume o controle político nas suas regiões administrativas. Aos latifundiários enfraquecidos, não restou outra estratégia, a não ser a prática da barganha junto aos políticos.

orientada pelo esquema donatário, o que implicou também na desconstrução do que pode ser tratado como primeira prática socioespacial de planificação com vistas a evitar a criação de condições para que a autonomia econômica da colônia pudesse ser alavancada. Em outras palavras, o desenvolvimento dos minifúndios e das transações comerciais que deles decorreram, estimularam a apropriação e produção de novos espaços entre os engenhos e vilas reconhecidos formalmente, constituindo as materialidades espaciais que, no interior do ordenamento espacial relativamente homogêneo traçado por Portugal para a capitania, contribuiriam para o rompimento futuro desse último, facultando o surgimento de diferentes unidades mínimas de urbanização, que são os bairros.

As diferenciações socioespaciais tornam-se cada vez mais acentuadas a partir das mudanças protagonizadas pelos holandeses no séc. XVII. Como resultado da querela entre a Companhia das Índias Ocidentais e a União Ibérica, é sob a fase da invasão holandesa que se tem o impulso que levou o povoado do Recife a sofrer não só transformações urbanizadoras substanciais, mas também no grau de importância que possuía para a capitania. É também nesse período, segundo Alves e Reynaldo (2017), que através da percepção técnica holandesa, uma singular superfície de terra a oeste da área portuária do Recife, na confluência dos rios Capibaribe e Beberibe, destaca-se como um possível terreno para construção da cidade maurícia. Trata-se da ilha de Antônio Vaz<sup>92</sup>, que, de acordo com os referidos autores, “era um vasto solo inundável, coberto de vegetação com poucas áreas de solo firme quando chegam os holandeses em 1630” (ALVES; REYNALDO, 2017, p.02).

Ao definirem a povoação dos Arrecifes como cidade independente da vila de Olinda, que passou a sediar o poder público e o núcleo do comando militar, foi gerada uma conjuntura administrativa e política que colocou a área portuária e a ilha de Antônio Vaz na condição irreversível de centro urbano do território que constituirá nos séculos seguintes, o município do Recife e ponto de convergência para todos os outros espaços dessa cidade que irão se expandir em sentido radial nos séculos seguintes. Em detalhes, permanecendo o comércio como a base material da formação urbana, por meio das práticas socioespaciais operadas sob a regência de Maurício de Nassau enquanto autoridade máxima daquelas terras entre 1637 e 1644, o trânsito cultural entre a Holanda e Pernambuco se realizou por meio de obras infraestruturais que fizeram surgir em Recife, ruas calçadas, sistema de canais, jardim botânico, mercados, palácios e as duas primeiras pontes de grande envergadura do Brasil (SOUZA, 2018). É também desse período, mais precisamente em 1631, que a vila de Olinda é incendiada, fato que resultou no reposicionamento do Recife como centro político do governo holandês (PONTUAL, 2001).

<sup>92</sup> Com base em Costa (1983), essa ilha foi inicialmente identificada como uma das ilhas do Porto dos Navios (povoado do Recife) pela Carta Foral de Olinda e integrou a herança dos parentes do donatário Duarte Coelho que a venderam para outros colonos. Ao longo do tempo, esse processo de compra e venda teve continuidade, e um dos colonos que tiveram seu domínio, foi Antônio Vaz. A ilha passou a ser chamada pelo nome desse detentor da sua posse e, quando houve a invasão holandesa, era por esse nome que a ilha era reconhecida.

Em 24 de novembro de 1631, os holandeses incendiaram Olinda, após retirar os materiais nobres das edificações para construir suas casas no Recife, que começa a prosperar sob a administração holandesa. Em 27 de janeiro de 1654, os holandeses foram expulsos e iniciou-se a lenta reconstrução da Vila de Olinda. Depois de 1654, não se pode mais mudar o destino do Recife, que passa a ocupar aquele lugar antes Olinda. Será o Recife a sede, embora não oficial, e Olinda, secundarizada, se reconstruirá lentamente, não tendo mais a importância que teve naqueles anos anteriores a 1630. [...] O mercantilismo presente no Recife e a racionalidade daquela nova relação, à luz do novo mundo dos séculos XVI e XVII venceram afinal. Olinda tem seu futuro traçado diante do crescimento da importância do Recife (IBGE, 2017).

É importante ressaltar, com base em Menezes (1993), que o reposicionamento do povoado do Recife como uma “cidade-sede-porto”, significou também uma mudança na relação terra-água nesta península que até a destruição da vila de Olinda, era descrita pela proporcionalidade entre uma área eminentemente portuária e um povoado de apoio com poucas moradias. Com o desenvolvimento urbano promovido pela invasão holandesa, a quantidade de terra não alagada em Recife se tornou insuficiente para atender as demandas habitacionais da população que crescia. Sobre essa situação, Alves e Reynaldo (2017, p. 02) detalham que:

O Recife cresce rapidamente pela presença do porto, pelo movimento gerado pelas tropas invasoras e pela transferência de parte da população de Olinda para este núcleo. A ocupação holandesa se expande sobre o istmo, seguindo as mesmas diretrizes do traçado português, ocupando os terrenos vazios entre o mar e o rio. Nos estreitos lotes de reduzidas quadras longitudinais e paralelas entre si, são erguidos os sobrados, apoiando-se, muitas vezes, sobre uma antiga construção portuguesa, ganhando em altura o que lhe falta de solo.

A solução encontrada para esse problema habitacional foi a associação entre o aterramento, como meio para aumentar a superfície que permitisse a construção edilícia; e os sobrados, como forma vertical de habitação, para o melhor aproveitamento do pouco espaço disponível para construção. Essa solução pode ser pensada como uma das primeiras práticas socioespaciais voltadas para o problema habitacional no Recife, decorrente do processo de urbanização. E um dos primeiros aterramentos, foi o realizado pela comunidade judaica: “no Recife, os judeus solicitaram permissão para aterrar o rio no lado oposto ao mar, ocupando trecho já assoreado em parte para construção de moradia — a então Rua dos Judeus, hoje do Bom Jesus. [...] Daí a frente, outros aterros vão se verificar: Recife é fruto de permanente conquista ao mar e aos rios” (MENEZES, 1993, p.157). A Figura 01 ilustra os resultados do processo crescente de aterramento.

**Figura 01 – O aterramento como prática espacial e seus efeitos sobre a superfície do porto do Recife entre os séculos XVII e XIX**



Fonte: adaptado. Menezes (1988).

Com o fim da União Ibérica e a expulsão dos holandeses do núcleo colonial de Pernambuco — episódio especialmente marcado pela Batalha dos Guararapes em 1649 —, o processo de urbanização do povoado do Recife volta a seguir o ritmo estabelecido por Portugal.

Com base em Alves e Reynaldo (2017), o saldo do período holandês para o Recife, foi uma população aproximada de 8.000 habitantes e uma superfície de 24,7 hectares, com 290 sobrados. Na área portuária, mesclavam-se a residência burguesa, o comércio e as atividades diretamente vinculadas ao porto, enquanto que a área referente à ilha de Antônio Vaz, projetada para sediar a cidade Maurícia, compreendia uma porção residencial, outra comercial e a institucional relacionada ao governo (ALVES; REYNALDO, 2017, p.04). O salto qualitativo em termos de avanços, especialmente, sanitário, viário e paisagístico, que o conjunto de mudanças operado na fase holandesa proporcionou ao Recife (inclusive, incidindo fortemente sobre o destino das posições políticas ocupadas pela vila de Olinda e pelo povoado do Recife para a capitania), foi descontinuado com a retomada do domínio lusitano.

Nessa nova fase de dominação lusitana, as modificações no espaço urbano do Recife foram conduzidas tendo como influência prevalecte, o catolicismo. A questão religiosa foi o fio condutor principal dessas alterações, servindo como uma espécie de represália à opressão holandesa sobre a liberdade do culto católico:

A construção religiosa aparece como elemento relevante da urbanização do Recife a partir da segunda metade do Século XVII, como forma de se contrapor à repressão relativa às manifestações cristãs impostas pelos holandeses. Se por um lado, a repressão ao culto cristão é



um importante fator na reconquista do território por brasileiros e portugueses, por outro lado, esta se manifesta no urbanismo através da expressiva construção de igrejas católicas que, até o final do século XVIII, substituem os elementos mais emblemáticos erguidos durante o Império Holandês. A área portuária mantém o nome do Recife, enquanto o termo Maurícia é esquecido e a ilha Antônio Vaz passa a denominar-se bairros de Santo Antônio e São José (ALVES; REYNALDO, 2017, p.03).

No século XVIII, por força da relação conflituosa entre os endividados senhores de engenho da vila de Olinda e os seus credores, os comerciantes de Recife — razão da Guerra dos Mascates —, acrescida pelo inegável desenvolvimento espacial que o povoado do Recife lograra com a invasão holandesa e que foi posteriormente modificado pela construção religiosa lusitana, esse povoado, cuja configuração urbana estava agora caracterizada pela prevalência de sobrados, igrejas e ruas estreitas, passa a ser considerado vila e a sua imagem como subsidiário da vila de Olinda é superada.

E como o valor não se combina com a servidão e dependência, foram também os pernambucanos os que, em 1817, tentaram de um modo sério sacudir o jugo português, tendo já dado provas do ódio que lhe votavam em 1710, quando se tentou criar a vila do Recife, em que os mascates vinham a ter influência na administração do novo município (MELLO, 1979, p.264).

No século XIX, a vila de Recife já está caracterizada por um tecido densamente urbanizado que corresponde ao atual centro histórico surgido dos aterros (que se tornam mais frequentes) das áreas alagadas e mangues (IBGE, 2017). Conforme explicam Sá e Vasconcelos (2011), esse crescimento urbano também foi determinado pela abertura dos portos às Nações Amigas, em função da chegada da família real portuguesa ao Brasil.

Em 1823, a vila do Recife passa ser considerada uma cidade e, em 1827, torna-se a capital da província de Pernambuco. A partir desse marco político-administrativo, os avanços modernizadores que se processarão no Recife e que definirão o rumo da sua estruturação no século XX, constituem práticas socioespaciais concebidas e realizadas dentro de uma noção de modernidade que conserva a antiga motivação para a dominação e o controle da cidade (PONTUAL, 1999). Esse processo modernizador possui três fases que se destacam em função das mudanças significativas operadas. A primeira delas, segundo Pontual (1999), é iniciada no governo do conde da Boa Vista. A fase subsequente ocorre no século XX, entre 1909 e 1913, e tem como referência caracterizadora principal, a reforma sanitária da cidade. E o terceiro momento modernizador, diz respeito ao período entre 1922 e 1926, em que são realizadas obras de expansão urbana na área periférica.

As transformações promovidas pelo presidente da província de Pernambuco entre 1837 a 1844, Francisco do Rego Barros, o Conde da Boa Vista, impulsionam a expansão do perímetro urbano. Por meio da intensificação da prática de aterramento das terras alagadas que proporcionava a expansão da superfície habitável da cidade desde o século anterior, além da construção do Palácio das Princesas para ser sede do governo provincial, foram ampliadas as áreas contíguas ao centro urbano formado pela

junção entre a península portuária e a ilha formada pelos bairros de São José e Santo Antônio (ilha de Antônio Vaz). É o caso da área aterrada da Boa Vista — partia da Rua da Aurora rumo à Várzea, chamada de Rua Formosa, continuada pelo Caminho Novo que, a partir de 1870, recebeu o nome de Av. Conde da Boa Vista” (GASPAR, 2003a) — que é formalmente incorporada ao perímetro urbano do Recife, por meio da Lei municipal nº 01 de 06 de abril de 1892, instrumento legal que também anexou os bairros de Afogados, Encruzilhada, Graças, Poço da Panela, Santo Amaro, São Frei Pedro Gonçalves e São José (ANDRADE; BORBOREMA; SÁ, 2011). Outras principais obras infraestruturais desse período são:

A construção das estradas que ligam a capital às áreas produtoras de açúcar do interior; a construção da ponte pênsil de Caxangá sobre o rio Capibaribe; o Teatro de Santa Isabel; o edifício da Penitenciária Nova, depois chamada de Casa de Detenção do Recife, onde funciona hoje a Casa da Cultura; o edifício da Alfândega; canais; um sistema de abastecimento d’água potável para o Recife; reconstrução das pontes Santa Isabel, Maurício de Nassau e Boa Vista (GASPAR, 2003a).

Igualmente marca essa fase modernizadora, a prática do desmembramento dos engenhos que impulsiona o crescimento urbano do Recife na direção do interior para o centro. Vários engenhos se reconfiguraram como usina; alguns foram parcialmente desativados com o objetivo de apenas fornecer a cana para os engenhos centrais; e outros foram desativados e desmembrados em lotes que deram origem a sítios.

Importa destacar que o aparecimento das usinas foi acompanhado pelo surgimento de um grupo econômico que dividiu o poder local, ainda que com menor influência que a oligarquia formada pelos tradicionais senhores de terras. Trata-se dos industriais. Apesar de em 1826 haver o registro da instalação da primeira fábrica de fiação e tecidos de algodão em Pernambuco, fundada por Gervásio Pires e localizada na Boa Vista<sup>93</sup>, segundo Pontual (2011), só é possível falar na existência de uma primeira onda de industrialização no Recife a partir de 1875. Voltada para os bens de consumo durável com base na produção do algodão, essa matéria-prima e seus derivados (óleo e tecido) equiparou-se ao açúcar como principal produto para exportação. O ramo têxtil expandiu-se, puxado pela articulação entre as demandas local e externa por tecidos. A demanda local decorreu do aumento do consumo têxtil atrelado ao crescimento da população; já a demanda externa, mais precisamente, do mercado europeu, foi atribuída ao interrompimento da produção norte-americana, em decorrência da Guerra de Secessão (VAINSENER, 2009). A expansão dessa atividade produtiva contribuiu com o desenvolvimento de vários bairros, como Santo Amaro, Boa Vista, Cordeiro, Madalena, Várzea, Macaxeira e Torre.

<sup>93</sup> De acordo com Santos (2006, p. 26-27), essa fábrica produzia o tecido algodãozinho para exportação e consumo local. Suas atividades estavam concentradas em descaroçar, fiar e tecer o algodão, por meio do uso de doze máquinas de fiar e vinte e um teares; e pelo emprego de mais de cinquenta pessoas escravizadas e pessoas livres em situação de pobreza, sobretudo, mulheres. Com a morte do seu fundador em 1838, sua produção entrou em declínio, encerrando seu funcionamento.

O início da Guerra do Paraguai e a guerra da Secessão Estadunidense, permitiram o surgimento da [...] fábrica de algodão, em Pernambuco. Situava-se no bairro da Madalena [...] e inaugurada em 1874. Com 35 operários e todo o maquinário vindo da Bélgica [...]. De 1844 a 1889 surgiram as fábricas da Torre, Camaragibe, Paulista e a Companhia Têxtil de Aniagem (antiga Companhia Fábrica de Estopas), atraindo capital inglês. Em 1893 a Companhia de Fiação de Tecidos Goiana; em 1894. Apipucos e Várzea; todas pertencentes a grupos mercantis: eram as firmas Padilha, Menezes, Amorim, Mendes Lima, Rodrigues Lima, Braz Silva, Conde Pereira Carneiro e outros [...]. Na década de 1890, quando aconteceu o movimento de especulação bolsista nos primeiros anos da República (Encilhamento), ocorreu um grande crescimento industrial no país inteiro, beneficiando Pernambuco (SANTOS, 2006, p. 26-27).

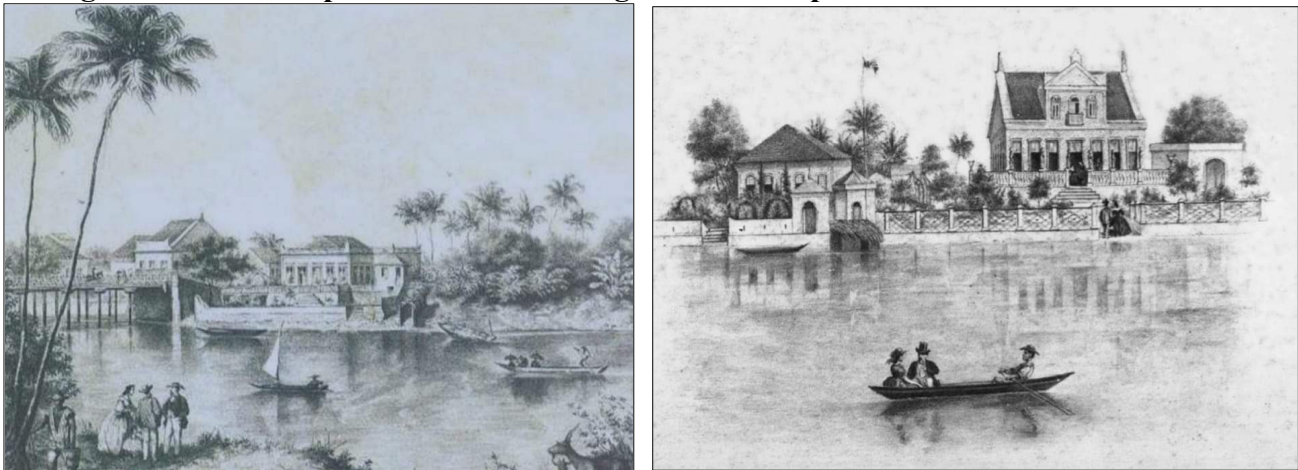
Em específico, em relação aos engenhos desmembrados em lotes em que sítios foram construídos, o avanço do urbano sobre a área rural, expresso, sobretudo, pela desarticulação dos engenhos de açúcar, intensifica a formação do subúrbio do Recife. Esse tipo de mudança em alguns engenhos, de acordo com Menezes (1993), veio acompanhada pela possibilidade de novos negócios imobiliários que começou a despontar por meio da demanda por novas habitações para locação, destinadas aos estratos de renda alta. Trata-se do interesse pela moradia para veraneio em sítios situados nos limites da antiga área rural e marginais aos rios.

O parcelamento dos engenhos em grandes sítios a partir de 1860, passa a atender essa nova demanda habitacional da classe abastada que sugere ser efeito da influência da vida rural inglesa em “solares” aprazíveis ao longo do rio. O que se tem certeza, de acordo com Menezes (2016), é que a finalidade dessas edificações constituíram uma linha definidora do perfil da cidade. Destaca-se também no contexto dessa modalidade de locação de imóvel, a acentuação do caráter privatista que o acesso aos diferentes locais da cidade pelo rio Capibaribe passa a ter, até este último perder importância (no que diz respeito à condição de ser considerado a melhor via possível em termos de mobilidade entre os espaços citadinos existentes) com o surgimento de pontes e estradas em condições mais adequadas e seguras para se trafegar. Os cais construídos ao longo das margens do Capibaribe, descreve Menezes (2016), desde o centro até quase chegar ao Engenho dos Dois Irmãos, em determinados trechos não eram mais coletivos, mas privativos a cada um dos casarões.

A Figura 02 ilustra essa tendência imobiliária como também o elitismo na construção dessa espacialidade.

O engenho da Madalena, marginal, pelo lado direito do rio Capibaribe é parcelado gerando os notáveis sítios da passagem da Madalena. Na margem esquerda, no lugar da Ponte d’Uchoa, outro parcelamento gerará sítios de notáveis beleza com seu casario de luxo. Ainda continua sendo o rio, o canal de escoamento daquele resto da antiga produção e que será também a rua das novas casas no sistema de transportes de canoas. A população, melhor caracterizada como classe média, vem ocupar a Boa Vista, em parcelamentos de antigas propriedades, criando-se novas ruas e conduzindo a área urbana do Recife em direção ao rio, naquele trecho referido, chamado de passagem da Madalena (MENEZES, 1993,p. 156).

**Figura 02 – Solares para veraneio às margens do rio Capibaribe na Madalena do séc. XIX**



Fonte: Menezes (2016); gravuras de autoria de Luís Schlappritz, 1863.

Em acréscimo, os sobrados enquanto tipologia edilícia predominante no centro urbano, não é prevalecte no subúrbio. O espaço disponível destinado à construção habitacional derivado do parcelamento das terras dos engenhos é significativamente maior e “se configura pela construção isolada em grandes terrenos, distinta da tipologia [...] predominante na ocupação do Recife, Santo Antônio e São José” (ALVES; REYNALDO, 2017, p.04). A Figura 03, mostra esse contraste em termos de espaço disponível para a habitação entre o centro urbano e o subúrbio do Recife. Na foto à esquerda, de autoria de Lamberg Mortiz, tem-se a rua da Cadeia em 1880 (atual rua Marquês de Olinda). Mostra o sobrado como edificação típica e recomendada para o centro do Recife. Na foto à direita, de autoria de Augusto Stahl, tem-se a vasta área do sítio de Apipucos em 1859, configurando o subúrbio do Recife em formação.

**Figura 03 - Os sobrados do centro urbano e os sítios do subúrbio do Recife no séc. XIX**



Fonte: Instituto Moreira Sales.

Na esteira dessa dinâmica de partição das antigas propriedades rurais, segundo Menezes (1993), a ampliação dos pequenos povoados que se constituíram no entorno de cada engenho antigo,

incrementam a expansão do subúrbio do Recife. A localização desses povoados em relação aos engenhos, explica a origem de bairros atuais como a Várzea, Apipucos e Tijipió. Nesse processo de urbanização, também emerge a necessidade de equipamentos públicos, de esgotamento sanitário e de transportes, que ressalta outra precariedade: a da malha viária existente “ligando a área urbana formada pelos bairros de Recife, Santo Antônio e São José às povoações suburbanas e aos engenhos na área rural” (PONTUAL, 2001, p. 424).

O desenvolvimento do transporte urbano, cumpriu um papel fundamental no estabelecimento da conexão entre os espaços da cidade que se desenvolveram neste século. Conforme evidenciam Alves e Reynaldo (2017), entre 1840 e 1914, o transporte coletivo se realizou por meio do bonde de tração animal (explorado pelo inglês Tomas Sayle), maxambombas (surgidas em 1867)<sup>94</sup> e o trem de cercanias que articulavam o centro urbano aos territórios suburbanos e rurais.

O primeiro trem urbano parte de Santo Antônio, percorrendo 2,8 quilômetros até a estação do Entroncamento, onde se divide em três linhas: Caxangá, Apipucos e Casa Amarela. Outra linha parte da Boa Vista e percorre 3,2 quilômetros até a Encruzilhada, onde se bifurca em direção ao norte até Olinda, passando por Beberibe. A rede de transporte coletivo de tração animal, [...] com um percurso de apenas 20 quilômetros de extensão, conectando os bairros do Recife, Santo Antônio, São José e Boa Vista com alguns equipamentos públicos (Cemitério de Santo Amaro, hospitais Dom Pedro II e Santo Amaro) e as urbanizações de Afogados e Aflitos (ALVES; REYNALDO, 2017, p. 04).

Contudo, até que vias na superfície terrestre surgissem ofertando trajetos mais viáveis em termos da diminuição da distância e da segurança para o trânsito de pessoas e mercadorias entre povoados, engenhos e a zona portuária, os rios prevaleciam “como as estradas por onde tudo e todos iam e vinham” (CARVALHO, 1997, p.76). Esse contexto viário, em que a canoa destacou-se como meio de transporte urbano, confirma, como evidencia Carvalho (1997), o desenvolvimento do Recife talhado principalmente pelo rio Capibaribe, e secundariamente pelo Beberibe. Todavia, essa posição secundária do rio Beberibe precisa ser relativizada.

Tendo o estudo feito por Halley (2019) como referência, pode-se pensar que: se do ponto de vista econômico, o rio Capibaribe garantiu a rota principal do escoamento do açúcar produzido nos engenhos localizados ao longo das suas margens; e a formação da espacialidade vinculada à área que percorre, está mais intimamente ligada ao cotidiano dos senhores de engenhos e ricos comerciantes servindo como lazer de suas famílias e à valorização imobiliária ao circundar, por exemplo, os solares para veraneio localizados na área que iria se tornar o bairro da Madalena; o rio Beberibe, além de também ser igualmente utilizado no circuito mercantil de cargas, como materiais de construção e no abastecimento, sobretudo, de água para consumo doméstico do Recife (CAMPOS, 2008), tem como singularidade, a espacialidade que se formou a partir do seu curso e das suas margens não só

<sup>94</sup> Ver Barbosa (2020).

vinculados ao transporte, mas também como meio de trabalho e moradia especialmente para homens e mulheres cativos e libertos que empregavam sua força de trabalho na realização de atividades essenciais de suporte — desde serviços domésticos; na venda ambulante; nas quitandas; e ainda em pequenos núcleos fabris — para o desenrolar do cotidiano das famílias residentes do centro do Recife e da economia que se desenvolvia nesse local.

De acordo com Halley (2019), a ocupação especialmente do chamado baixo Beberibe — área que tem seu limite inicial na convergência com o rio Morno; e final, na sua foz na confluência com o rio Capibaribe — vincula-se à expansão das vilas de Olinda e Recife e tem no séc. XVIII, seu auge. A represa do Varadouro, outra razão de hostilidades entre aquelas vilas, figura como um dos elementos centrais na dinâmica cotidiana que promoveu gradualmente aquela ocupação territorial. Contornada pelo mangue e longe de poder ofertar água adequada para consumo, a represa do Varadouro abastecia Olinda e complementava a demanda do centro urbano do Recife, cuja água disponível para consumo era quase sempre salobra e comumente armazenada, de modo precário, em cacimbas e cisternas. Quanto ao transporte e comercialização da água do Beberibe no centro urbano do Recife, “era transportada por negros canoieiros e comercializada por pretas de ganho, ou transferida à tanques de particulares, e depois vendida à população” (MELO, 1992 apud HALLEY, 2019, p. 237).

Além da água comercializada para consumo, outras atividades laborais destacavam-se no esteio da capacidade hídrica do Beberibe, como a pesca e a lavagem da maior parte das roupas de Olinda e Recife. Essa última funcionalidade citada, incrementava o fluxo de pessoas na área ao reter no entorno do rio, mulheres cativas, libertas e livres que, no ofício de lavadeira e em conjunto com pescadores, mocambeiros e canoieiros, intensificavam a ocupação daquele espaço alagadiço da cidade que também servia como fonte de alimento — como o caranguejo —, particularizando o Beberibe como um lugar típico da classe popular mais vulnerável, assim como também o trajeto navegado, pois, por meio do serviço rotineiro dos canoieiros, era comum as lavadeiras e outros trabalhadores, transitarem, cotidianamente, da represa ao porto do Recife e freguesias adjacentes para lutar por seus proventos.

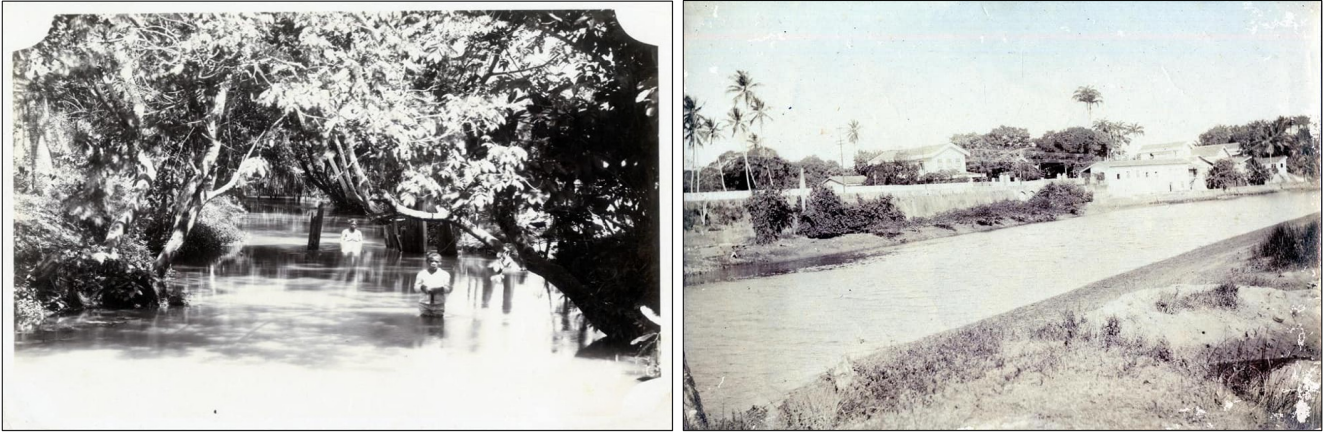
Em função do acentuado desmatamento das suas vertentes desde o século anterior, tornaram-se frequentes as cheias na área do Beberibe. Segundo Halley (2019), após intensa disputa entre Recife e Olinda quanto à permanência da represa do Varadouro motivada pelas péssimas condições sanitárias, em 1856, essa construção foi destruída e substituída por uma extensa ponte de ferro:

A represa fora substituída por uma extensa ponte de ferro, em 1856, pondo fim a uma história de três séculos. Com as águas concentradas no leito do Beberibe, estabelecera-se a drenagem do pântano de Olinda, aproveitando as terras para atividades agrícolas. Paulatinamente, populações pobres, em sua maioria negros libertos, foram se deslocando dos núcleos habitáveis rumo às áreas do pântano, onde ergueram mocambos, criando vínculos e reconstruindo seus meios de moradia, trabalho e cultura nos mangues do Beberibe. Processava-se, assim, a ocupação daquelas terras periféricas (HALLEY, 2019, p. 246).

As áreas que margeavam o curso do Beberibe, assim como também as situadas nas proximidades dos engenhos desativados e parcelados em sítios e das estradas novas que surgiram, foram sendo apropriadas gradualmente, de modo a se ter a expansão da superfície habitada nos arredores da cidade do Recife. Contudo, nessa porção do perímetro urbano da cidade, concentrou-se o recorte populacional que foi sendo cada vez mais afastado do centro urbano. A rejeição social em função da miserabilidade e do preconceito racial, também foi determinante da singularidade dessa espacialidade.

Desse modo, somaram-se à população em situação de pobreza já residente no baixo Beberibe, as famílias migrantes do campo para a cidade e os ex-cativos dos engenhos de açúcar da Zona da Mata: “eles rumaram em busca dos alagados, erguendo seus casebres de barro, folhas de flandres e palhas de coqueiros, na mistura incerta de terra e de água [...]. O contingente maltrapilho avançou em direção ao manguezal, sobretudo a partir do afrouxamento da escravidão” (HALLEY, 2019, p. 247-248). A insalubridade da terra alagada — não preparada para o consumo por não ter sido sujeitada ainda ao processo de urbanização — foi o fator que permitiu a “reserva” desse espaço da cidade para a ocupação dessa camada da população mais pauperizada e estigmatizada, cuja participação mais visível na economia urbana em formação se dá principalmente pelo emprego da força de trabalho na prestação de serviços domésticos, vendas de alimentos e pequenos utensílios artesanais, de transporte e abastecimento de água. Tem-se assim, a raiz do processo de separação das áreas valorizadas e desvalorizadas da cidade do Recife e das espacialidades produzidas a partir dessa diferenciação socioespacial segregadora. No século XX, o baixo Beberibe irá se confirmar como espaço proletariado caracterizado pela intensa ocupação de assentamentos irregulares no entorno das suas águas poluídas. A Figura 03-A evidencia o contraste entre os cursos da formação da espacialidade nos entornos dos rios Beberibe e Capibaribe.

**Figura 03-A – Contraste entre os entornos singulares dos rios Beberibe e Capibaribe no séc. XX**



A foto à esquerda é um registro da paisagem do rio Beberibe em 1905, em que se vê duas pessoas negras. Esse rio mantinha-se como meio de provisão, de modo extremamente precário, das necessidades humanas mais urgentes como: moradia, alimentação e trabalho, em um período marcado pelo violento estigma racial pós-abolição. A foto à direita data de 1910, mostra a paisagem de um trecho do rio Capibaribe nas proximidades do atual bairro da Jaqueira. Apresenta um modo de vida urbana que se realiza a partir de uma certa organização dos elementos materiais (casarios) no entorno do seu curso. Fonte: fotos de Manoel Tondella; FUNDAJ.

Uma vez definido o centro urbano do Recife como a reunião das áreas portuária e da ilha de Antônio Vaz, no séc. XIX, a referência de subúrbio aplica-se às áreas rurais originalmente formadas pelos engenhos que começam a ser transformadas com o surgimento das usinas e do parcelamento da terra em lotes para a venda. Por sua vez, esses lotes de terra bem como a prática de aterramento das áreas alagadiças para a construção edilícia em atendimento ao aumento da densidade populacional, destacam-se por modificarem substancialmente a paisagem e o perímetro urbano da cidade do Recife: são essas mudanças que viabilizaram a constituição de bairros, imóveis para veraneio; e tipos específicos de edificação para cada área (como os sobrados funcionais ao comércio e à habitação no centro urbano e os sítios no subúrbio). Esse movimento histórico-urbano de desenvolvimento demonstrou o que defende Cavalcanti (2008 apud ANDRADE; BORBOREMA; SÁ, 2011, p.11): “o fluxo de crescimento do Recife no sentido centrípeto (periferia-centro), foi menos marcante que o centrífugo (centro-periferia)”. Ou seja, a dinâmica portuária teve maior influência sobre os processos socioespaciais de expansão da cidade do Recife do que as mudanças atreladas ao parcelamento dos antigos engenhos.

Nas últimas décadas do século XIX, a situação não se havia alterado. Os espaços compactamente urbanos continuaram a ser apenas os do Recife, Santo Antônio e São José. Fora daí, encontramos áreas urbanizadas, menores e esparsas, nos bairros da Boa Vista e Santo Amaro [...] a existência de uma ocupação suburbana rarefeita, de feição linear, partindo do núcleo urbanizado e disposta ao longo das vias de circulação principal, em um esboço de expansão tentacular. Por esses tentáculos através dos quais a cidade se ia ampliando, observa-se a influência que, sobre o seu traçado geral, foi sendo exercida pelas vias de circulação irradiadas a partir do núcleo central. Vias de circulação que, a seu turno, tiveram sua localização pré-indicada pelas condições topo-hidrográficas da planície recifense (MELLO, 1978 apud PONTUAL, 2001, p. 423).



Na fase final da trajetória de Pernambuco como província, em 1872, conforme a Tabela 26, a maior parte da população, 739.806 pessoas, não era escrava, incluindo 448.647 pardos e pretos libertos. Mas, um recorte populacional expressivo, 94.033 pessoas, encontrava-se escravizado e estava distribuído no centro urbano, como escravos de ganho; em uma maior parte nos engenhos de açúcar remanescentes na área que começava a compor o subúrbio da cidade do Recife e nos engenhos localizados na Zona da Mata; e em menor quantidade, na produção agrícola do algodão e na pecuária situadas no Agreste e no Sertão (ALBUQUERQUE, 2013). Em Recife, para o mesmo ano, a Tabela 27 informa que a população total era de 102.324 pessoas, em que 87.133 pessoas eram livres; e 15.191 escravizadas.

**Tabela 26 – População por situação de liberdade, cor da pele e sexo em 1872 - Pernambuco**

		Situação de liberdade			
		Pessoas livres		Pessoas escravizadas	
Cor	Sexo	Nº	%	Nº	%
Branco	Homens	149.930	51	0	0
	Mulheres	141.229	49	0	0
	<b>Total</b>	291.159	100	0	0
Pardos	Homens	194.897	50	18.516	60
	Mulheres	192.054	50	12.122	40
	<b>Total</b>	386.951	100	30.638	100
Pretos	Homens	30.795	50	33.507	53
	Mulheres	30.901	50	29.888	47
	<b>Total</b>	61.696	100	63.395	100
<b>Totais</b>		739.806	100	94.033	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do censo demográfico de 1872 – IBGE.

Nesse tempo histórico, a cidade do Recife encontrava-se subdividida em onze freguesias que podem ser distribuídas entre as que compõem o centro urbano: São Pedro Gonçalves (bairro do Recife); São José do Recife; e Santíssimo Sacramento de Santo Antônio; e as que compõem o subúrbio: Santíssimo Sacramento da Boa Vista; Nossa Senhora da Graça da Capunga; Nossa Senhora da Saúde do Poço da Panella; Nossa Senhora do Rosário da Várzea; São Lourenço da Matta; Santo Amaro de Jaboatão; Nossa Senhora do Rosário de Muribeca; e Nossa Senhora da Paz dos Afogados. Dentre essas freguesias, segundo a Tabela 27, as que apresentam maior densidade populacional são as do centro urbano; e no subúrbio, a freguesia Santíssimo Sacramento da Boa Vista destaca-se com maior concentração populacional em relação às demais do mesmo grupo, o que é facilmente explicado pela maior proximidade em relação ao centro urbano.

Em acréscimo, dentre as freguesias do centro urbano com menor número de pessoas escravizadas, tem-se São José do Recife. Sobre essa última, Sá e Vasconcelos (2011) destacam que essa área já confirmava sua vocação para o comércio, pois, mesmo antes de sediar o Mercado de São José — que promoveu, a partir do ano da sua inauguração, 1875, a intensificação do fluxo de comerciantes em relação as outras freguesias —, muitos dos seus sobrados já tinham dupla destinação: eram locais de comércio, que funcionavam no pavimento térreo; e também de habitação, no pavimento superior (SÁ; VASCONCELOS, 2011).

**Tabela 27 - População por situação de liberdade e número de casas por freguesia em 1872 - Recife**

Freguesias	População			Nº de casas		
	Livre	Escrava	Total	Habitadas	Desabitadas	Total
São Pedro Gonçalves (bairro do Recife)	7.866	962	8.828	967	366	1.333
Santíssimo Sacramento de Santo Antônio	11.818	2.046	13.864	2.605	328	2.933
São José do Recife	15.389	951	16.340	1.605	94	1.699
Santíssimo Sacramento da Bôa Vista	15.043	2.917	17.960	2.874	425	3.299
Nossa Senhora da Graça da Capunga	3.464	930	4.394	600	31	631
Nossa Senhora da Paz dos Afogados	9.322	1.219	10.541	2.247	91	2.338
Nossa Senhora da Saúde do Poço da Panella	4.133	727	4.860	702	76	778
Nossa Senhora do Rosário da Várzea	4.591	861	5.452	1.050	-	1.050
São Lourenço da Matta	3.672	865	4.537	938	8	946
Santo Amaro de Jaboatão	6.689	2.681	9.370	1.141	107	1.248
Nossa Senhora do Rosário de Muribeca	5.146	1.032	6.178	1.382	-	1.382
<b>Totais</b>	<b>87.133</b>	<b>15.191</b>	<b>102.324</b>	<b>16.111</b>	<b>1.526</b>	<b>17.637</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do censo demográfico de 1872 – IBGE.

A Tabela 26 também permite traçar, ainda que de modo superficial, um cenário habitacional da época provincial. Do total de 17.637 habitações (sem informações acerca das condições de habitabilidade), 16.111 estavam habitadas. Por freguesia, as que possuem maior número de casas são Santíssimo Sacramento da Bôa Vista; Santíssimo Sacramento de Santo Antônio; e Nossa Senhora da Paz dos Afogados, sendo esta última, dentre as três, a que apresenta o menor número de casas desabitadas. Estabelecendo um comparativo entre o número de moradores livres da cidade e o número de casas habitadas, é possível falar na existência de uma demanda habitacional superior ao quantitativo de habitações.

Em uma outra perspectiva social, que não admite a validade do estatuto jurídico escravista, considerando a habitação como uma necessidade humana (independente da cor da pele e da

situação de liberdade) e apenas os dados das casas habitadas (o que garante o mínimo de habitabilidade), ao supor uma unidade habitacional para cada pessoa da população total, tem-se 86.213 pessoas sem ter a necessidade de moradia atendida. A partir dessa análise superficial, considerando a abolição da escravatura, é possível antever a gravidade do volume de pessoas que adentrará no século seguinte sem o atendimento digno das suas reais necessidades habitacionais na cidade do Recife.

### 5.3.1.2 Do século XX ao XXI

O Recife enquanto sujeito do processo de produção de uma espacialidade que espelha a desigualdade social que o engendra desde o período colonial, adentra no séc. XX como município do estado de Pernambuco, caracterizado como uma realidade local latino-americana particularizada pela ordem socioespacial no âmbito do capitalismo periférico.

Sabendo-se que o referido século é o marco temporal da consolidação do modo de produção capitalista no Brasil, a partir da análise da dinâmica da ocupação espacial feita por Carlos (2017, p.68) à luz da perspectiva materialista em que considera como premissa basilar, o fato de que o “capitalismo realizou a generalização do espaço como propriedade privada [...] com a separação radical entre o espaço público e privado e o aprofundamento da segregação”, a trajetória do desenvolvimento da ocupação espacial urbana do Recife e dos seus efeitos sobre a determinação do acesso à moradia adequada, pode ser compreendida por meio do movimento da contradição expressa pela propriedade privada do espaço produzido socialmente. Isso porque, a terra é um bem finito: pode-se *comoditizar* a construção, mas não o terreno (YANG, 2020), condição que inevitavelmente produz a escassez espacial.

Esse movimento histórico que coloca o espaço produzido socialmente por meio do processo de articulação primária (JARAMILLO, 2010) como mercadoria — condição que orchestra espacialmente uma complexa inter-relação de outros fatores condicionantes de ordem ambiental, econômica e institucional (LACERDA; LEITÃO; MARINHO, 2007) —, pode ser descrito por meio de tendências da ocupação espacial, constituídas pela relação inversa entre a propriedade privada do solo urbano (enquanto condição de reprodução da cidade capitalista) e a disponibilidade do espaço (segundo os interesses de expansão do capital). Por conseguinte, aquelas tendências movidas pelo setor privado na esteira da atuação do Estado, podem ser identificadas em três situações genéricas caracterizadas pelas condições de abundância; escassez; e raridade do espaço urbano bem como por variações no aparato regulatório local, ambos aspectos determinantes para o desenvolvimento de atividades econômicas capitalistas. Como

desdobramento dessas formas de desenvolvimento socioespacial, caminha-se para o contexto socioespacial em que a propriedade privada do solo urbano passa a constituir uma unidade contraditória entre as condições de expansão e restrição da reprodução da cidade capitalista.

### **I. Tendência da ocupação do Recife em um contexto de disponibilidade espacial abundante**

A primeira tendência da ocupação espacial em Recife, correspondente aos primeiros anos do século XX até meados da década de 60, é identificada pela contradição entre a produção social do espaço e sua apropriação por uma minoria a partir de um circuito imobiliário que operava em uma situação de abundância de terra urbana para o desenvolvimento de atividades econômicas.

De outro modo, o processo de reprodução socioespacial entre 1900 e 1950, é caracterizado pela disponibilidade abundante de terras urbanas derivadas do parcelamento de antigas chácaras ou fazendas como também de terras urbanas livres — terras não resultantes do processo de articulação primária e que ainda não estavam atreladas às relações jurídicas que as transformariam em propriedade fundiária — para ocupação com a finalidade de desenvolvimento de atividades econômicas, contexto que começa a se inverter nas décadas seguintes caracterizando a expansão da mancha urbana.

Tal abundância no período considerado, também pode ser pensada como um elemento diferenciador da prática de expulsão do recorte populacional em situação de pobreza das localidades mais bem urbanizadas do centro da cidade. O ponto de diferenciação diz respeito às áreas localizadas no entorno das zonas do centro urbano mais densamente construídas, que ainda poderiam sediar o reassentamento improvisado das famílias espoliadas. Na maioria dos casos, tratava-se de terras livres como as que constituíam a superfície alagada. Como exemplo, pode-se mencionar a área alagada no bairro de Santo Amaro em que muitos mocambos foram construídos.

Segundo relatório da CEHAB [...], foi entre os anos de 1940 e 1944 que Santo Amaro começou a ser ocupado por famílias provenientes de várias cidades do interior de Pernambuco. Os assentamentos foram construídos de forma gradativa em áreas alagadiças. As casas eram levantadas com taipa ou erguidas com restos de material de construção. Como na região predominava o mangue, havia muitas palafitas, e os aterros, indispensáveis ao acesso às casas, eram construídos por iniciativa conjunta dos próprios moradores (BRITO; ZARIAS, 2014, p. 04).

Ao somar o consumo da terra enquanto mercadoria (em que se tem o domínio privado formal do solo urbano — a propriedade fundiária — em expansão) com “a formação de assentamentos a partir da iniciativa popular de ocupação ou invasão de lotes urbanos” que igualmente se apresenta como elemento estruturante do histórico da ocupação espacial do Recife (BRITO; ZARIAS, 2014, p.04), a área total ocupada ainda estava muito aquém de abranger parte

considerável da área total disponível para urbanização, incluindo terras alagadas para o aterramento ou já aterradas para a construção edilícia.

Sobre esse contexto, Moura (1990 apud BRITO; ZARIAS, 2014, p. 05) explica que se até a década de 1940, pode-se observar “um caráter relativamente pacífico, que tendia a se traduzir em termos de um consentimento às ocupações urbanas, em função de uma ainda incipiente dinâmica voltada para especulação, as décadas seguintes são marcadas pela intensificação nos conflitos de propriedade”. Assim, à medida que a ocupação espacial na área central da cidade é ampliada reduzindo a disponibilidade de terras e mais áreas passam a ser melhoradas incorporando progressivamente valor econômico, vão sendo criadas, *pari passu*, as condições especulativas necessárias para a consolidação futura do modelo centro-periferia aplicado à formação do preço da terra, em que o acesso ao espaço torna-se mais caro à medida que sua localização aproxima-se do centro urbano com melhor infraestrutura.

Em detalhes, sobre os principais aspectos que determinaram o contexto sócio-histórico formado pela inter-relação de fatores condicionantes de ordem ambiental, socioeconômica e institucional (legislação aplicada ao espaço urbano) deste período, a singularidade da configuração socioespacial da cidade que começava a perseguir os contornos de uma tendência citadina urbano-industrial, tem os processos socioespaciais espoliativos que a estruturam, agudizados pelo crescimento das mazelas sociais, consequência diretamente proporcional ao aumento da densidade populacional em um contexto marcado pela ausência de políticas públicas assistenciais e socialmente reparadoras que pudessem atender em suas necessidades humanas mais urgentes, as milhares de famílias que migraram de áreas rurais, especialmente da Zona da Mata, para o centro urbano do Recife em função da anulação do estatuto jurídico escravista; do fortalecimento gradual do processo de mecanização dos latifúndios; e de eventos naturais recorrentes, como os longos períodos de seca.

A condição político-administrativa de município em uma conjuntura republicana não se traduziu em avanços em relação às práticas socioespaciais públicas, pois estas mantiveram os privilégios da classe dominante como objeto a ser protegido. Em outros termos, presa às remanescentes culturais do escravismo e à influência dos potentados rurais da produção do açúcar, a atuação estatal sob o regime político liberal-oligárquico vislumbrava apenas a consecução dos interesses econômicos da classe que a operava por meio de práticas socioespaciais heterônomas ancoradas no patrimonialismo, negligenciando, portanto, a mudança social urbana e sua repercussão sobre a realidade concreta que progressivamente se processava por meio das relações de produção que consolidavam a sociedade brasileira como salarial.

Em específico, sobre a saída da população negra do escravismo para o trabalho assalariado, uma porção dessas pessoas pode permanecer como trabalhador residente em uma espécie de relação servilista em troca da moradia nos antigos engenhos que foram sucedidos pelas usinas “que faziam uso de vapor, caldeiras a vácuo e geralmente possuíam os canaviais circundantes, o que lhes permitia incrementar a escala da produção de açúcar e a concentração de poder e capital nas mãos de poucas famílias” (COMBRINK, 2017, p.03). Outra parte da referida população, migrou em definitivo para as áreas suburbanas e periurbanas em formação, em busca de trabalho no centro da cidade ou em diferentes usinas e canaviais em períodos de safra.

O processo lento de industrialização em Pernambuco, manteve-se ligado à produção açucareira como principal produto exportado em relação à cultura algodoeira e à pecuária que também se desenvolveram de modo concomitante. Essa base econômica primária conservou a função portuária do Recife como principal zona de escoamento dos bens produzidos. Além das atividades portuárias, essa área já concentrava a maior parte do comércio, como o bairro de São José, o que permite colocar o centro urbano como destino da maior parte dos trabalhadores assalariados que residiam nas áreas periurbanas e rurais.

Em detalhes, o desenvolvimento da agroindústria ligada ao açúcar e ao setor têxtil; a expansão privada do serviço de transporte coletivo; e a execução de obras públicas infraestruturais como a construção de estradas e ferrovias, constituíam as fontes de trabalho assalariado que mais absorvia a classe trabalhadora, além das ocupações ligadas às atividades portuárias prevaletentes desde o período colonial. No que diz respeito às condições de trabalho nesse contexto histórico da realidade, não sofreram mudanças substanciais com a igualdade e a liberdade individual estabelecidas pela Constituição Federal vigente nesse período, a de 1891. Os privilégios ditos de nascimento e os relacionados à raça/cor da pele só perderam a legitimidade na redação da lei. Em uma situação de normalidade, pois os direitos trabalhistas só surgiram na década de 40, a precariedade das condições do trabalho livre e assalariado, ou seja, do trabalho proletário, era análoga ao trabalho escravo. Uma expressão emblemática dessa precariedade no âmbito da reprodução da força de trabalho, diz respeito à habitação. A falta de moradia digna era um problema real na vida dos trabalhadores e já constituía um desafio grave e visível, ao ponto do aumento da densidade residencial por meio dos mocambos e cortiços, referenciar a paisagem socioambiental do Recife.

Ante os aspectos históricos apresentados, pode-se compreender que em uma sociedade salarial e oligárquica travestida de republicana, a ausência dos direitos fundamentais positivados que conformassem o dever social constitucional do Estado, naturalizava ainda mais a precariedade das condições de existência do homem no caso da indisponibilidade de renda que permitisse o consumo da mercadoria qualidade de vida. Nesse contexto, a postura estatal omissiva frente à vulnerabilidade

socioeconômica crescente da população, promoveu o protagonismo popular em duas dimensões articuladas entre si: na dimensão da prática imediata relacionada à busca por soluções para a sobrevivência no dia a dia, envolvendo as necessidades humanas mais urgentes, como a nutrição e a moradia; e na dimensão da prática mediada pelo discurso político, pois, conforme explica Cézar (1985), à medida que o Estado intervém nos padrões de uso do solo e das áreas a serem urbanizadas, esse ente politiza o espaço urbano.

Desse modo, ao mediar a legalidade capitalista na produção do espaço, o Estado criou não só as condições necessárias para a formação e sedimentação da “cidade invisível/informal” (cuja coexistência com a “cidade formal” é alimentada pela inacessibilidade à terra urbanizada em função do seu alto preço formado na dinâmica do mercado imobiliário), mas também desencadeou a intensificação do processo de politização caracterizado pela organização da sociedade civil e do operariado em defesa do atendimento adequado das necessidades coletivas inevitavelmente imbricadas na democratização da apropriação, domínio e produção do espaço urbano.

Conforme explica Rezende (2005), mesmo já havendo registros de manifestações por melhores condições salarial e de trabalho no séc. XIX (como os movimentos espontâneos dos trabalhadores da zona portuária em 1812 e dos tecelões da Fábrica da Madalena em 1880), no início do século XX, acontecimentos como: a criação do Centro Protetor dos Operários em 1900; o movimento grevista dos ferroviários, remadores e estivadores entre 1902 e 1903; e a criação da Federação Operária Pernambucana em 1914 (fomentada pela realização do Congresso Operário Brasileiro em 1906 no Rio de Janeiro que propôs a luta articulada da classe trabalhadora em todo país tendo a Segunda Internacional como principal referência), não tornaram menos dispersa em Recife, a organização entre trabalhadores de diferentes áreas em prol de objetivos coletivos. Em outras palavras, o comum em Recife, segundo Rezende (2005), era encontrar associações beneficentes de proletários cujas reivindicações eram circunscritas à própria categoria profissional.

Soma-se a atuação atomizada descrita, a forte suscetibilidade da base ideológica da associação operária à moral religiosa, de modo que essa fase do movimento operário não pode ser compreendida dentro de uma perspectiva de “pureza ideológica” em relação ao socialismo que começava a ser defendido, pois, nesse período histórico, “a metafísica imperava soberana e o [...] socialismo era mais uma estranha mistura de conceitos evangélicos, de jacobinismo político, de rebelião impulsiva e até de espiritismo e de positivismo dogmático-comunista” (AMBRIS apud REZENDE, 2005, p. 28). Esse entendimento acerca da realidade concreta, dificultava uma percepção mais clarificada da relação direta entre as precárias condições de trabalho, a pobreza vivenciada e a ordem social capitalista, o que, por sua vez, explica a fraca resistência do proletariado contra a atuação e o discurso heterônomos do Estado.

A partir de 1909, inicia-se o segundo período modernizador do Recife que se estende até 1913. Durante esse recorte temporal, o espaço citadino é submetido a um plano institucional de reformas em que destacam-se: uma nova divisão político-administrativa da cidade; e os objetivos de reformulação da estrutura urbana pautados em ideias higienistas.

Sobre os objetivos higienistas, alicerçados no discurso médico da época — que respaldava o estigma eugênico, servindo, portanto, aos interesses elitistas e racistas —, foram formulados tendo o contingente populacional que padecia das mais severas consequências da desigualdade social (sobretudo, o formado pela classe dos trabalhadores urbanos que reunia ex-escravizados e os emigrantes do campo), como o problema central a ser resolvido. Mas, a consideração desse recorte populacional não ocorreu no sentido de promover a sua saída da condição de vulnerabilidade: os flagelados pela espoliação social deveriam ser “varridos”, removidos das áreas centrais da cidade a serem modernizadas para as áreas mais afastadas. A abundância de terras a serem urbanizadas permitia a execução dessa prática pública como meio para superar o obstáculo — as pessoas em situação de pobreza — ao progresso urbano do Recife. Em outras palavras, o povo flagelado participava do plano de ação sanitaria empreendido, mas como o alvo das medidas profiláticas engendradas, por ser considerado portador e vetor de transmissão das enfermidades temidas na época.

Havia um vírus a ser combatido [...] e ele estava localizado justamente naquela moradia do pobre. Cortiço, favela e mocambo estão ligados por um interesse ávido a elas destinado por parte da engenharia, do urbanismo, da política de cunho higienista, vendo essas formas de se viver como representação da corrupção humana a partir do lugar em que se vive (MORAES, 2013, p.07).

Nessa conjuntura, a questão da saúde pública no município restringia-se explicitamente à saúde das classes sociais abastadas e servia à manutenção estética da cidade agradável à elite local, sem ter a preocupação de formular um plano que assegurasse a provisão habitacional para as famílias consideradas o incômodo do poder público. Assim, a condição de miséria encontrava cada vez mais terreno fértil para sua reprodução, especialmente, nos lugares cuja natureza imprópria para a edificação habitacional em termos geofísicos (como morros, encostas e mangues), precisava ser reinventada para sediar assentamentos precarizados.

Para lidar com os mocambos que não só “cercavam a cidade como um babado”, mas estavam enquistados em áreas mais urbanizadas” (PONTUAL, 2001, p. 427), foi realizado “um extenso programa de planos e obras: Plano de Saneamento do Recife; reforma completa do Bairro do Recife; reaparelhamento do porto; e incremento das ações higienistas, com a reorganização da Inspeção de Higiene” (PONTUAL, 1999, p. 89).



O censo de 1913, realizado pela Prefeitura do Recife, identificava que estes [mocambos] perfaziam total de 16.347 prédios, ou 43,3% dos edifícios existentes na cidade do Recife. No Censo Demográfico de 1939, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, totalizavam-se 45.581 prédios, que abrangiam 63,7% dos imóveis da cidade (CAVALCANTI et al., 2016, p. 315).

Às famílias removidas, restaram a continuidade da situação miserável em que viviam nas encostas dos morros situados nas instâncias mais afastadas da cidade. A reivindicação operária no campo habitacional dirigia-se à diminuição dos preços dos aluguéis, não configurando, portanto, uma luta por moradia para todos, independente se empregados ou não. Desse modo, a reivindicação por moradia estava limitada à relação entre empregado e empregador, excluindo os desempregados integrantes de categorias profissionais reconhecidas, os trabalhadores domésticos e todos os outros trabalhadores em situação de vulnerabilidade à miséria sem um perfil ocupacional definido. Mesmo diante dessas especificidades das manifestações operárias, pode-se dizer que são desse período, as raízes da disputa do uso dos espaços da cidade do Recife a partir dos interesses antagônicos de classe no marco da prevalência do trabalho assalariado.

Em 1911, conforme evidenciam Andrade, Borborema e Sá (2011), a divisão político-administrativa da cidade do Recife passou a ser constituída por 14 distritos: Recife; Santo Antônio; 1º e 2º distritos de São José; 1º e 2º distritos de Boa Vista; 1º e 2º distritos da Graças; 1º, 2º e 3º distritos Afogados; Torre; Poço da Panela; e Várzea. Em 1919, por meio da Lei municipal nº 1.051, é estabelecida a setorização do Recife como sendo: principal; urbano; suburbano e rural, tendo como critérios, o espaço construído, rarefeito e não construído. Esse documento normativo também estabeleceu a inadequação do sobrado como habitação fora da zona principal, incrementando a construção isolada no terreno como modelo de edificação das novas áreas urbanas (ALVES; REYNALDO, 2017). Se por um lado, a norma municipal que estabeleceu a setorização, caracteriza a configuração da cidade como radioconcêntrica, tendência descrita como:

Um centro urbano densamente construído e habitado, detentor das principais atividades urbanas; um entorno urbano envolvendo esse centro principal, de densidade menor e com atividades mais específicas e localizadas, por sua vez, envolvido por uma área suburbana de ocupação mais rarefeita e de uso quase exclusivamente residencial, por fim uma área rural, onde as ocupações eram raras e predominava a paisagem natural (MEDINA, 1996 apud NUNES, 2008, p.29).

Por outro, a perspectiva ideológica que orientou essa partição, sobretudo, a higienista, “expressa um grande preconceito social, no momento que impõe o afastamento dos mocambos das áreas centrais” (ALVES, 2009 apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2017, p.07). Assim, observa-se que nos primeiros decênios da república brasileira, o processo de urbanização do Recife, ampliava-se no sentido centro-urbano/subúrbio, assumindo a forma de expansão tentacular e sem considerar as reais causas mediatas e imediatas da pobreza na cidade. A preocupação era eliminar os pobres, não a pobreza.

Entre 1922 e 1926, período em que Sérgio Loreto ocupava a função de governador de Pernambuco, uma terceira fase modernizadora tem início, caracterizada por obras de expansão urbana no subúrbio, como a urbanização do Derby, a construção da avenida Boa Viagem e a reforma de vários largos e praças (PONTUAL, 1999). Tais mudanças confirmam a tendência de ampliação do perímetro urbano por meio da velha prática de aterramento de terras alagadas para construção de novas vias, terrenos e edificações, cujo sentido partia do centro da cidade para as áreas periurbanas. Por conta desse movimento, nesse período já evidenciava-se menor registro de áreas de mangues bem como a intensificação da ocupação dos morros (PONTUAL, 2001). Também destaca-se nessa época, a forma como se deu o desenvolvimento do bairro de Boa Viagem, por guardar uma mudança significativa no processo de valorização imobiliária da terra urbanizada no Recife.

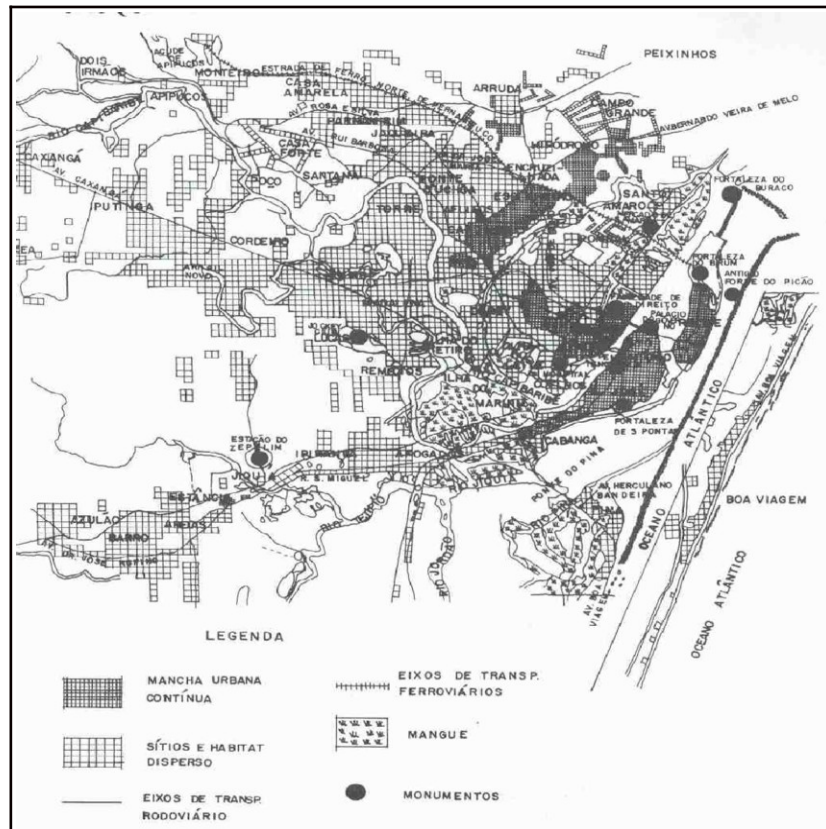
Com base em Diniz e Pontual (2018), depreende-se que a construção de uma avenida à margem da orla localizada ao Sul do Recife em 1920, transforma a vila de pescadores que se desenvolveu a partir de um pequeno povoado no território da Barreta<sup>95</sup> (área em que também foi construída a Igreja de Nossa Senhora da Boa Viagem), ao conectá-la com as outras áreas urbanizadas do centro urbano. Mas, a mudança trazida pela avenida construída não se encerra no aumento do fluxo de pessoas de outras localidades, promovido por bondes e carros que passaram a circular no bairro. A construção dessa via pública inicia a especulação imobiliária voltada para a porção beira-mar da cidade, uma tendência imobiliária específica que iniciou a exploração do mar como um elemento natural que atribui o valor da modernidade e do lazer à localização praieira. A ocupação urbana que se desenvolveu em Boa Viagem, diferenciada dos padrões urbanos dos sobrados no centro urbano e dos sítios no subúrbio, também é explicada pela influência fordista sobre a mobilidade urbana na área, expressa pela predileção do automóvel na estruturação do bairro: a orla de Boa Viagem nasceu para os ricos e sob o signo do automóvel (DINIZ; PONTUAL, 2018). A construção da avenida Copacabana no Rio de Janeiro também é caudatária dessa tendência de desenvolvimento urbano.

O Mapa 02 ilustra a mancha urbana em expansão em relação às áreas que compreendiam os lotes de terra derivados do parcelamento dos antigos engenhos e que configuravam o subúrbio.

---

<sup>95</sup> De acordo com Vainsencher (2008), esse território abrangia a área costeira do Pina até a povoação das Candeias.

## Mapa 02 - O Recife em 1932 e a mancha urbana em expansão



Fonte: Sá e Vasconcelos (2011).

A partir de 1937, ano que dá início ao período brasileiro sujeito ao Estado Novo e que igualmente marca o término do sistema coronelista em todo país (CARVALHO, 1997), a trajetória da cidade do Recife passa pela intervenção de Agamenon Magalhães mediada pela atuação de Antônio Novaes Filho como prefeito entre 1937 a 1945. Com base em Moraes (2013), esse período autoritarista é caracterizado pela cooptação, repressão e doutrinação com apoio direto da Igreja Católica — perspectiva política que considerou a questão social como uma questão religiosa e os agentes sociais como instrumentos a serviço do apostolado social (NASCIMENTO, 2003) —; e da malha empresarial afim ao regime estadonovista de Vargas.

Nessa conjuntura, as concepções de modernidade e progresso continuaram a reproduzir a lógica da preservação da antiga hierarquia socioespacial, em que as famílias mais tradicionais moram nas melhores áreas urbanizadas próximas aos rios e os subalternos devem ir para os fundos da cidade (LIRA, 1999, p. 63); bem como a sustentar o conceito de cidadania limitada que naturaliza o racismo e a exclusão dos pobres. Somam-se a esses dois fatores mais destacados, o plano urbanista que consolida a tendência fordista que privilegia o transporte individual — o carro — em detrimento do público, de modo a se conceber como signo de progresso, a ordenação do espaço da cidade como aquele mais adequado ao trânsito de automóveis.

Durante a gestão municipal de Novaes Filho, segundo Moraes (2013), destacam-se a construção de prédios altos com elevadores e a eletrificação como prioridade sobre a necessidade urgente de esgotamento sanitário, por ser a energia elétrica símbolo do progresso: “água e esgoto eram tidos como necessidades, mas os enlevos e as aspirações dos urbanistas convergiam para a energia elétrica e a iluminação, símbolos de progresso em associação direta com o maquinismo” (PONTUAL, 2001, p. 104 apud MORAES, 2013, p.08).

A substituição do gás pela energia elétrica e ampliação da eletricidade em áreas públicas se deu em apoio da Pernambuco Tramways and Power Company, tendo ocorrido nos bairros da Boa Vista, Graças e Afogados, estendendo-se para as Estradas dos Remédios, do Arraial e de Belém, ponte da Caxangá e Avenida Norte. Não se deve esquecer das vilas [...]: dos Bancários, da Macaxeira, de Areias e dos Servidores do Estado. Assim como os essas ações, a ponte Duarte Coelho (1942) e a construção da Praça 13 de Maio (1939) foram também de seu mandato, sendo símbolos especiais do seu governo e da interventoria de Agamenon Magalhães, juntamente com a construção da Dantas Barreto (MORAES, 2013, p.08-09).

De modo complementar, igualmente ressalta-se nesse período: “a preferência pelas ruas largas e retas, o acesso direto entre elas e as demais ruas, promovendo um fluxo dos transportes e o privilégio que os mesmos teriam na orientação do projeto urbanístico na cidade” (MORAES, 2013, p.09); e a permanência do plano sanitarista, representado nessa gestão municipal, especialmente, pela criação da associação Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), legitimado por argumentos como os de um engenheiro sanitarista da época: “a higiene e a eugenia são duas ciências que precisam caminhar emparelhadas, uma complementar da outra: a primeira cuida da cidade, e a segunda aperfeiçoa a raça de cuja perfeição e vitalidade muito depende o progresso do *paiz*” (LIRA, 1999, p.54).

Nos mocambos recifenses, a comparação com os aldeamentos africanos chegaria a propor hipóteses em antropologia física: os pés dos habitantes da Ilha do Leite no Recife eram deformados. Não apenas em razão da insalubridade, amontoamento e promiscuidade em que viviam, pela vadiagem e indisciplina, mas também por serem “arraial de pretos” e constantemente evocarem a fisionomia primitiva das cidades negras, deveriam ser sistematicamente erradicados, construindo-se em seu lugar cidades-jardins, submetidas a um plano higiênico e econômico (MARIANO FILHO, 1940 apud LIRA, 1999, p. 63).

O Recife dessa época, forjado no racismo e na exclusão social, tinha se tornado nas palavras de Agamenon Magalhães: “uma outra cidade cheia de aspirações largas e fecundas. E vai se realizando uma obra de urbanização e embelezamento digna de uma cidade que é, incontestavelmente, a metrópole de toda uma vasta região brasileira” (MAGALHÃES, 1939 apud MORAES, 2013, p.10). A LSCM foi extinta em 1945 e, em seu lugar, surgiu o Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM), autarquia instituída pelo Decreto estadual nº 1.118/1945. Uma das atuações dessa autarquia — a proibição da construção de novos cortiços e demolição ou reparo dos existentes em 1848 por meio da lei municipal nº 185 —, por si só evidencia a permanência da finalidade institucional da antecessora LSCM, caracterizada pela oposição aos pobres.

Nos anos 50, a prevalência da cultura açucareira e, em uma segunda posição, a cultura algodoeira e a pecuária, que mantinham a base da economia pernambucana predominantemente primária, passa a se apresentar nas projeções de crescimento da cidade, como um obstáculo. A relação entre a estagnação econômica, o aumento da densidade populacional e a face miserável crescente das cidades nordestinas, amparavam argumentos defensórios da maior participação da indústria no PIB regional como meio de desenvolvimento socioeconômico. Essa idealização política para a economia do Nordeste, teve no Recife a sua representação por meio da aliança interpartidária, a Frente do Recife, que reunia ideias socialistas, comunistas e nacionalistas.

É também desse contexto político em que já se vivenciava a redemocratização no estado, a criação da Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuáristas de Pernambuco — tendo a reforma agrária como objetivo central, esse evento contribuiu para o ressurgimento das Ligas Camponesas desarticuladas em 1948 com a proscrição do Partido Comunista Brasileiro (GARCIA, 2009) — ; e o fortalecimento das organizações de bairro na cidade, cujo surgimento foi motivado pela necessidade de resistir às expulsões frequentes derivadas da política estadual de erradicação de mocambos do governo de Agamenon Magalhães e de reivindicar serviços de infraestrutura e equipamentos coletivos (água, luz, esgoto, transporte) (EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA E PESQUISA E AÇÃO SOCIAL, 2017).

O avanço em termos do movimento de contestação da ordem socioespacial vigente para além dos interesses de categorias operárias específicas, é materializado, sobretudo, pelas associações de bairro. Essas últimas, apesar de já existir, em 1931, o registro em cartório da Liga dos Proprietários da Vila de São Miguel em Afogados que, de acordo com Cézar (1985, p.161), objetivava "congregar [...], sem distinção de cor, nacionalidade, credo político ou religioso, todos os proprietários pobres da vila São Miguel, sendo sócios [...] todos aqueles que possuem mocambos, casa ou qualquer imóvel sobre os terrenos aforados à mesma liga"; e de surgirem no fim da década de 40, a Sociedade Mista Largo do Viveiro de Afogados; a Sociedade Beneficente Mista 30 de Setembro na Mustardinha; a Sociedade dos Proprietários do Largo dos Pescadores da Estrada dos Remédios; e o Círculo Operário da Mangabeira, foi só a partir da gestão de Pelópidas Silveira como prefeito em 1955, candidatura lançada pela Frente do Recife, que a tendência de formar associações em defesa das condições de moradia nos bairros populares foi consolidada (CÉZAR, 1985, p.162).

Contudo, essa inovação na gestão da cidade do Recife ligada à incorporação do incentivo para criação de organizações populares na agenda pública, não veio acompanhada da liberdade popular de atuação política. Existiam limites espacial e reivindicatório que deveriam ser observados pelos grupos comunitários no que diz respeito ao campo de atuação das associações: a prática política das associações de bairro, particularizada pela regulação do poder público municipal, só poderia reclamar a

precariedade das condições sociais vividas pelos seus autores, no limite estreito da administração da prestação do serviço público no local de moradia. A tendência da inclusão da perspectiva social na agenda pública municipal nesse primeiro momento, é predominantemente disciplinadora. De outro modo, questionar a administração pública e as consequências de uma ação local considerando o espaço urbano como um todo, não deveria ser papel do movimento popular.

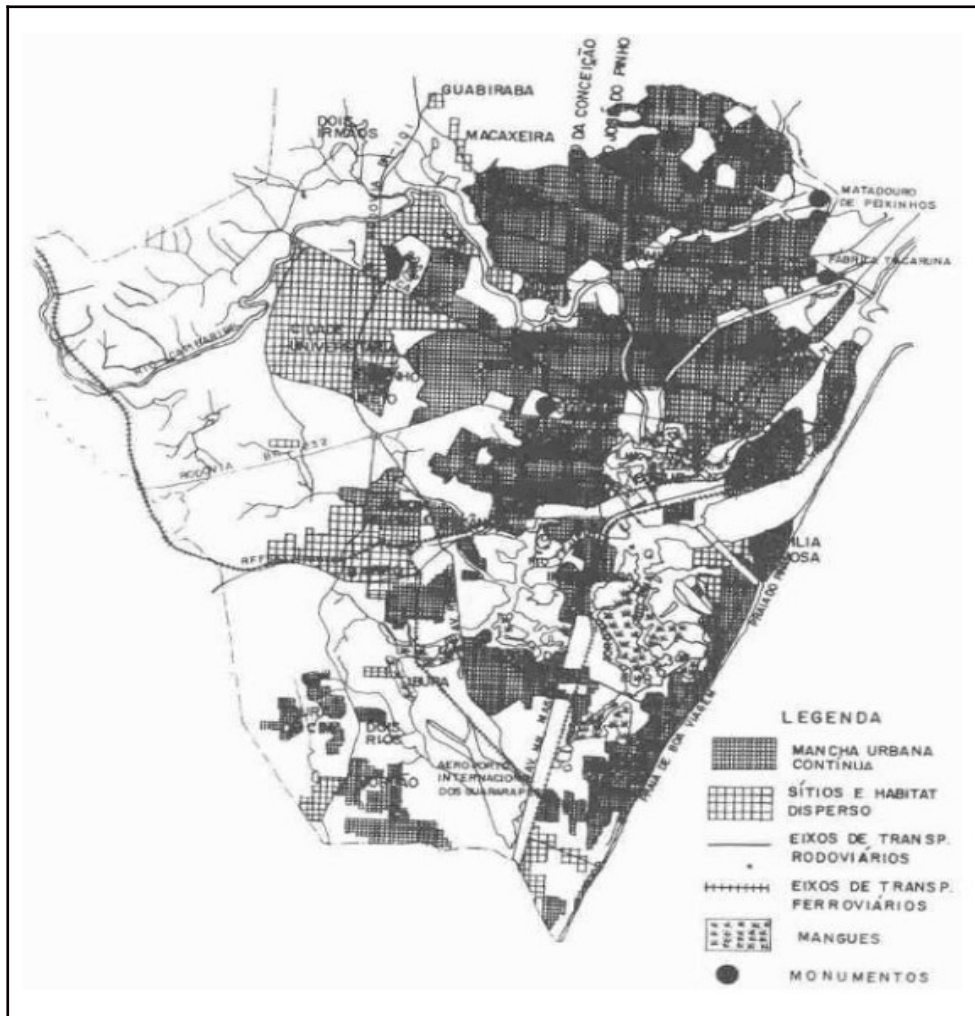
As associações de bairro foram pensadas e algumas criadas já durante a campanha [eleitoral de Pelópidas Silveira pela Frente do Recife]. É plausível que elas não fizessem parte de uma estratégia mais geral de organização das classes populares em seu sentido amplo. Havia a preocupação com a participação popular; mas a ênfase era dada às reivindicações de cada localidade. Para o então prefeito do Recife essas associações não deviam discutir temas políticos e o seu papel seria colaborar com os poderes públicos: "o que eu estimei aqui foram associações para tratar exclusivamente de problemas administrativos, problemas de interesse do bairro". [...] A própria prefeitura do Recife se encarregou de fornecer um modelo de estatuto e era grande estimuladora do movimento (CÉZAR, 1985, p.163).

Na esfera infraestrutural do Recife, uma nova caracterização da ocupação urbana emerge, resultando em um processo de expansão da mancha urbana diferente em relação ao padrão de crescimento que vinha sendo descrito. Sobre essa modificação, Melo (1978 apud PONTUAL, 2011, p.425) explica que os alongamentos ou tentáculos da cidade alargaram-se, perdendo gradativamente a configuração linear primitiva: os bairros e subúrbios formalmente reconhecidos foram se ampliando e se soldando uns aos outros; às invasões/assentamentos habitacionais informais e precarizados; e ao espaço central resultando na formação de uma massa de construções contínuas. A urbanização da zona Sul da cidade a partir de um processo de ocupação diferenciado envolvendo vias próximas ao mar, está consolidada (SÁ; VASCONCELOS, 2011).

Ao norte, os vazios entre os tentáculos ou vias foram ocupados abrangendo os bairros do Recife, Santo Antônio, São José, Boa Vista, Santo Amaro, Graças, Encruzilhada, Água Fria, Beberibe, Casa Amarela e Poço; e, ao sul, mantinha-se a ocupação tentacular ao longo [...] das avenidas Herculano Bandeira-Boa Viagem. Pode-se dizer que, na década de 1940, ocorreu a ruptura da forma tentacular. [...] O rio permaneceu marcando a fisionomia da cidade, mas os bairros perderam os limites, interligaram-se, compondo uma tessitura contínua de quadras, ruas e edificações, estabelecendo lugares onde os vazios não eram mais ambientes naturais, eram ambientes construídos, comportando múltiplas atividades e deslocamentos. As vias permaneceram na sua função de assegurar os deslocamentos biunívocos: núcleo central/subúrbios; porém, ao lado dos deslocamentos radiais, passaram a existir deslocamentos perpendiculares e transversais advindos das novas ruas (PONTUAL, 2001, p.424).

Ao comparar o território da cidade de 1951 (Mapa 03) com o território de 1932 (Mapa 02), observa-se o aumento da mancha urbana derivado de um outro ritmo e forma de ocupação, especialmente sobre as áreas de sítios e mangues:

**Mapa 03 - A cidade do Recife em 1951**



Fonte: Sá e Vasconcelos (2011).

Inclusive, é no contexto desse movimento de expansão urbana, que se tem o surgimento do bairro de Brasília Teimosa. Adjacente ao Pina — antiga Ilha do Nogueira — e considerada a mais antiga invasão urbana da cidade, Brasília Teimosa principia a sua trajetória com a ocupação de uma área em litígio que estava destinada à construção do Parque de Inflamáveis do Porto do Recife, mas que não foi realizada. Situada em um espaço da cidade em crescente valorização, a luta pela manutenção da ocupação foi marcada por frequentes despejos e destruição das casas, incluindo dois incêndios cuja causa mantém-se como mistério. Contudo, igualmente frequente também foi a reconstrução do espaço destruído e da rotina cotidiana daqueles moradores, persistência que garantiu a existência de Brasília Teimosa hoje como bairro (DINIZ; PONTUAL, 2018; GASPAR, 2016).

A síntese espacial desse período também é portadora de outra mudança significativa: a primeira tendência de ocupação espacial da cidade do Recife deixa gradualmente de acontecer à medida que transita de um contexto socioespacial marcado pela condição do espaço urbano

abundante para uma situação de escassez promovida pela intensa expansão da ocupação formal e informal da cidade que determinam a mancha urbana a partir da década de 60.

## **II. Tendência da ocupação do Recife em um contexto de disponibilidade espacial escassa**

A partir desse momento no percurso de desenvolvimento urbano, uma característica singular do Recife atual começa a ser intensificada: a de “não apresentar uma segregação geográfica marcante, mas distâncias sociais bem acentuadas” (BITOUN et al., 2004, p.03). Essa segunda tendência da ocupação espacial desenvolve-se em uma dinâmica cidadina que abarca dois processos socioespaciais cada vez mais visíveis: o da valorização imobiliária dos espaços localizados no centro urbano em detrimento das localidades mais afastadas e próximas da área periférica; e o desenvolvimento da conurbação que levará ao processo de metropolização, onde o espaço urbano hierarquizado e fragmentado entre áreas proletarizadas de moradia mais afastadas do centro melhor urbanizado, áreas comerciais e áreas mais bem servidas de serviços públicos que coexistem com áreas em situação infraestrutural inversa, passa a ser uma realidade similar apesar das diferenciações, entre o Recife e as cidades limítrofes.

A metropolização completou-se pela conurbação dos núcleos urbanos tradicionais à cidade central. Nesse momento, o antigo território, composto de várias urbanizações, com qualidades distintas de tempo, espaço e processos culturais, tornou-se um território com uma única urbanização em termos físicos a cidade estendida, mas contendo inúmeras formas de ocupação urbana, isto é, criou-se uma unidade que manteve a diversidade dos tipos de ocupação histórica (DINIZ; LACERDA; ZANCHETI, 2000).

De outro modo, o processo gradativo de metropolização que culmina na composição de uma única região urbana, traduz-se, preservadas as singularidades de cada cidade integrante, no compartilhamento da mesma dinâmica espaço-territorial determinada pela contradição da apropriação privada do espaço socialmente produzido.

A partir da década de 70, por força do §4º da Lei complementar nº 14 de 1973, a cidade do Recife é considerada cidade-polo da região metropolitana (RMR), inicialmente formada pelos municípios do Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata. Esse quantitativo foi modificado anos depois, com o acréscimo dos municípios de Abreu e Lima, Camaragibe, Itapissuma, Ipojuca e Araçoiaba, configurando a RMR como um espaço contínuo por conurbação física e funcional que interliga as praias de Jaboatão dos Guararapes, Recife, Olinda e Paulista com sete sistemas de infraestrutura e serviços urbanos em operação (transporte coletivo, pavimentação, abastecimento de água, energia elétrica, iluminação, telefonia e limpeza urbana) (SOUZA, 2007, p.117).



Nessa dinâmica metropolitana, o processo de expansão da mancha urbana na RMR pode ser descrita, de acordo Lacerda, Leitão e Marinho (2007), por meio de três grandes movimentos complementares: a expansão do núcleo central, a irradiação pelos eixos de ligação entre o centro e a periferia, e a expansão dos núcleos periféricos. Segundo esses autores, a RMR constitui uma grande área central quase integralmente conectada, que se fragmenta nas porções periféricas.

Desse modo, pode-se compreender melhor o nível de integração da rede urbana formada pela RMR, de acordo com as especificações de Cavalcanti et al. (2016, p.311), para quem os municípios conurbados com o Recife apresentam nível muito alto de integração: Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista. Os municípios de Abreu e Lima, Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho apresentam alto nível de integração, enquanto que os demais municípios, apresentam nível médio a baixo de integração.

Nos anos 80, com o processo de globalização acompanhado pela flexibilização da economia, intensificou-se a concentração dos investimentos nas regiões com melhores condições de competitividade. Na RMR, segundo Lacerda, Leitão e Marinho (2007, p.194), a distribuição das infraestruturas econômicas e das grandes plantas industriais contribuiu para “o desenvolvimento de dinâmicas territoriais opostas, notadamente entre a área situada ao sul e oeste e a que se localiza no norte metropolitano, com importantes implicações em termos socioespaciais para a Região”. Em específico, no Recife, os contrastes socioespaciais da cidade agravaram-se com as crises política e econômica em nível nacional, mas não sem resistência.

O movimento pela redemocratização do país intensifica a luta urbana por moradia em Recife, que desde a década de 60 já vinha consolidando o seu campo de atuação para além da esfera administrativa municipal restrita aos questionamentos da qualidade do serviço público prestado em uma localidade específica. A moradia e a sua localização passam a ser repensados como um direito fundamental, portanto, universal, e que por estarem articulados com outras necessidades humanas que igualmente determinam a qualidade de vida na cidade, como transporte, educação, e saúde, precisam ser discutidos no parlamento pelo povo e para o povo.

Essa tendência promoveu, ainda em 1963, a criação da Federação das Associações de Bairros do Estado de Pernambuco. Com reivindicações sociais mais amplas e menos atomizadas, essa articulação institucional foi inicialmente composta por 34 organizações comunitárias, quantitativo que passou para mais de 70 afiliadas após um ano de fundação (TEIXEIRA, 2009).

Participando cada vez mais das lutas populares que se apresentavam na cena política de Pernambuco, as associações de bairro ultrapassaram os limites da representação dos moradores por melhores condições de vida e procuraram inserir-se num contexto maior de busca de ampliações do espaço político de atuação das populações carentes do Recife (JACCOUD, 1990, p.91).

Alinhada ao Movimento Nacional da Reforma Urbana vinculada à mobilização da sociedade civil em torno do poder constituinte, a luta em prol da democratização do acesso à terra urbanizada é potencializada por meio do surgimento de organizações sociais voltadas para a assessoria dos movimentos populares, propiciando o aperfeiçoamento da construção da pauta reivindicativa e das formas de mobilização das associações de bairro por meio de conhecimentos técnicos, empíricos e teóricos nos campos político, jurídico e social, diretamente ligados à realidade social comunitária, mas sem separar essa realidade do todo societário representado por Recife enquanto município do nordeste brasileiro. Como exemplos dessas assessorias populares que, inclusive, ainda permanecem atuantes, tem-se a Equipe Técnica de Assessoria e Pesquisa e Ação Social (ETAPAS) fundada em 1982, que atua como entidade de assessoria técnico-pedagógica do movimento popular de bairros do Recife; e o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), criado em 1989, tem sua raiz fundacional ligada diretamente aos antigos profissionais e membros do colegiado da Comissão de Justiça e Paz de Olinda e Recife.

**Figura 04 – Manifestação pública do movimento de bairros pela habitação na década de 80**



Passeata do Encontro Metropolitano por Habitação na avenida Conde da Boa Vista em Recife.  
Fonte: ETAPAS.

**Figura 05 – Mobilização popular na década de 80 em Recife: Conselho de Moradores e Assembleia de Bairros**



Na foto à esquerda, tem-se o registro de uma reunião do Conselho de Moradores de Três Carneiros – Ibura; na foto à direita, tem-se o registro da plenária da Assembleia de Bairros.  
Fonte: ETAPAS.

Foi esse movimento popular envolvendo diferentes organizações sociais para a participação em ações públicas, que conseguiu transpor a ineficiente articulação política e orçamentária prevalecente entre as três instâncias governamentais — característica marcante dos anos 80 e 90 no âmbito do planejamento da cidade brasileira — e promover relativos avanços na construção das bases para o reconhecimento formal da desigualdade social como causa da produção das áreas precarizadas nos processos públicos que tratam do ordenamento do espaço urbano. Como exemplo desse avanço no campo dos instrumentos de gestão da cidade e das estratégias de aplicação desses últimos, tem-se a implementação de programas de governo como o Prefeitura nos Bairros de 1985 (EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, 2017) e a evolução da consideração das áreas de interesse social na legislação urbana do Recife.

Sobre as áreas de interesse social na legislação urbana do Recife, tem-se como marco inicial, a publicação da Lei municipal nº 14.511/1983 que definiu as diretrizes para o uso e ocupação do solo, com objetivos de promover a integração entre as regiões metropolitanas e a preservação do patrimônio histórico e cultural. Por meio desse documento legal<sup>96</sup>, a ocupação territorial do município foi delimitada em duas áreas: a de expansão urbana, que compreende a parte territorial considerada de interesse para fins de preservação natural, proteção especial e ocupação urbana de baixa densidade; e a área urbana, que compreende a porção do município exclusivo para fins de ocupação. Essa última, foi dividida em seis zonas: a residencial, subdividida sob o critério da densidade populacional existente e da tipologia predominante dos assentamentos habitacionais; a de atividades múltiplas; a industrial; as especiais; a verde; e a institucional.

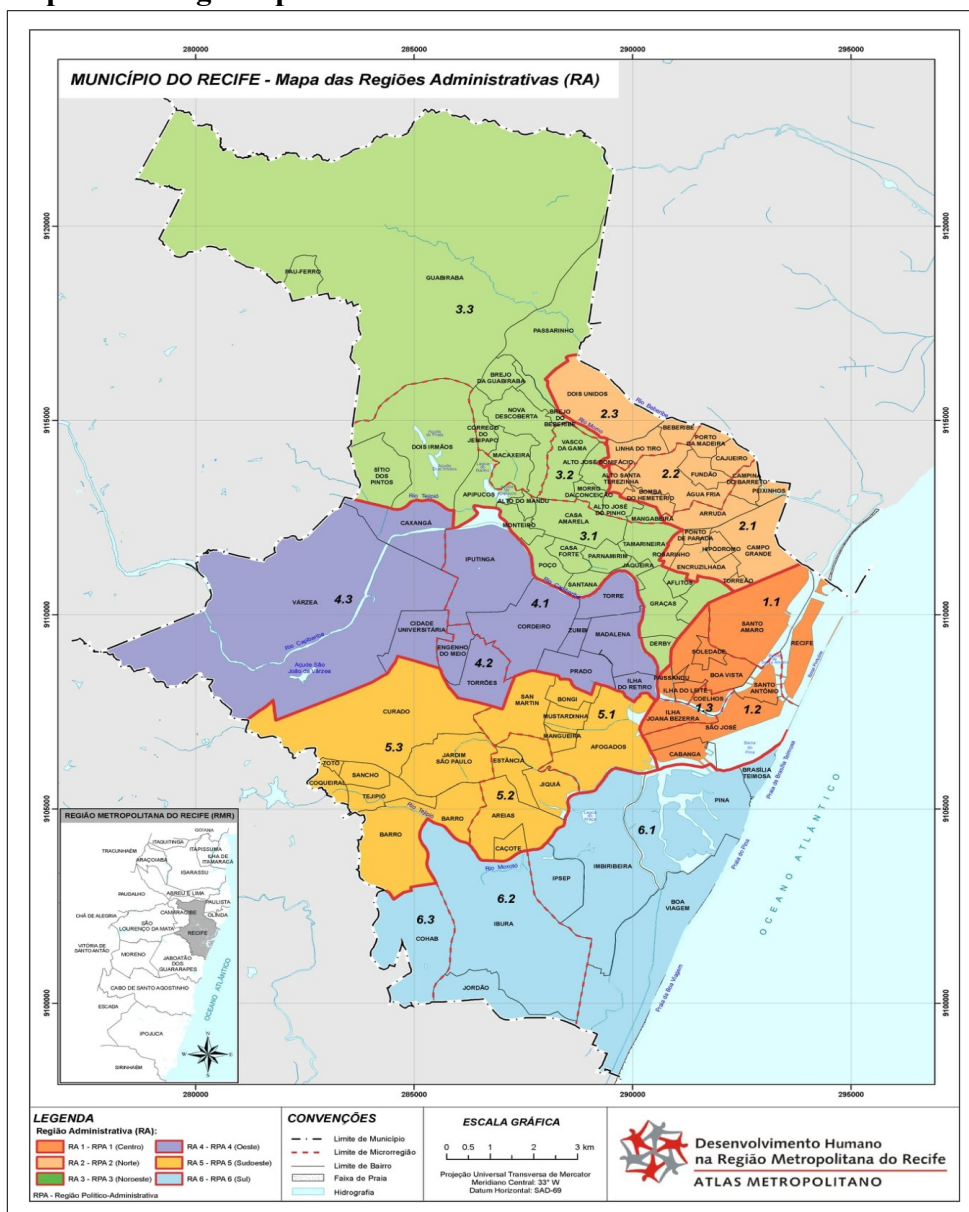
Em específico, sobre as zonas especiais, definidas inicialmente pela referida lei, como “áreas urbanas que exigem tratamento específico na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo”, foram distribuídas em duas categorias gerais: zonas de preservação ambiental e do patrimônio histórico; e zonas de interesse social (ZEIS), constituídas por “assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, segundo o interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”. Essas últimas passam a ser reguladas ainda na década de 80 por meio do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) formalizado pela Lei nº 14.947 de 1987. Essa lei é revogada na década de 90, passando o PREZEIS a ser gerido pela Lei nº 16.113 publicada em 1995. É nessa década também, que o município do Recife passa a ter divisão vigente em seis RPAs (Mapa 04) com a finalidade, segundo a Lei municipal nº 16.293 que normatiza tal divisão, de otimizar o “efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais”. Cada RPA compreende três

<sup>96</sup> As primeiras alterações neste documento normativo, se devem às Leis municipais nº 16.116 e nº 16.113 publicadas em 1995.

microrregiões, que por sua vez, são compostas por grupos de bairros definidos pelo Decreto nº 14.452/88.

Outra iniciativa que data da década de 90 e que destoa da forma como as áreas precarizadas vinham sendo tratadas nos campos político e do planejamento desde os primeiros projetos de urbanização da cidade, diz respeito à inclusão do tema Morros e Encostas na pauta pública de discussão dos problemas relacionados ao direito à vida. Esse direito foi evocado em função da frequência de deslizamentos de barreiras e encostas ocupadas como também da iminência desse acidente com risco de morte, sobretudo, nos períodos chuvosos. De acordo com Cavalcanti et al. (2016), na RMR entre 1990 e o ano 2000, em decorrência de deslizamentos, morreram 150 moradores de assentamentos precários localizados em morros.

**Mapa 04 – Regiões político-administrativas do Recife e seus bairros**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife.

Com base na Tabela 28, no ano 2000, 44% do total da população da RMR habitavam em morros, ou seja, 1.457.017 pessoas. Entre os municípios, Moreno (92%), Camaragibe (86%) e São Lourenço da Mata (73%) apresentavam os maiores percentuais do total de suas populações residindo em morros. Recife apresenta um percentual menor (33%), mas não menos alarmante, em função das condições estruturais dos morros que, por fatores antrópicos (especialmente provocados pela autoconstrução de habitações sem conhecimento técnico) e naturais, apresentam em sua maioria, erosão acentuada. A gravidade desse quadro socioambiental metropolitano, motivou a realização de uma Sessão Especial na Assembleia Legislativa de Pernambuco em 1997; a publicação da Resolução nº 32 pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM), que estabeleceu a ocupação dos morros e encostas como um dos temas prioritários de sua agenda para o exercício de 1998; e outras iniciativas, como a realizada pelas prefeituras da RMR em conjunto com a Associação Municipalista de Pernambuco e com a FIDEM, objetivando a obtenção de recursos federais para ações destinadas ao gerenciamento de riscos físico-ambientais (CONDEPE/FIDEM, 2004).

**Tabela 28 – População da RMR e a localização habitacional em morro e planície no ano 2000**

Municípios	População (habitantes)				
	Total	Morro		Planície	
		Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
<b>Recife</b>	1.422.905	469.332	33	953.573	67
<b>Abreu e Lima</b>	89.039	59.173	66	29.866	34
<b>Araçoiaba</b>	15.108	8884	59	6.224	41
<b>Cabo de Santo Agostinho</b>	152.977	79.646	52	73.331	48
<b>Camaragibe</b>	128.702	111.174	86	17.528	14
<b>Jaboatão dos Guararapes</b>	581.556	251.621	43	329.935	57
<b>São Lourenço da Mata</b>	90.402	65.868	73	24.534	27
<b>Igarassu</b>	82.277	44004	53	38.273	47
<b>Ilha de Itamaracá</b>	15.858	14342	45	1.516	55
<b>Moreno</b>	49.205	45256	92	3.949	8
<b>Olinda</b>	367.902	191792	52	176.110	48
<b>Paulista</b>	262.237	100626	38	161.611	62
<b>Ipojuca</b>	59.281	7517	26	51.764	74
<b>Itapissuma</b>	20.116	13.599	68	6.517	32
<b>RMR - Total</b>	3.337.565	1.457.017	44	1.880.548	56

Fonte: CONDEPE/FIDEM (2004).

Contudo, essa sensibilidade social tardia na esfera política e administrativa do setor público, ainda não se traduzia na consolidação de um posicionamento institucional público contrário ao que, no início do séc. XX, acentuou o estigma sofrido pelos recortes populacionais residentes em assentamentos precarizados. Como já exposto, a difusão do pensamento higienista resultou no convencimento social de que as classes pauperizadas são integralmente responsáveis pelos espaços da cidade em que a pobreza é o traço caracterizador predominante.

Mesmo havendo sucessivas transformações políticas e, obviamente, ideológicas, tal estigma permaneceu, manifestando-se na culpabilização dos habitantes de ocupações irregulares, sobretudo, em áreas impróprias para construção habitacional em decorrência de fatores geofísicos (como os morros). Nesta “nova roupagem” deste discurso heterônimo que não se restringe à cultura organizacional pública, mas atravessa a sociedade como um todo, a responsabilização dos pobres, além de continuar servindo como explicação do motivo pelo qual não se consegue progredir quanto ao embelezamento da cidade, passa a explicar também, os acidentes (deslizamentos de terra com vítimas) e toda degradação ambiental gerada.

Para essa perspectiva superficial e elitista em relação às determinações da questão da moradia na cidade capitalista, se houver alguma responsabilidade civil do Estado, esta se restringe a uma fiscalização ineficiente dessas áreas da cidade, que acaba por permitir a existência das ocupações impróprias e irregulares. Sobre essa circunstância, Bitoun (2004a, p. 257 – 258) promove a reflexão de que: como seria possível as famílias que encontram-se em situação de pobreza e com pouco acesso à informação, construírem suas habitações de acordo com a engenharia adequada à edificação em planícies de inundação e vertentes íngremes, sabendo-se que tal adequação técnica possui custo elevado e exige uma visão sistêmica do processo de construção? Para o referido geógrafo, a naturalização da contradição que responde a este questionamento, é o que explica a existência do senso comum quanto aos impactos socioambientais: “as famílias pobres seriam os próprios artesãos da degradação da natureza quando, de modo recorrente vêm construindo a cidade como podem, ocupando terrenos que, pela racionalidade técnica, deveriam ser mantidos em estado natural”.

Nesse contexto da realidade referente à transição para o século XXI, o alto preço da terra urbanizada não é mais necessariamente determinado pela sua localização em relação ao centro urbano. O modelo centro-periferia é minado por novas formas de apropriação, produção e domínio do espaço, resultantes da continuidade da expansão da propriedade fundiária em uma situação de escassez espacial para atividades econômicas. Em outras palavras, a indisponibilidade de espaço começa a se concretizar, começando também a interferir na expansão do capital pela via imobiliária. Diante da ampliação da escassez de terras disponíveis, soluções começam a ser buscadas e novas formas de apropriação e domínio do espaço urbano emergem. As áreas

periféricas, que vinham se desenvolvendo em uma situação de privação, sobretudo, de infraestrutura essencial urbana, passam a serem vistas de modo diferenciado pelo setor privado. Como o interesse em localidades específicas determina formação dos preços da terra e dos imóveis (YANG, 2020), o novo circuito imobiliário criado através de estratégias como as de revitalização do espaço periférico, promove a resignificação do que se concebe como área desvalorizada. Surgem os empreendimentos edilícios (principalmente conjuntos habitacionais para as classes média e alta; e grandes centros comerciais como shoppings) que atribuem novo conceito (em termos de valorização imobiliária) às áreas antes referenciadas como pobres. Mas não só a terra urbanizada na periferia tende a ter seu preço imobiliário aumentado, os preços dos bens e serviços disponíveis no entorno daqueles empreendimentos também acompanham a tendência de encarecimento. Desse modo, enquanto as famílias que dispõem de menor renda e as que não dispõem de renda eram, no início do século, expulsas diretamente pelo poder público do centro urbano para a periferia, nesse momento, são expulsas da área que moravam pelo processo de revalorização local através de empreendimentos privados que promoveram o aumento do custo de vida. Tem-se, mais frequente e visível, o processo de gentrificação sob o aval estatal, como mais uma forma de expropriação social na cidade capitalista que propicia a especulação imobiliária e potencializa o déficit habitacional, a ser pensada e combatida pelos movimentos sociais.

A partir de 2003, no governo federal sob a gestão petista, essa tendência de ocupação urbana é fortalecida. Como se sabe, toda intervenção infraestrutural pública e/ou privada que revitaliza uma área degradada ainda que superficialmente, gera benefícios capturados por agentes que não participaram daquele processo de produção urbana, ou seja, são geradas externalidades positivas que atendem, especialmente, aos interesses de grandes empresas privadas nos ramos da construção, venda e locação de imóveis até pequenos proprietários fundiários que também integram o mercado imobiliário de locação. Assim, na seara da atuação estatal — que com base em Corrêa (2017, p. 47), são destacados os seguintes papéis: o de produzir as condições de produção para outros agentes sociais, como sistemas de energia, água e esgotamento sanitário; o de controlar o mercado fundiário, tornando-se proprietário de glebas que poderão ser permutadas com outros agentes sociais; e o de tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais para determinados recortes da população —, as ações de urbanização de favelas e loteamentos irregulares, bem como de investimentos na provisão habitacional por meio das obras do PAC em atendimento à PNDU estabelecida em 2005, favoreceram o setor privado com a diminuição dos custos de revitalização das áreas periféricas e marginalizadas.

E mesmo sendo também a partir desse período, que a legislação urbanística passa a ser reforçada, especialmente, a de interesse social como a das ZEIS que será exposta mais adiante, abrindo

espaço para a produção de políticas e programas que objetivam realizar no plano local, as metas do governo federal relativas ao desenvolvimento urbano, ainda assim, os ganhos privados com a diminuição dos custos no campo da urbanização das áreas periféricas, podem ser considerados maiores. Na esfera da parceria público-privada, exemplificam esses ganhos, os pontos levantados por Krause, Balbim e Neto (2010) e Nascimento (2018) apresentados na subseção 5.2.3, sobre a lógica privatista que guiou as ações do PMCMV.

Na RMR, dentre os projetos contemplados pelo PAC, conforme descrevem Cavalcanti et al. (2016, p. 358), destacam-se:

- i. Segunda etapa da Via Mangue: projeto criado para melhorar o trânsito na zona sul do Recife, por meio da complementação do sistema viário (três quilômetros de vias no entorno do manguezal do Pina), de obras saneamento (275 hectares) e 992 moradias para famílias residentes em palafitas e em outros assentamentos irregulares e precários;
- ii. O Projeto Gestão Integrada da Bacia do Beberibe: gerenciado por meio de um consórcio entre os municípios de Recife, Olinda e Camaragibe, esse projeto objetivou inicialmente dar continuidade à execução das ações do Prometrópole criado em 2003, com a previsão de ligações de abastecimento de água, ligações de esgotamento sanitário, estações de tratamento de esgoto, pavimentação e drenagem de ruas, além da construção de moradias, equipamentos públicos, urbanização e educação ambiental;
- iii. O Sistema Saneamento Integrado Cordeiro articulado ao Programa Saneamento para Todos: foi desenvolvido para melhorar a cobertura da rede de esgotamento nos bairros do Cordeiro e Prado;
- iv. Projeto Requalificação das Áreas Urbanas Centrais: desenvolvido para a requalificação do centro do Recife, com a meta de reassentamento de 1.050 famílias moradoras de palafitas de comunidades às margens do Capibaribe; de imóveis abandonados para o reassentamento de famílias em situação de risco na própria área; e para a recuperação ambiental do rio Capibaribe.

Sobre as mudanças institucionais e legais, no que diz respeito à gestão municipal, ressaltam-se o atendimento do Estatuto da Cidade com a obrigatoriedade de apresentação do Plano Diretor consubstanciado em lei; e a criação do Conselho da Cidade, como uma esfera consultiva e propositiva de natureza permanente, para assistir os processos decisórios relativos às necessidades urbanas do município e exercer o controle social sobre a gestão da cidade com a participação da sociedade civil. O planejamento dos espaços da cidade consolida-se como instrumento obrigatório para a gestão urbana municipal, de tal modo que o atendimento das exigências de ordenação da cidade estabelecidas pelo Plano Diretor, é representativo do cumprimento da função social da propriedade urbana. No Recife, o referido Conselho foi instituído em 2014 pela Lei municipal nº 18.013.

Dentre os aspectos da organização socioespacial do município que são imprescindíveis para o interesse social, evidencia-se, além dos conceitos de RPA e ZEIS, o conceito de



comunidade de interesse social (CIS). Conexos entre si, essas categorias vinculadas ao campo da ordenação da cidade, expressam mais que informações morfológicas sobre o espaço, pois a constituição de cada uma envolve disputas, exploração, privilégios, resistência e contradições derivados da construção urbana assentada em um processo de espoliação funcional à dinâmica capitalista.

As principais mudanças legais que incidiram sobre as ZEIS, foi a regulamentação municipal trazida pelo Plano Diretor do Recife (Lei nº 17.511/08). De acordo com art. 107 desse documento normativo, esse zoneamento se subdivide em dois tipos:

- i. ZEIS I: áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária;
- ii. ZEIS II: áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostos pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização. As áreas desse segundo tipo foram identificadas em 2014 pela lei nº 18.093, em atendimento ao § 2º desse artigo.

Em relação às funções de cada tipo de ZEIS, o art. 108 do Plano Diretor, as especifica como:

- i. ZEIS I: possibilitar melhores condições de habitabilidade; promover a regularização urbanística e jurídico-fundiária; inibir a especulação imobiliária e comercial sobre os imóveis situados nessas áreas; incorporar ao limite das ZEIS I, mediante lei específica, os imóveis situados em áreas contíguas, com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, com o objetivo de promover Habitação de Interesse Social, incluindo equipamentos e espaços públicos, destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS; destinar imóveis com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizados dentro do perímetro das ZEIS I, para habitação de interesse social, atendendo à função social da propriedade, destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS.
- ii. ZEIS II: promover a habitação de interesse social, incluindo equipamentos e espaços públicos; possibilitar a relocação de famílias provenientes das áreas de risco, *non aedificandi* e sob intervenção urbanística.

De modo geral, segundo Arantes et. al. (2012, p. 124), a criação dessas zonas de interesse social facilitou o processo de regularização fundiária de áreas com padrões específicos de urbanização e características particulares decorrentes de ocupações irregulares para fins de moradia. Na esteira dessa regulação, como proteção aos ditames do mercado imobiliário, as comunidades em

situação de vulnerabilidade social podem se tornar ZEIS. As elegíveis para o alcance dessa condição, são, especialmente, as que possuem uma trajetória sociocultural popularmente reconhecida como importante para a história da cidade e para a identidade territorial dos seus moradores. Dessa forma, as comunidades com aquelas especificidades podem reivindicar o tratamento jurídico como de interesse social. Nesse sentido, as comunidades de interesse social (CIS) podem ser compreendidas como “territórios vividos por populações com pouca influência nos processos decisórios determinantes nas formas de produção do espaço, anteriormente denominados de mocambos” (NASCIMENTO, 2018, p.98).

Todavia, mesmo havendo um consenso sobre a imprescindibilidade do zoneamento de interesse social enquanto instrumento para promoção da justiça socioespacial, são observadas críticas acerca da sua funcionalidade, que amparam-se, por exemplo, no argumento da impossibilidade do uso do terreno para exploração econômica em transações comerciais imobiliárias.

Com a aplicação desse instrumento, [...] proprietários passam a ter menos possibilidades de aproveitamento do solo urbano. Trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel. Em outros casos, o conflito ocorre com agentes do mercado imobiliário que tem interesse em usar as áreas demarcadas como ZEIS para outros tipos de empreendimentos destinados a grupos sociais com maior poder aquisitivo. As ZEIS podem sofrer, também, oposições por parte dos moradores da vizinhança que entendem, erradamente, a aplicação desse instrumento como a perpetuação de habitações precárias, vistas como fatores de incomodidade e de desvalorização imobiliária (CYMBALISTA; NAKANO; ROLNIK, 2013, p. 21).

A Tabela 29 apresenta de forma discriminada a composição das RPAs e os números de ZEIS e CIS que cada uma abriga a partir de dados referentes ao ano de 2017. Através da distribuição dos bairros nas RPAs, é possível confirmar pelo menos duas características do espaço urbano do Recife: que é a de não haver um limite geográfico acentuado e visível entre áreas valorizadas e desvalorizadas, quando se verifica que em todas as RPAs se tem a coexistência de bairros considerados nobres, pobres e os caracterizados como de classe média; e as RPAs que possuem mais bairros pobres, portanto, mais vulneráveis, são as áreas com maior densidade populacional e que possuem mais ZEIS e CIS. É o caso da RPA 5. Esse cenário confirma a forte concentração de renda e a consequente desigualdade social bastante acentuada em uma mesma RPA, como determinantes da ordenação socioespacial do Recife.

**Tabela 29 – ZEIS e CIS por RPA e microrregião**

(continuação)

RPA	MICRORREGIÃO I	MICRORREGIÃO II	MICRORREGIÃO III	ZEIS	CIS
01	Recife; Santo Amaro.	Boa Vista; Cabanga; Ilha do Leite; Paissandu; Santo Antônio; São José; Soledade.	Coelhos; Ilha Joana Bezerra.	05	16
02	Arruda; Campina do Barreto; Campo Grande; Encruzilhada; Hipódromo; Peixinhos; Ponto de Parada; Rosarinho; Torreão.	Água Fria; Alto Santa Terezinha; Bomba do Hemetério; Cajueiro; Fundão; Porto da Madeira.	Beberibe; Dois Unidos; Linha do Tiro.	06	85

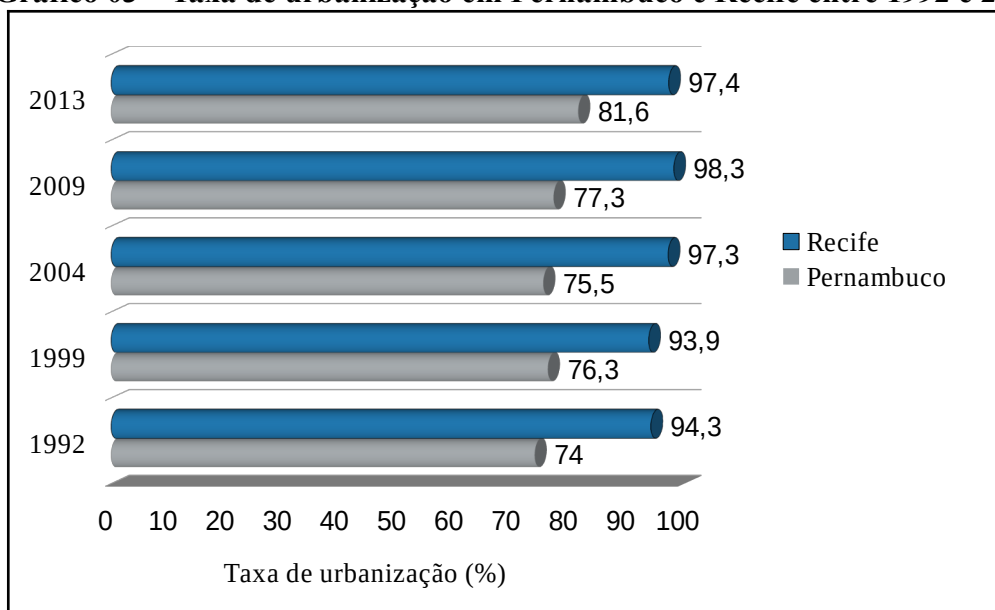
<b>03</b>	Aflitos; Alto do Mandu-Sítio Grande; Apipucos; Casa Amarela; Casa Forte; Derby; Dois Irmãos; Espinheiro; Graças; Jaqueira; Monteiro; Parnamirim; Poço da Panela; Santana; Tamarineira; Sítio dos Pintos.	Alto José Bonifácio; Alto José do Pinho; Mangabeira; Morro da Conceição; Vasco da Gama.	Brejo da Guabiraba; Brejo do Beberibe; Córrego do Jenipapo; Guabiraba; Macaxeira; Nova Descoberta; Passarinho; Pau Ferro.	13	131
<b>04</b>	Cordeiro; Ilha do Retiro; Iputinga; Madalena; Prado; Torre; Zumbi.	Engenho do Meio; Torrões.	Caxangá; Cidade Universitária; Várzea.	15	108
<b>05</b>	Afogados; Bongü; Mangueira; Mustardinha; San Martin.	Areias; Caçote; Estância; Jiquiá.	Coqueiral; Barro; Curado; Totó; Tejipió; Jardim São Paulo; Sancho.	19	92
<b>06</b>	Boa Viagem; Pina; Brasília Teimosa; Imbiribeira; Ipsep.	Ibura; Jordão.	Cohab/Ibura de Cima.	15	114
<b>Total</b>				73	546

Fonte: elaboração própria. Dados da lei municipal nº16.290/97 e da Prefeitura do Recife através do PLHIS (2017).

As Tabelas e Gráficos a seguir, apresentam alguns aspectos do processo de urbanização do Recife entre 1990 e 2013, que confirma os desafios sociais e urbanos da RMR na transição para o século XXI, descritos na literatura pesquisada e que ainda permanecem distantes da solução efetiva.

O Gráfico 03 demonstra a intensificação progressiva do processo de urbanização no Recife acompanhando a mesma tendência do crescimento estadual. Contudo, a taxa de urbanização municipal é maior que a estadual em todos os anos considerados. Em 1992, o percentual da população urbana municipal em relação à população total do município passa de 74% para 97,4%, o que significa a quase totalidade da população municipal como urbana.

**Gráfico 03 – Taxa de urbanização em Pernambuco e Recife entre 1992 e 2013**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Síntese de Indicadores Sociais – IBGE/PNAD.

Em relação ao rendimento mensal segundo a média de anos de estudo para as populações branca, negra e parda, tanto para Pernambuco como para Recife, a Tabela 30 mostra que o tempo de estudo é maior para a população branca assim como também são maiores, os rendimentos relacionados a esse tempo. Em 1992, tanto para Pernambuco como para Recife, a população negra (pretos e pardos) apresenta aproximadamente quase a metade do tempo de estudo da população branca. Nos anos seguintes, há o aumento do tempo de estudo para a população negra, mas esse aumento não supera o tempo de estudo verificado para a população branca.

**Tabela 30 – População ocupada por cor da pele, média de anos de estudo e rendimento mensal**

	Pernambuco				Recife			
	Branca		Preta e Parda		Branca		Preta e Parda	
	Média de anos de estudos	Rendimento médio mensal em salário - mínimo	Média de anos de estudos	Rendimento médio mensal em salário - mínimo	Média de anos de estudos	Rendimento médio mensal em salário - mínimo	Média de anos de estudos	Rendimento médio mensal em salário - mínimo
<b>1992*</b>	5,8	2,7	3,5	1,2	8,4	4,2	4,7	1,6
<b>1999*</b>	6,6	3,71	4,6	1,79	8,7	5,56	5,9	2,48
<b>2004</b>	7,2	2,8	5,7	1,6	9,6	4,1	7,5	2,2
<b>2007</b>	7,8	2,2	6,0	1,3	9,8	3,2	7,8	1,6
<b>2011</b>	8,3	2,5	7,2	1,9	10,1	3,4	8,7	2,3

Fonte: elaboração própria. Síntese de indicadores sociais – IBGE/PNAD.

Por RPA, conforme a Tabela 31, entre 2000 e 2010, a população aumentou em todas as seis regiões político-administrativas, assim como também, a renda per capita, mas a partir de patamares diferentes. A RPA 05 aumentou de R\$463,08 para R\$603,36 enquanto que a RPA 06, aumentou de R\$1.101,75 para R\$ 1.650,30, sendo essas duas regiões, as que possuem maior população.

**Tabela 31 – População total e renda média per capita por RPA entre 2000 e 2010 - Recife**

	População Total		Renda média per capita (R\$)	
	2000	2010	2000	2010
<b>RPA 01</b>	78.098	78.114	705,01	892,79
<b>RPA 02</b>	205.986	221.234	513,85	689,13
<b>RPA 03</b>	283.525	312.981	890,48	1.458,11
<b>RPA 04</b>	253.015	278.94	749,58	1.037,03
<b>RPA 05</b>	248.483	263.778	463,08	603,36
<b>RPA 06</b>	353.798	382.650	1.101,75	1.650,30

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo Demográfico – IBGE.

Em relação ao nível de escolaridade, de acordo com a Tabela 32, em todas RPAs entre os anos considerados, houve o aumento dos percentuais de pessoas em todos os níveis de escolaridade, com destaque para o ensino médio. Em 2010, o ensino superior continua apresentando os menores percentuais em relação aos outros níveis de escolaridade.

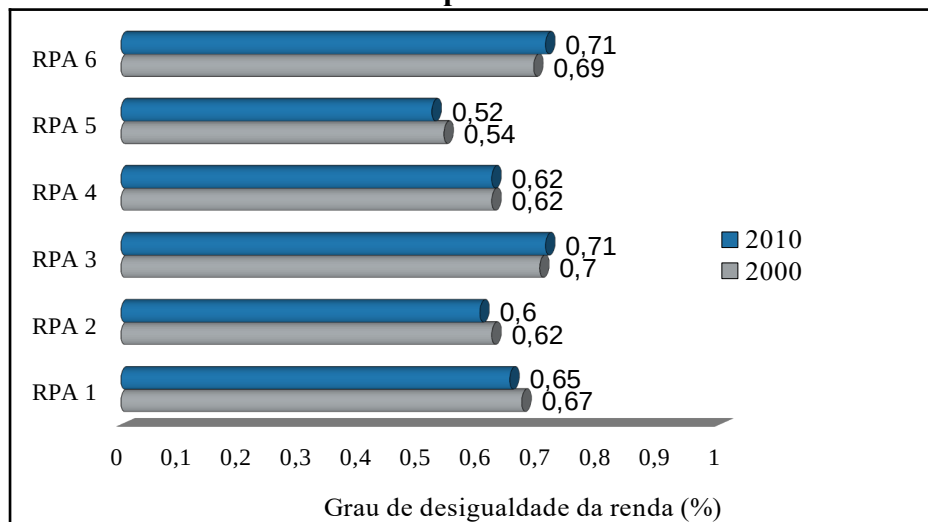
**Tabela 32 - Pessoas com 25 anos ou mais de idade por nível de escolaridade nas RPAs entre 2000 e 2010**

	Nível de escolaridade (%)					
	2000			2010		
	Ensino fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Ensino fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
<b>RPA 01</b>	50,47	37,93	15,63	60,30	45,08	17,53
<b>RPA 02</b>	44,70	29,25	8,90	58,77	43,50	12,93
<b>RPA 03</b>	48,32	35,46	16,02	64,40	49,95	23,63
<b>RPA 04</b>	54,36	41,25	16,00	66,23	53,17	21,81
<b>RPA 05</b>	48,21	33,06	6,75	60,03	44,05	9,50
<b>RPA 06</b>	56,98	44,52	17,24	68,12	54,81	23,00

Fonte: adaptado a partir dos dados do Censo Demográfico - IBGE.

Em relação ao índice de Gini, em função dos valores aproximados desse indicador entre as regiões e em um patamar que denuncia a alta concentração de renda, observa-se que entre 2000 e 2010 não houve no cenário socioeconômico municipal, mudança significativa que diminuísse a gravidade da distribuição desigual da renda. A RPA 03 e a RPA 06 apresentaram em 2010 o maior grau de concentração de renda em relação as outras regiões e a RPA 05, o melhor resultado para aquele ano, apesar de apresentar os valores mais baixos da renda média para os anos 2000 e 2010.

**Gráfico 04 – Índice de Gini por RPA entre 2000 e 2010 – Recife**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo Demográfico – IBGE.

As informações apresentadas mostram que o curso de desenvolvimento do Recife passou a contar com uma forma de pensar a gestão da cidade sem dissociar os problemas urbanos do aspecto social relativo à pobreza, contudo, os resultados dos indicadores sociais elencados (com a exceção do índice de Gini), apesar da relativa melhora nos anos finais de referência, não são capazes de explicar a permanência de problemas estruturais graves relacionados ao atendimento das necessidades humanas mais urgentes como a moradia adequada, verificados facilmente em um simples passeio nos arrabaldes do Recife. Tal contraste entre a superficialidade dos números e a complexidade da realidade, encerra-se na forma como o aspecto social é considerado nas estratégias espaciais do planejamento e da gestão municipais, que não estão voltadas para o rompimento dos padrões políticos, administrativos e econômicos que reproduzem a contradição da apropriação privada do espaço socialmente produzido.

Essa contradição é o eixo das transformações das tendências da ocupação urbana, já que a propriedade privada do espaço é a condição da reprodução da cidade no capitalismo. Conforme apresentado, no caso particular do Recife, a partir do séc. XX até meados da década de 60, tem-se o movimento de ocupação urbana ocorrendo em um contexto caracterizado pela abundância do espaço para a reprodução econômica capitalista, com maior grau de liberdade para práticas espaciais heterônomas, já que a legislação urbanística existente nesse período, pode ser considerada limitada e superficial em termos de responsabilidade socioambiental. Essa situação vai sendo gradualmente revertida para uma situação oposta, à medida que a mancha urbana avança, caracterizando dois movimentos interligados, sendo o segundo consequência direta do primeiro: a ampliação do domínio dos espaços da cidade por meio da propriedade privada do solo urbano, como também a ampliação de mais espaços precarizados constituídos por núcleos de assentamentos irregulares nos quais a população em situação de vulnerabilidade social consegue construir a “sua casa própria” (KOWARICK, 2009). A partir da década de 70 aos dias atuais, o processo de metropolização expressa a intensificação da ocupação urbana que passa a se realizar em uma situação de escassez de espaço para a reprodução da cidade capitalista.

Nesse ritmo, a ocupação urbana no Recife caminha para a terceira tendência que é a caracterizada pela situação de disponibilidade rara do espaço. Ou seja, o processo de ocupação urbana vai tornando cada vez mais explícito, conforme explica Carlos (2017, p. 69), que “o espaço, produto da reprodução da sociedade, entra em contradição com as necessidades de desenvolvimento do próprio capital: a raridade como resultante do processo de produção do espaço sob o capitalismo gera uma contradição que é inerente a esse desenvolvimento”. De outro modo, a crescente apropriação privada do espaço urbano enquanto mercadoria, ao produzir o escasseamento desse último para a continuidade da expansão das atividades econômicas, tende a criar os próprios limites para a reprodução do capital.

Mas esse não é o único impacto. Interligada a todos esses processos, passa a ser igualmente

crescente, a necessidade de vigilância por parte dos movimentos sociais pelos direitos à moradia e à cidade, sobre as variações nos discursos e práticas socioespaciais heterônimos públicos e privados que, sob a ideia de modernidade e, mais recentemente, de democratização do espaço urbano em função do atendimento dos direitos sociais, continuam a realizar a reprodução da cidade como uma mercadoria.

### **5.3.2 A questão da moradia e a trajetória dos principais programas habitacionais de interesse social em Recife**

No séc. XVII, o processo de expansão urbana do Recife foi decorrente, sobretudo, do aumento populacional que desencadeou o que pode ser considerado como o primeiro déficit habitacional da cidade em estudo. Para o enfrentamento deste problema habitacional, foram consideradas a articulação de duas medidas: a prática do aterramento, de modo a se ter a ampliação do perímetro da superfície portuária que permitisse a construção edilícia; e a recomendação da construção edilícia apenas na forma habitacional de sobrados, como meio de controlar o tamanho da área construída. O desequilíbrio entre a insuficiente extensão da superfície apropriada para o assentamento humano e o aumento progressivo da densidade demográfica, como mencionado na subseção anterior, foi vivenciado até mesmo pelos que poderiam prover a aquisição das suas habitações, como os judeus em acordo com os holandeses.

No trânsito entre os tempos sociais, no século que margeia a consolidação do modo de produção capitalista no Brasil, ou seja, o século XIX, o problema habitacional relacionado ao acesso à terra apropriada para a construção de assentamentos habitacionais, deixa de ser predominantemente determinado por causas morfológicas naturais, para ser determinado pela indisponibilidade da renda necessária para aquisição da propriedade habitacional. O parcelamento dos engenhos em sítios e o uso destes com a finalidade de exploração econômica por meio da locação para veraneio, é representativo da tendência de mercantilização fundiária que progressivamente se intensifica com a ampliação do horizonte de possibilidades relativas aos ganhos com a especulação da terra urbanizada. Esse caminho lucrativo anuncia a estruturação do mercado imobiliário na cidade, tendo no estilo vinculado ao tradicionalismo aristocrático que a elite oligárquica nutria profunda apreciação como referência de distinção social, o fator que agregava valor ao imóvel. A preocupação em eliminar os pobres (e não a pobreza) nessas áreas, com vistas a não “arranhar” a impressão luxuosa necessária para a formação dos preços imobiliários cobrados, começa a ser crescente.

Na República velha, século XX, consolida-se o entendimento da habitação como mercadoria. Enquanto o mercado ocupava a posição de única via formal para provisão habitacional; a cidade informal, composta pelos espaços ocupados irregularmente nos arredores do centro urbano, consistia na

solução encontrada pela classe trabalhadora, agora assalariada, para driblar a impossibilidade financeira para aquisição da moradia.

Diante da carência de qualquer tipo de plano urbanístico e do caráter ainda elitista do Estado, a população de baixa renda coube desenvolver estratégias informais para atender à própria demanda por moradia. Ocuparam, assim, áreas desvalorizadas pelas leis do mercado e pela produção formal do espaço urbano que, no caso do Recife, cidade situada entre o oceano e rios, corresponde, em sua maioria, às áreas de alagados (BRITO; ZARIAS, 2014. p.04).

Em outras palavras, a condição de assalariado não constitui por si só a garantia de participação no mercado imobiliário. A precarização das condições de trabalho, incluindo, o nível salarial baixo, como anteriormente explicitado, limitavam o horizonte de soluções em torno do atendimento das necessidades habitacionais, de modo que, só à margem do mercado, se tornou possível improvisar alguma habitação ou arranjá-la por meio do aluguel em favelas e cortiços.

**Figura 06 – Mocambos nos alagados e morros do Recife entre as décadas de 20 e 40**



Na foto à esquerda, os mocambos no bairro de Santo Amaro na década de 20. Fonte: Lira (1998); Na foto à direita, mocambos localizados no Alto José Bonifácio na década de 40. Fonte: Alexandre Berzin - FUNDAJ.

Conforme evidenciam Marx e Engels (2017a), a luta proletária contra a burguesia começa com a sua existência. Nesse sentido, o protagonismo popular em termos de achar meios alternativos para atender as necessidades humanas mais urgentes, como a moradia, era ainda mais desafiado pela restrição da cidadania e inexistência dos direitos sociais no Estado fundado pela Constituição de 1891.

Os primeiros registros dos mocambos na cidade do Recife remontam à segunda década do século XIX. Essas habitações passaram a ser vistas, depois da década de 1920, como tipos primitivos de casas populares “irremediavelmente ligadas à cidade” e também como objetos de intervenção estatal; como contraposto, apareceram “as habitações higiênicas, operárias ou de pequeno valor”. Isto é, a partir das primeiras décadas deste século, o mocambo surge “como um mal [...] como uma realidade indesejável [...] o perigo representado pelos mocambos era, há um tempo, sanitário e estético”, espalhado pelos bairros mais populosos da cidade (PONTUAL, 2011, p.427).



Em 1924, surgem iniciativas pontuais e desarticuladas de um planejamento público voltado para o setor habitacional, como a Fundação A Casa Operária. Segundo o Grupo de Arquitetura e Planejamento (1985), essa fundação foi criada pelo governo estadual e teve a finalidade de edificar habitações simples para pessoas pobres mediante reduzido aluguel. É considerada a primeira instituição pública do país a ser criada especificamente para produzir habitação com caráter social e até 1926, foram construídas 40 unidades habitacionais (BONDUKI, 1994).

A partir da segunda metade da década de 30, sob o Estado Novo, a atuação pública relativa ao setor habitacional concentrou-se no objetivo de erradicar os mocambos. Diante dessa problemática urbana, as providências públicas que passaram a disciplinar a produção habitacional, consideravam como adequada, a estrutura da habitação — que envolve a infraestrutura física e localização — que expressasse os privilégios, em termos de urbanidade e habitabilidade, das classes sociais mais abastadas; enquanto que para a classe popular, a habitação adequada era entendida como a negação do mocambo, correspondendo, portanto, à construção de casas ditas higiênicas caracterizadas pela alvenaria e uso de telhas, mas sem vínculo com a noção de um direito humano universal.

De acordo com Pontual (2001, p.427), a prática da política urbana higienista em Recife pode ser dividida em dois momentos: o primeiro, caracterizado pela atuação pública orientada apenas para a destruição dos mocambos, e, um segundo momento, caracterizado pelo plano estadual de erradicação dos mocambos que contemplou a construção de habitações higiênicas, mas limitada à existência da relação de emprego e, dentro desse grupo de empregados, condicionada à vinculação do empregado a uma associação profissional ou corporativa. Só após articulações com as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), houve a construção de vilas operárias também para segmentos profissionais não-organizados. Contudo, independente se o empregado integrava ou não uma forma de associação profissional, a exclusão social em relação ao acesso à habitação mantinha-se no interior desse benefício, já que o maior critério era operário ter condições efetivas para financiar a propriedade. Apenas uma minoria poderia contratar esse financiamento.

Nessa direção, as mudanças que ocorreriam décadas depois e que levariam a expressão habitação adequada a ser compreendida como um direito universal, não iriam resultar do aperfeiçoamento do planejamento urbano a partir de um olhar espontâneo mais sensível à questão social por parte da instância pública, mas das manifestações populares através de práticas socioespaciais insurgentes.

Com base em Melo (1990 apud ALMEIDA, 2019, p.58), o resultado principal da Liga Social Contra o Mocambo (LSCM) posteriormente sucedida pelo Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM), foi o mapeamento de 45.521 mocambos habitados por 165.000 pessoas, tendo sido construídas, como contrapartida, aproximadamente 5.000 casas higiênicas. O fundo administrado pela LSCM destinado à

construção das vilas era constituído por recursos do governo do estado, de sindicatos, de empresas e de particulares. E para poder comprar a casa, o trabalhador deveria atender, dentre outros critérios, as seguintes condições: estado civil legalizado e estado de saúde regular pois não eram admitidos como moradores, os portadores de doenças infectocontagiosas (CPDOC, 2005).

A ideia corrente era que a insalubridade e o desconforto implicam custos sobre o “capital social e moral da sociedade”. A Política de Erradicação dos Mocambos, no governo de Agamenon Magalhães (1939), removeu mais de 12 mil destas moradias dos mangues centrais do Recife e implantou a Liga Social Contra o Mocambo, para construir pouco mais de 5 mil casas nos cinco anos subsequentes. Esta dinâmica impulsionou a ocupação de áreas periféricas, especialmente nas encostas ao norte – nos morros de Casa Amarela, ao longo da Avenida Norte –, bem como na zona oeste do município do Recife, “para lá de Macacos” (CAVALCANTI et al.,2016, p.316).

**Figura 07 – Vila das Costureiras empreendida pela Liga Social Contra o Mocambo - Recife**



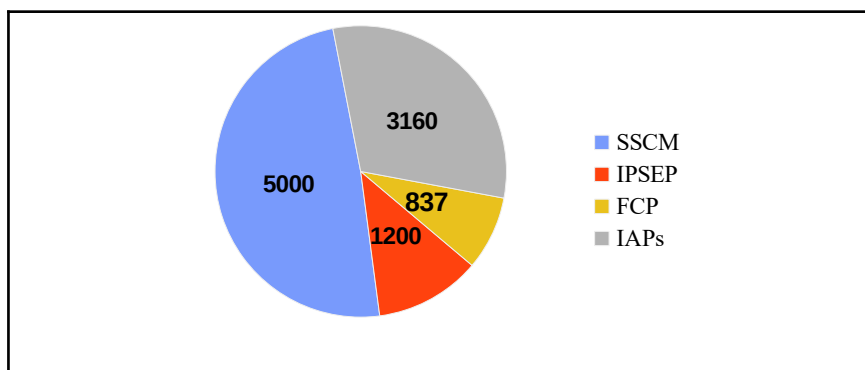
Projeto da Vila das Costureiras (vila operária da Fábrica Tacaruna) e sua construção composta por 155 casas na década de 40. Fonte: Foto à esquerda, Museu da Cidade do Recife (2019); Foto à direita, Acervo Josebias Bandeira – Fundação Joaquim Nabuco.

Em específico, sobre as vilas operárias destinadas às entidades profissionais e corporativas, Melo (1990 apud ALMEIDA, 2019, p.58) apresenta os seguintes quantitativos relativos à produção habitacional em Recife: Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco (IPSEP) com 1.200 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC) com 10.072 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP), com 740 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores e Transporte de Carga (IAPTEC), com 572 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), com 430 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), com 50 casas; Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IAPSE), com 296 casas.

Após o término do período getulista, na segunda metade da década de 40, tem-se, no governo Dutra (1946-1951), a implementação da Fundação Casa Popular (FCP) que, como já explicitado em seção anterior, consolidou a ampliação da possibilidade da produção habitacional para além das categorias profissionais organizadas, ao priorizar como critério principal de elegibilidade para o

programa, a renda mensal familiar entre 2 e 3 salários-mínimos. A FCP teve a sua eficácia comprometida principalmente por práticas clientelistas. Sobre o resultado desse plano habitacional em Recife, Melo (1990 apud ALMEIDA, 2019, p.58) o descreve como a construção de 830 casas. O Gráfico 05 a seguir, ilustra a produção habitacional em Recife sob a regulação do Estado entre a década de 30 até a década de 60:

**Gráfico 05 – Produção habitacional em Recife entre 1930 e 1960**



Fonte: Almeida (2019).

Na década de 60, com a criação do SFH e do BNH, a produção da habitação social segue a linha das remoções do assentamento irregulares e precários, especialmente, das favelas. Nesse recorte temporal, com recursos do BNH, destacam-se os conjuntos habitacionais construídos por meio da Companhia de Habitação Popular do Recife (COHAB-RECIFE) que, em 1976, por meio da Lei estadual nº 12.403 é integrada à Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE)<sup>97</sup>. Contudo, as classes sociais mais vulneráveis não tiveram prioridade, especialmente, as famílias que não se enquadravam na faixa 01 (mercado popular).

A partir de 1970, acentua-se a execução de obras de infraestrutura e a produção habitacional para os estratos de renda média e alta, com os recursos repassados pelo BNH passam a beneficiar, principalmente, a construção de moradia para classes sociais de alta e média renda. Esses eventos, segundo Cavalcanti et al. (2016), potencializaram a especulação imobiliária que, por sua vez, repercutiu sobre o nível de preço da terra urbanizada, aumentando-o ainda mais. Como consequência direta, também cresceu o número de invasões e o fortalecimento dos movimentos sociais movido pela intensificação da insatisfação popular:

A Arquidiocese de Olinda e Recife divulgou, em 1977, que cerca de 60 mil famílias da RM do Recife – que totalizam mais de 300 mil pessoas – estavam ameaçadas de expulsão [...]. Outra

<sup>97</sup> Extinta em 1999, em seu lugar passou a atuar a Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco (EMHAPE), que em 2003, passou a constituir a Companhia Estadual de Habitação – Cehab. Em 2007 a Cehab passa a ter vínculo com a Secretaria Estadual das Cidades, por meio da lei estadual nº 13.205. Em 2015, com a criação da Secretaria de Habitação de Pernambuco (SecHab), a Cehab passou a ser órgão dessa última.

pesquisa realizada pela Fundaj constatou que, em cinco anos (1978-1983), ocorreram nesta RM mais de oitenta invasões, que envolvem cerca de 150 mil pessoas[...]. A Cohab-PE registrou, entre 1987 e 1989, mais de duzentas invasões na RM do Recife, que abarcam cerca de 80 mil pessoas e concentram dois terços das invasões no Recife (CAVALCANTI et al., 2016, p.316).

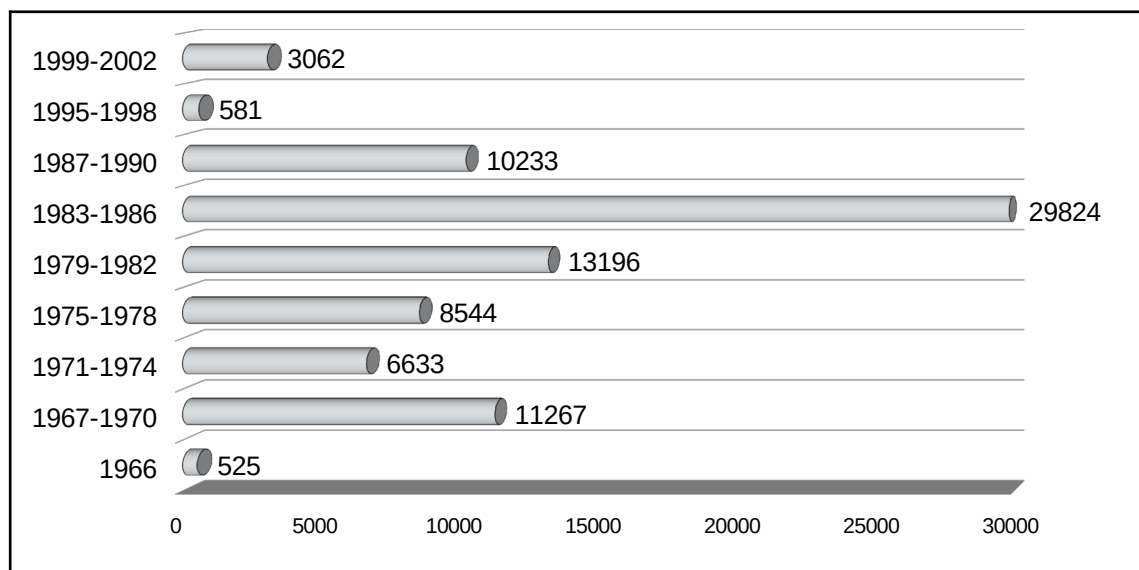
A partir dos anos 80, com a extinção do BNH e a transferência da gestão da provisão habitacional para a CEF, os estados e municípios passam a lidar com um cenário orçamentário ainda mais restrito para o setor habitacional, tendo, em contrapartida, o aumento contínuo da densidade urbana. Com o aprofundamento da escassez de recursos federais, emerge a parceria com organismos internacionais, mais notadamente com o BID. Na década de 90, essa interferência internacional se intensifica e a participação estrangeira também é verificada na no desenho da intervenção pública, o que inclui a reformulação do planejamento da provisão habitacional e da urbanização de assentamentos irregulares e precários. O programa que representa esse acordo de cooperação, como já apresentado em subseção anterior é o Habitar Brasil.

A política habitacional nos anos 90 reproduziu a crise da desestruturação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Entre 1987 e 2000, observou-se o declínio da promoção de programas convencionais e a predominância de programas alternativos. A Caixa Econômica Federal herdou as funções do Banco Nacional de Habitação (BNH), extinto em 1986, e a Política Habitacional foi descentralizada. Os municípios, sem receita específica para a habitação, passaram a depender quase exclusivamente de agências multilaterais para financiar seus programas habitacionais. Dentre os programas alternativos promovidos pelo Estado nesse período destacam-se: Programa de Erradicação de Subhabitação (PROMORAR), Habitar-Brasil, Programa de Ações Integradas em Habitação (PAIH) (MIRANDA, 2006, p.06).

De acordo com Cavalcanti et al. (2016, p.356), na RMR, as ações principais do Habitar Brasil no âmbito dos dois subprogramas que o compõe (UAS e DI) foram:

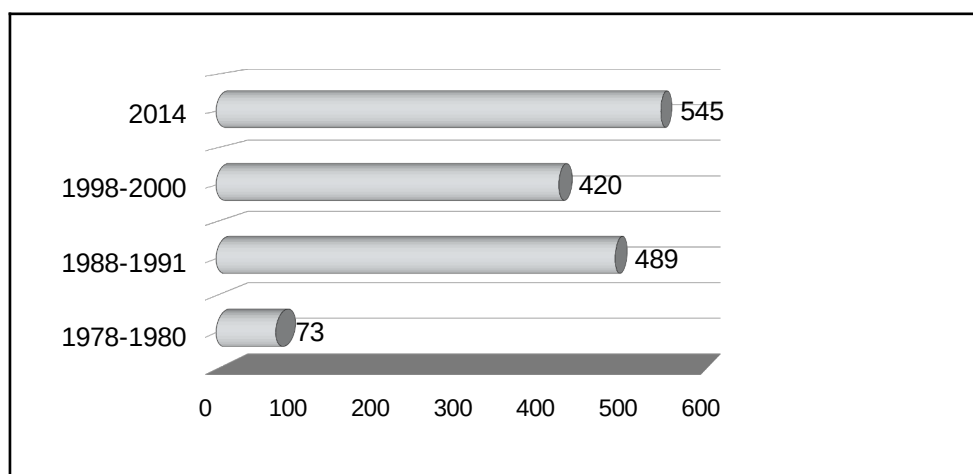
- i. No campo do planejamento: elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas), do Cadastro de Áreas Pobres (Recife e Paulista) e dos Planos Municipais de Regularização Fundiária (Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Cabo de Santo Agostinho e Moreno);
- ii. No campo da regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários: em Recife, houve a urbanização das ZEIS Campo do Vila e Afogados (Vila São Miguel); de comunidades como a de Arlindo Golveia, Joel de Holanda que foram relocadas para a Vila Santa Luzia no bairro da Torre; a Vila Imperial, realocada para o Bairro do Arruda; e a comunidade Abençoada por Deus, que foi transferida para o bairro do Cordeiro. Em Olinda, destaca-se a urbanização da comunidade da Vila Manchete. No Cabo de Santo Agostinho, a comunidade da Charneca recebeu regularização urbanística e fundiária; e em Paulista, a comunidade do Bombril foi urbanizada.

Uma síntese da produção habitacional de interesse social obtida no Recife no período compreendido entre 1966 até o início da gestão petista em 2003, é informada no Gráfico 06.

**Gráfico 06 - Unidades habitacionais construídas via COHAB-PE/EMHAPE/CEHAB - Recife**

Fonte: Nascimento (2018).

Ao mesmo tempo que a provisão habitacional por meio do setor pública agudiza, igualmente se acentua o quadro de ocupações irregulares. O Gráfico 07 mostra esse crescimento. Em 1980 havia 73 ocupações irregulares identificadas em Recife. Entre 1988 e 1991, esse número aumenta e são registrados 489 assentamentos precários na cidade. Entre 1998 e o ano 2000, ocorre a queda desse número, tendência revertida nos anos seguintes, de modo que, em 2014, a cidade passa a contabilizar 545 assentamentos precários.

**Gráfico 07 – Quantidade de assentamentos precários entre 1978 e 2014 - Recife**

Fonte: Nascimento (2018).

A partir de 2005, sob a gestão federal petista e em consonância com a PNH instituída em 2004, para que os municípios pudessem receber recursos federais derivados do FNHIS, passou-se a exigir a apresentação do PLHIS, que possui “utilização prioritária [...] como instrumento de apoio para a tomada de decisão dos Conselhos Gestores dos Fundos Locais de Habitação de Interesse Social”

(BRASIL, 2007). Além dessa exigência para adesão contratual, tornou-se também necessária, a revisão do PLHIS dentro da periodicidade estabelecida pelo Conselho local. A sugestão dada pelo extinto Ministério das Cidades, foi a realização dessa revisão a cada 5 ou 10 anos.

Em 2007, o PLHIS teve a sua elaboração iniciada e o FMHIS criado por meio da lei municipal nº 17 publicada no mesmo ano. Com essas ações, Recife adere formalmente ao SNHIS. Contudo, até que os projetos das obras relacionadas à habitação social financiada pelo PAC começassem a ser contratadas, o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (Prometrópole) criado em 2003 com prazo de término definido para setembro de 2010, foi a iniciativa pública que garantiu, ainda que de modo limitado, a continuidade da produção de habitações sociais.

De acordo com as estratégias de ação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) divulgado em dezembro de 2017, além do déficit habitacional total ser de 63.851 domicílios em 2010; da existência de 546 comunidades de interesse social (CIS) — que representam 53% da população vivendo em condições precárias de habitabilidade —, complexifica essa problemática, outros obstáculos a serem enfrentados como: habitações em áreas de risco e de proteção ambiental, sobretudo, os morros; conjuntos habitacionais degradados e obras habitacionais inacabadas; um número elevado de famílias assentadas sem regularização fundiária e de famílias recebendo auxílio-moradia sem programa habitacional para reassentamento; baixa ocupação habitacional no centro do Recife; e a escassez de áreas com infraestrutura adequada para construção de novas habitações (RECIFE, 2017). Em relação aos déficits habitacionais por RPA relativos ao ano de 2017, a Tabela 33 mostra que o indicador quantitativo apresenta-se menor que o qualitativo em todas as RPAs, revelando que o problema habitacional em Recife no que diz respeito à necessidade de habitações apresenta-se mais ligado ao incremento do estoque de habitações, apontando a inadequação das condições de habitabilidade como um desafio expressivo a ser enfrentado.

**Tabela 33 - ZEIS, CIS e os déficits habitacionais quantitativo e qualitativo por RPA em 2017**

RPA	ZEIS	CIS	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo
RPA 1	05	16	209	1.132
RPA 2	06	85	1.252	4.207
RPA 3	13	131	1.690	9.709
RPA 4	15	108	689	9.405
RPA 5	19	92	1.468	6.513
RPA 6	15	114	868	25.074
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>546</b>	<b>6.176</b>	<b>56.040</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da lei municipal nº16.290/97 e do PLHIS Recife (2017).

Nota:

Para o déficit quantitativo, foi considerado apenas a reposição de domicílios rústicos.

As Tabelas e Gráficos a seguir, ajudam a caracterizar melhor o cenário habitacional deficitário relatado.

A Tabela 34 mostra que em 1992, apenas 34,7% do total de domicílios urbanos para esse ano dispunham de serviço de saneamento. Só em 2013, houve uma variação significativa nessa relação proporcional, de modo que 53% do total de domicílios urbanos no município nesse período considerado passou a dispor de serviço de saneamento. Dentre esses domicílios que contam com saneamento em 2013, para as famílias que integram o estrato de renda de até ½ salário-mínimo, 43% residem em habitações com saneamento; e no estrato mais alto de renda para esse ano (de acordo com a disponibilidade de dados), 30,3% dos domicílios não dispõem de saneamento.

**Tabela 34 - Domicílios com serviço de saneamento por classes de rendimento mensal - Recife**

	Domicílios particulares permanentes urbanos							
	Total	Com serviço público de saneamento						
		Total (%)	Classes de rendimento mensal domiciliar per capita em salário-mínimo (%)					
			Até 1/2	Mais 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
<b>1992</b>	665.754	34,7	19,9	23,9	43,8	56,3	72,1	75,4
<b>1999</b>	771.914	36,8	18,5	27,5	40,5	55,5	64,9	74,1
<b>2004</b>	970.777	36,0	24,7	30,3	43,7	46,6	59,6	67,8
<b>2007</b>	1.068.000	41,1	30,7	38,7	48,4	56,5	59,8	57,3
<b>2013</b>	1.224.000	53,7	43,9	51,1	60,5	69,7	-	-

Fonte: adaptado. Síntese de indicadores sociais – IBGE/PNAD.

Em relação ao déficit absoluto, conforme a Tabela 35, entre 1991 e 2005, o déficit na RMR seguiu uma tendência de crescimento, diminuindo em 2015 para um patamar próximo ao déficit de 1991. Entre as demais RMs, entre 1991 e 2005, a RMR só está em melhor situação que o Rio de Janeiro e São Paulo. Contudo, em termos relativos, essa situação se inverte: a RMR apresenta pior situação que o Rio de Janeiro e São Paulo. A RMR e Fortaleza aparecem em pior situação. Em 2015, o déficit recua, e coloca Recife em situação melhor tanto em termos absolutos como em termos relativos.

**Tabela 35 – Déficit habitacionais nas regiões metropolitanas entre 1991 e 2015**

(continuação)

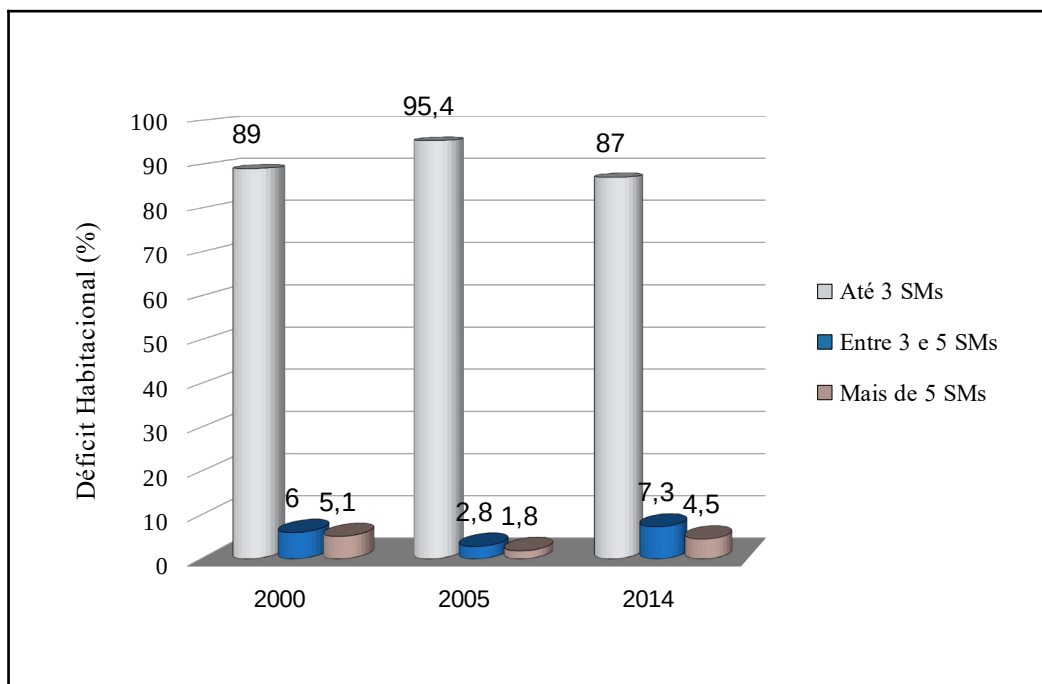
Região Metropolitana	Déficit habitacional absoluto				Déficit habitacional relativo* (%)			
	1991	2000	2005	2015	1991	2000	2005	2015
<b>Belém</b>	-	115.172	130.459	102.601	-	27,7	25,1	15,4
<b>Fortaleza</b>	104.823	162.243	156.335	147.475	21,1	22,4	17,3	12,3
<b>Recife</b>	137.013	182.200	214.739	133.322	20,8	21,2	21,2	10,5

<b>Salvador</b>	99.743	139.511	170.102	141.274	17,5	17,5	17,9	10,2
<b>Belo Horizonte</b>	100.275	155.894	174.400	160.404	12,2	13,3	12,0	9,1
<b>Rio de Janeiro</b>	349.700	375.314	442.153	338.122	12,7	11,5	11,8	7,7
<b>São Paulo</b>	424.531	529.202	738.334	643.207	10,7	10,6	12,7	9,0
<b>Curitiba</b>	38.867	74.721	114.638	79.949	7,6	9,6	12,0	6,5
<b>Porto Alegre</b>	81.354	102.025	148.721	97.816	9,5	9,2	11,3	6,3

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional no Brasil/2005;2015.

O déficit habitacional, com base no Gráfico 08, está mais concentrado na faixa de renda familiar de até três salários-mínimos em todo período considerado, ainda que tenha aumentado em 2005 (95,4%) e diminuído em 2014 (87%). Essa mesma tendência de queda sucedida por um aumento, também descreve as variações no comportamento desse indicador para as duas outras faixas de renda maiores.

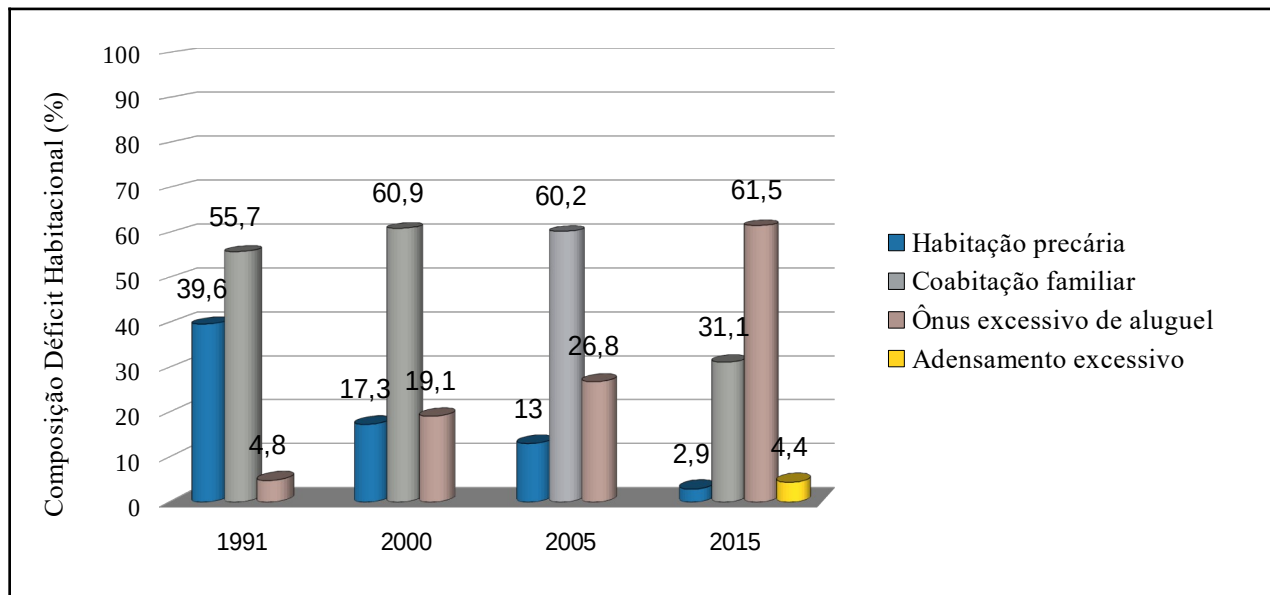
**Gráfico 08 – Déficit habitacional por faixa de renda familiar mensal entre 2000 e 2014 – Recife**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da FJP – Déficit Habitacional no Brasil/2005;2013-2014.

Sobre o percentual de participação dos componentes do déficit habitacional, entre 1991 e 2005, a coabitação familiar é o componente com maior peso no déficit. Em 2015, o ônus excessivo passa a ter essa posição na composição do indicador em questão. É o que evidencia o Gráfico 09.



**Gráfico 09 – Percentual de participação dos componentes do déficit habitacional - 1991 e 2015**

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da FJP – Déficit Habitacional no Brasil/2005; 2015.

O Quadro 07 especifica a ordem cronológica dos eventos mais significativos que resultaram no cenário municipal existente relativo à produção habitacional de interesse social.

**Quadro 07 – Trajetória das principais ações relativas à provisão habitacional social - Recife**

Período	Principais eventos
1924	Fundação A Casa Operária.
1939	Liga Social Contra o Mocambo
1945	Serviço Social Contra o Mocambo
1946	Fundação da Casa Popular.
1964	Criação do BNH (ditadura militar).
1968-1974	Intensificação de assentamentos irregulares e autoconstruções precarizados nas periferias das cidades sem uma política habitacional efetiva durante o “milagre econômico” (ditadura militar).
1980-2000	Falência do Sistema de Financeiro de Habitação - extinção do BNH. Período de atuação de organismos internacionais em parceria com as gestões municipais que resultaram em programas como o Habitar Brasil.
2001	Inovação na política de moradia de interesse social com o advento do Estatuto da Cidade.
2003	Criação do programa estadual Prometrópole financiado com recursos do BIRD.
2004	Criação da Política Nacional de Habitação.
2005	Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).
2006	A Prefeitura do Recife firma o termo de adesão ao SNHIS, conforme estabelece o art. 12 da lei federal nº11.124/2005 para o município poder receber recursos do FNHIS.
2007	Implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ano que a Prefeitura do Recife cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

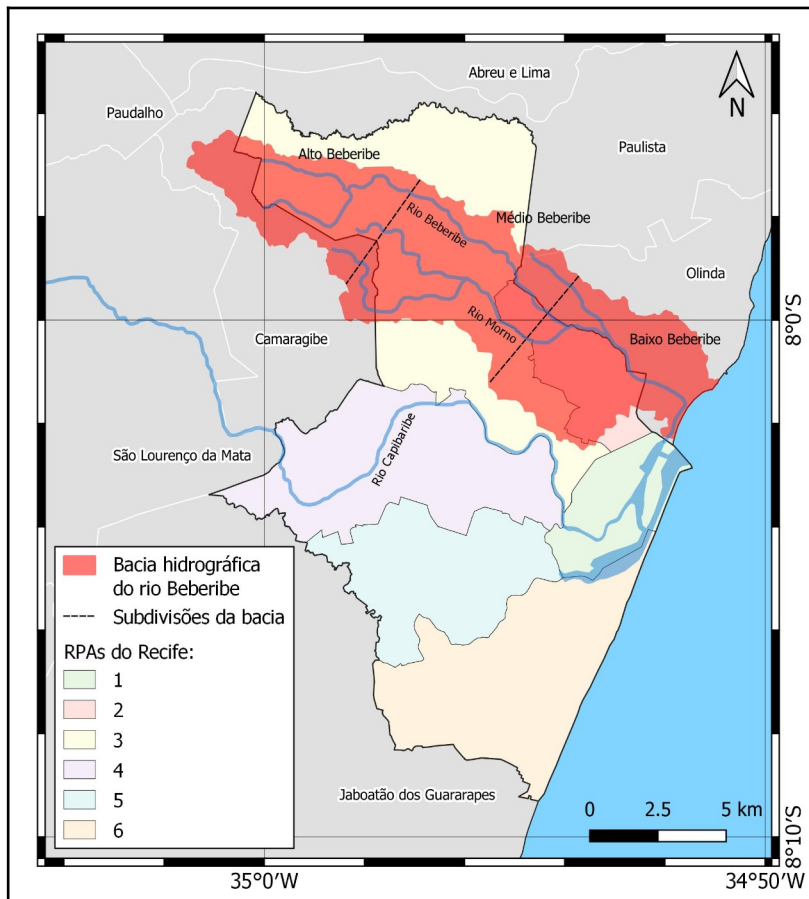
Fonte: Adaptado. Dados disponibilizados pela Secretaria de Planejamento Urbano (2016).

Ante os aspectos históricos apresentados, depreende-se que a remoção de assentamentos precarizados sem a contrapartida de um plano habitacional que assegure o direito à moradia de todas as famílias realocadas, continua constituindo a principal medida pública de intervenção na questão da moradia. Sob esse aspecto, pode-se inferir que a crise habitacional para essa perspectiva heterônoma de gestão da cidade, é um evento secundário diante do ordenamento espacial que precisa refletir a modernidade e a valorização da mercadoria terra urbanizada e com isso garantir a reprodução da cidade capitalista.

### 5.3.3 Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Beberibe – PAC Beberibe

Conforme ilustra o Mapa 05, a bacia hidrográfica do rio Beberibe localiza-se integralmente na RMR, abrangendo parcialmente os municípios de Recife (64,51%), Olinda (21,29%) e Camaragibe (14,19%). Tendo como base as referências espaciais apresentadas por Gonçalves (2017, p. 28), complementam a delimitação da superfície hidrográfica em questão, as faixas relativas ao alto Beberibe, localizada a partir das cabeceiras até a BR-101; ao médio Beberibe, cuja localização inicia na BR-101 e se estende até a confluência com o rio Morno; e ao baixo Beberibe.

**Mapa 05 – Bacia hidrográfica do rio Beberibe e suas subdivisões em alto, médio e baixo Beberibe**



Fonte: elaborado e cedido para esta pesquisa por Everton Tosetto, 2021.

A paisagem marcada pela degradação ambiental e pela pobreza (Fig. 08) — o assoreamento da sua calha pelos solos trazidos dos morros; o estreitamento do rio pela intensa ocupação das suas margens; e a contaminação das suas águas pelo lançamento dos esgotos domésticos —, encontra suas causas originais na formação das cidades de Recife e Olinda, como também no viés excludente que conduziu o desenvolvimento das ocupações urbanas, em especial, a que se processou no chamado baixo Beberibe. Conforme explica Halley (2019, p.247):

O baixo Beberibe consolidou-se como um vetor periférico de ocupação territorial para as populações mais desprovidas de recursos, que aproveitaram os hiatos espaciais para se fixarem nos arredores das cidades. Entre o final do século XIX e começo do XX, a ocupação de suas terras estava associada ao “esgalhamento Norte da expansão tentacular do Recife” [...], concentrado às margens do Beberibe e de estradas adjacentes.

**Figura 08 – Degradação ambiental e habitações às margens do rio Beberibe em Recife**



Fonte: sítio da TV Jornal; Guga Matos/JC Imagem.

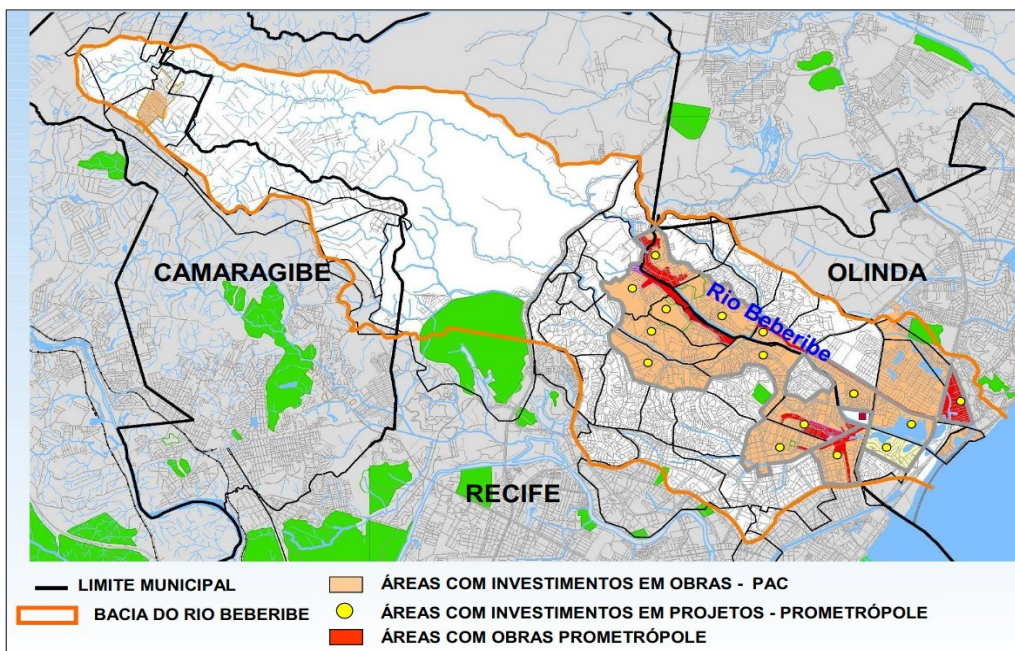
Diante da grave e progressiva situação socioambiental, o processo de urbanização da bacia hidrográfica do rio Beberibe teve como marcos operacionais principais anteriores ao PAC Beberibe, o Programa de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário para as Populações de Baixa Renda em Áreas Urbanas (PROSANEAR) de iniciativa do governo federal; e o PROMETRÓPOLE de iniciativa do poder público estadual. A exequibilidade de ambos se deve ao aporte financeiro derivado da cooperação internacional firmada entre o poder público local e o Banco Mundial – BIRD.

Em relação ao Prometrópole, foi implementado em 2003 e seu objetivo concentrou-se, sobretudo, em obras de esgotamento sanitário amparado na perspectiva da permeabilidade urbana, abrangendo os municípios de Recife e Olinda. Esse programa teve o custo total de US\$ 84 milhões, em que 55% foi subsidiado por meio de empréstimo com o Banco Mundial – BIRD e a parte restante, 45%, foi constituída com recursos do governo estadual e das prefeituras participantes. Assim, o planejamento do programa foi orientado pela busca do desenvolvimento sanitário articulado ao desenvolvimento comunitário local, tendo como diretrizes norteadoras para a elaboração das ações programáticas: a

integração entre políticas setoriais como a infraestrutura sanitária e a provisão habitacional; a melhoria dos serviços públicos prestados nos bairros; a integração entre a porção informal da área de intervenção à malha urbana; e a participação popular (PERNAMBUCO, 2008).

No contexto da dinâmica trazida pelos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da adesão formal da Prefeitura do Recife ao SNHIS em 2007, as obras infraestruturais do Prometrópole foram complementadas por obras custeadas pelo PAC. O Mapa 06 mostra o conjunto das áreas onde houve o investimento articulado entre o PAC e do Prometrópole.

**Mapa 06 – Áreas de investimento do PAC e do Prometrópole na bacia do rio Beberibe**



Fonte: Pernambuco (2008).

Posteriormente, a insuficiência de recursos financeiros inviabilizaram a execução da totalidade dos projetos previstos pelo Prometrópole. Tornou-se urgente o aporte de recursos adicionais. Sob o intermédio do Ministério das Cidades e da CEF, o Prometrópole foi então absorvido pelo PAC, ação que deu origem ao PAC Beberibe. Esse último manteve, conforme explica o CONDEPE/FIDEM<sup>98</sup>, a unidade de intervenção básica para as ações integradas de urbanização adotada pelo Prometrópole: a Unidade de Esgotamento (UE), entendida como “área contínua formando uma única sub-bacia de coleta de esgotos e de drenagem, permitindo soluções lógicas e integradas, do ponto de vista de infraestrutura urbana e de melhorias ambientais potencializáveis” (CONDEPE/FIDEM). Deu continuidade a um conjunto de obras em execução, como o caso do conjunto habitacional Beira Rio, e ampliou o processo de urbanização na área de intervenção por meio do acréscimo de recursos federais.

Tal aporte permitiu a realização de 14 contratos iniciais envolvendo as prefeituras de Recife,

<sup>98</sup>Disponível em: <http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/unidade-de-intervencao>.

Olinda e Camaragibe para a realização de intervenções em habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento d'água, saneamento integrado e revitalização, recuperação ambiental da bacia e tratamento da calha fluvial, assim como equipamentos comunitários e iluminação pública. O Quadro 08 descreve os contratos que foram inicialmente realizados.

**Quadro 08 – Obras contratadas no âmbito do PAC Beberibe – Recife, Camaragibe e Olinda**

<b>Id. contrato</b>	<b>Instância pública executora</b>	<b>Obra</b>	<b>Coordenação</b>	<b>Tipologia da intervenção</b>
01	Estado	Calha	Secretaria de Recursos Hídricos	Renaturalização e revitalização do rio Beberibe. Definição da largura mínima da calha do rio.
02	Camaragibe	UE 13	Secretaria das Cidades/ CEHAB	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.
03	Recife	UE 03	Secretaria de Saneamento	Saneamento integrado.
04	Olinda	UE 17	Secretaria das Cidades/ CEHAB	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.
05	Recife	UE 04	Secretaria de Saneamento	Saneamento integrado.
06	Olinda	UE 15	Secretaria das Cidades/ CEHAB	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.
07	Recife	UE 19	Secretaria de Saneamento	Saneamento integrado.
08	Olinda	UE 13	Secretaria das Cidades/ CEHAB	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.
09	Olinda	UE 12	Secretaria das Cidades/ CEHAB	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.
10	Recife	UE 21	Secretaria de Saneamento	Saneamento integrado.
11	Recife	UE 23	Secretaria das Cidades/ CEHAB	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.
12	Recife	UE 23	Secretaria das Cidades/ CEHAB	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.
13	Olinda	UE 11	Secretaria das Cidades/ CEHAB	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.
14	Olinda	UE 06,08, 09	Secretaria de Obras de Olinda	Habitação, pavimentação, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.

Fonte: adaptado. Secretaria das Cidades – Governo de Pernambuco.

Em relação ao plano de obras em Recife, consta no Plano Municipal de Saneamento Básico do Recife para o quadriênio 2014-2018, a distribuição das ações programáticas da primeira etapa do PAC Beberibe, prevista para 2014, em dois lotes que podem ser discriminados quanto aos seus objetivos:

- i. Lote I: urbanização das unidades de esgotamento sanitário (UE); urbanização integrada das favelas localizadas na Bacia do Beberibe; construção de 13 conjuntos habitacionais totalizando 1.034 unidades habitacionais; intervenções em 38 ruas (entre rede de esgoto, pavimentação e drenagem) e 1 reservatório elevado;
- ii. Lote II: construção de três conjuntos habitacionais totalizando 488 unidades habitacionais; e intervenções em 64 ruas (entre rede de esgoto, pavimentação e drenagem).

Segundo o referido plano municipal, as obras do Lote I foram paralisadas em 2014, mas retomadas em 2015. Nesse período, foram entregues obras de pavimentação, drenagem e esgotamento sanitário em 24 ruas das 38 previstas e 1.022 unidades habitacionais. Quanto ao Lote II, foram entregues obras de pavimentação, drenagem e esgotamento sanitário em 62 ruas, das 64 previstas. Os bairros que sofreram essas intervenções foram: Arruda, Água Fria, Porto da Madeira, Campina do Barreto, Campo Grande, Fundão, Beberibe, Passarinho, Dois Unidos e Linha do Tiro. Em março de 2017, foi lançado pela Prefeitura do Recife a segunda etapa do referido programa dividida em três lotes, o PAC Beberibe II.

### PARTE III

Esta parte da tese diz respeito à segunda e última fase do momento investigativo. Enquanto a primeira foi dedicada ao levantamento das categorias analíticas gerais e particulares que correspondem aos marcos teóricos e às relações mediadoras fundamentais que historicamente estruturam a síntese socioespacial na qual o objeto a ser conhecido está imerso, esta fase dedica-se à identificação das principais singularidades do objeto extraídas do plano empírico derivado da experiência de moradia das famílias beneficiárias e que são representadas pelas categorias empíricas construídas.

O capítulo 6 que apresenta o processo de construção da dimensão empírica está dividido em duas seções. São apresentadas na primeira, a 6.1, as exterioridades do plano da pesquisa de campo realizada, como os critérios relacionados à definição amostral e os procedimentos para coleta de dados. São apresentados também, os resultados empíricos obtidos da observação sistemática direta, da pesquisa documental e das entrevistas. Sobre essas últimas, o conjunto dos seus resultados é composto pelo perfil social dos sujeitos pesquisados bem como por suas narrativas que permitiram a apreensão de variados aspectos da experiência de moradia nos habitacionais; da experiência de planejamento e execução do plano habitacional do PAC Beberibe; e da experiência institucional de assessoria popular no campo do direito à moradia em Recife. Já na seção 6.2, é descrito o processo de elaboração das categorias empíricas. Os dados primários resultantes da pesquisa de campo e os dados secundários derivados do estudo documental, foram organizados, classificados e interpretados por meio do tratamento analítico orientado para o alcance de relações contraditórias do plano empírico para cada dimensão da prática socioespacial — apropriação, domínio e produção espaciais —, que determinam a singularidade do objeto desta pesquisa, ou seja, da relação entre o plano de habitação social do PAC Beberibe e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias.

### 6 A CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO EMPÍRICA DA PESQUISA

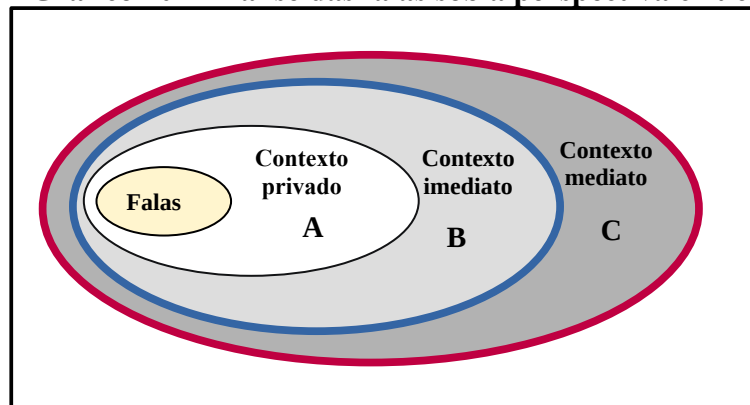
Para que se tornasse possível o retorno ao ponto de partida desta pesquisa, isto é, o encontro teórico com os fatos empíricos que são os fatos específicos que conformam o problema real — *locus* de extração do objeto posto para conhecimento —, a esfera operativa empreendida partiu do esforço exploratório que corresponde ao curso investigativo do contexto sócio-histórico e espacial do recorte da realidade estudado. Uma vez estabelecidos os marcos teóricos e identificadas as principais determinações sócio-históricas que formam a esfera macrossocial do Recife e que dão especificidade à dinâmica socioespacial da RPA 02, o processo de conhecimento do objeto passou a requerer o alcance das determinações da sua síntese a partir do plano empírico. Ou seja, passou a exigir a formulação de categorias capazes de expressar as contradições da experiência de moradia caracterizada pela

precarização das condições de habitabilidade, relacionando o cotidiano, a atividade prática, as relações de poder e o espaço.

Sob essa direção, admitiu-se como diretriz metodológica central, a necessidade de encontrar na dimensão empírica construída a partir da experiência de moradia das famílias entrevistadas, uma vinculação dos traços singulares do objeto pesquisado à esfera macrossocial da realidade urbana considerada. Desse modo, os processos de organização, classificação e interpretação dos dados empíricos foram guiados por um roteiro operativo que considerou simultaneamente o que é comum e o que é específico na contribuição peculiar de cada autor do texto enquanto unidade de análise; atribuindo especial importância às relações sociais historicamente dinâmicas e contraditórias entre classes sociais que escondem e espelham uma realidade não só determinada pelo conflito trazido pelas desigualdades, pela dominação e pela exploração, mas também pela resistência e conformação (MINAYO, 2014). Em detalhes, a compreensão do texto se realiza, segundo Minayo (2014), dentro de um prisma histórico que inclui a experiência da vida cotidiana dos entrevistados, ou seja, um tratamento de análise crítica que admite cada individualidade como uma manifestação do viver social total, sem deixar de considerar as implicações da realidade concreta em seu movimento contraditório. Nessa direção, o caminho reflexivo desenvolvido baseou-se no entendimento de que o discurso totalizante dos diferentes grupos de pesquisados está relacionado não só às falas e vivências de cada sujeito integrante em sua relação com os demais, mas também com o contexto imediato no qual estas falas foram produzidas e ainda mais amplamente, com o contexto mediato, que diz respeito à processualidade histórica que estrutura a totalidade no qual estão todos implicados em uma época determinada (ALLOUFA; CARDOSO; SANTOS, 2013, p.09).

A análise das falas a partir da relação entre os contextos imediato e mediato, pode ser observada no Gráfico 10. Os círculos A, B, e C representam, respectivamente, o contexto privado constituído pelas vivências particulares do sujeito, como por exemplo, a esfera do núcleo familiar; o contexto social que se inicia imediatamente após o limite do contexto anterior, constituído por outras relações sociais de proximidade além da esfera familiar; e o contexto social mediato, ou seja, a totalidade da vida social que é entendida como a realidade objetiva produzida por relações sociais historicamente dinâmicas e antagônicas em espaços sociais mais amplos e com maior impessoalidade, no qual os dois contextos anteriores estão contidos. Assim, a sujeição da relação entre os círculos A e B à dinâmica da totalidade (realidade social) considerada na pluralidade de processos simultâneos, provisórios e estruturados por mediações a partir de tensões e antagonismos, amplia e aprofunda a compreensão das falas, tirando-as de uma compreensão superficial. Ou seja, tem-se a postura interpretativa sob a perspectiva crítica própria da dialética, representada no Gráfico 10 pelo movimento do círculo C que abrange os círculos A e B.



**Gráfico 10 - Análise das falas sob a perspectiva crítica**

Fonte: adaptado. Allouf, Cardoso e Silva (2013).

Aplicado ao caso desta pesquisa, o círculo A também pode ser entendido como o contexto cotidiano referente à esfera doméstica/familiar circunscrita ao espaço físico da unidade habitacional; o círculo B como o contexto cotidiano referente ao espaço comum do conjunto habitacional; e o círculo C como o contexto social mais amplo, portanto, para além do limite do círculo anterior, referente ao entorno do conjunto habitacional e aos demais espaços da cidade que expressam a realidade urbana brasileira. Desse modo, entende-se que as falas relativas às práticas socioespaciais que expressam a experiência cotidiana de moradia dos sujeitos entrevistados resultam da articulação dialética entre os três círculos e, portanto, são uma construção social inserida em uma totalidade que relaciona o espaço urbano e experiências individuais e coletivas que se desenvolvem à superfície do conflito entre classes sociais em um plano mais geral.

## **6.1 Traços singulares principais da habitação social, da vida cotidiana e dos sujeitos pesquisados**

### **6.1.1 Exterioridades e resultados empíricos da pesquisa de campo: caracterização da estrutura física da habitação social e do perfil amostral dos grupos sociais pesquisados**

A pesquisa qualitativa foi realizada junto à gerência do PAC Beberibe que está localizada na Secretaria de Saneamento da Prefeitura do Recife; no CENDHEC; e nos habitacionais sociais derivados da etapa I de obras do PAC Beberibe. Em relação à distribuição das amostras por conjunto habitacional, dos 16 conjuntos habitacionais informados no Plano Municipal de Saneamento Básico do Recife para o período entre 2014 e 2018, nove foram considerados para esta pesquisa.

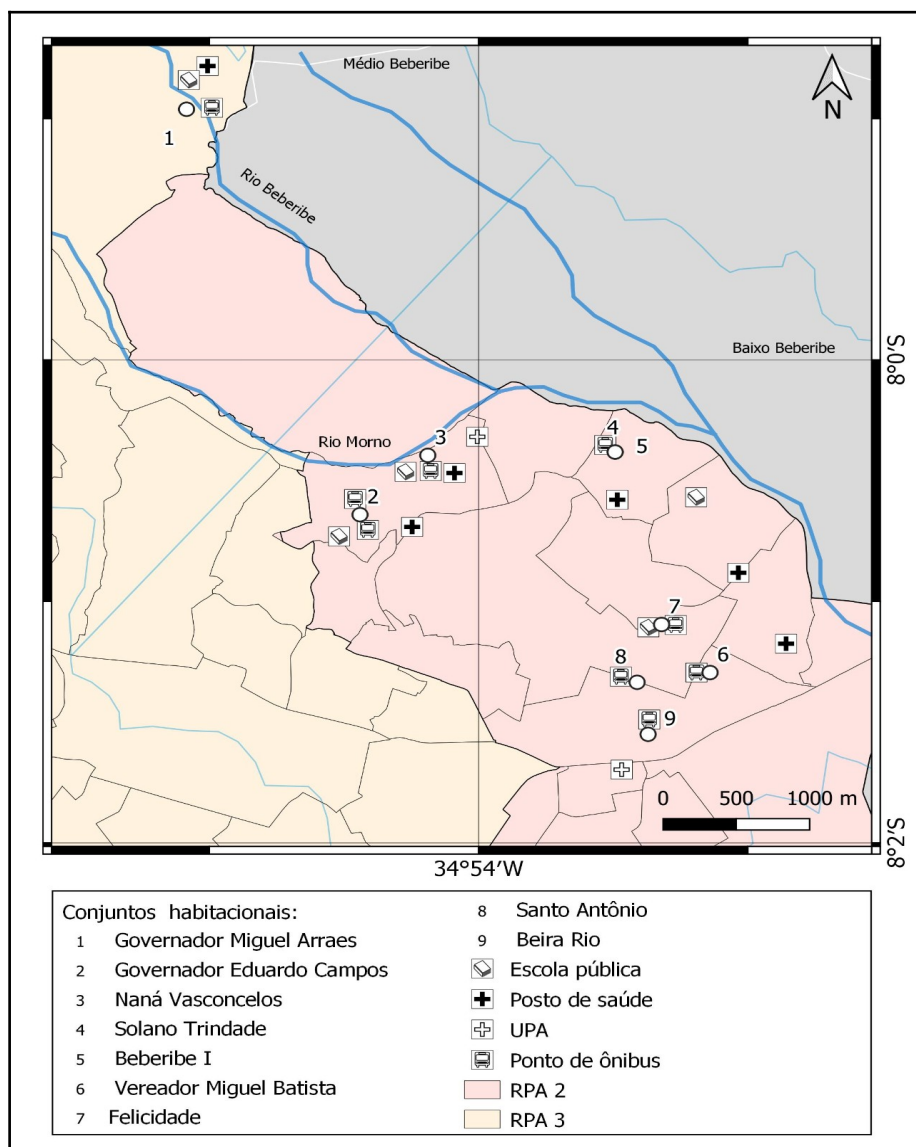
Descritos no Quadro 09 e apresentados no Mapa 07 com suas respectivas localidades, os habitacionais sociais pesquisados foram escolhidos por possuírem mais de um ano de existência, tempo contado a partir do ano da entrega dos mesmos pela Prefeitura do Recife aos beneficiários do plano habitacional em análise, ou seja, pessoas prioritariamente residentes na área da intervenção social derivada do projeto de saneamento sanitário que passaram a estar na condição de “clientes-cidadãos” (SILVA, 1999) por serem considerados, dentro da perspectiva gerencialista da administração pública, os

consumidores diretos do programa estatal em análise. Esse critério temporal constitui o período mínimo suficiente para o estabelecimento de uma rotina que permitisse a caracterização das práticas dos moradores relativas à forma de realização da vida cotidiana. Reunidos, os conjuntos apresentados totalizam 1.193 unidades habitacionais (UH) e somaram R\$ 77,7 milhões do total de R\$ 146 milhões investidos pelo governo federal nessa primeira etapa do PAC Beberibe (RECIFE, 2014).

**Quadro 09 – Habitacionais sociais do PAC Beberibe I considerados pela pesquisa**

Nº	Conjunto habitacional	Lote	Bairro	RPA	Nº UH	Tipo UH	Custo (R\$)	Ano de entrega	Proximidade mínima de equipamentos públicos essenciais	Bairros origem das famílias beneficiárias
01	Governador Miguel Arraes	02	Passari-nho	03	304	Casa	19,3 milhões	2017	- Escola: 1,2km; - Ônibus: 600m; - UPA: 3,8km	Parnamirim; Beberibe; Linha do Tiro; e Dois Unidos
02	Governador Eduardo Campos	01	Linha do Tiro	02	224	Aparta-mento	18,8 milhões	2016	- Escola: 400m; - Ônibus: 200m; - UPA: 1,3km	Beberibe (margem rio Morno)
03	Naná Vasconcelos	02	Linha do Tiro	02	64	Aparta-mento	4,2 milhões	2016	- Escola: entorno imediato; - Ônibus: entorno imediato; - UPA: 2,3km	Linha do Tiro; Dois Unidos; Beberibe
04	Solano Trindade	02	Porto da Madeira	02	35	Casa	2,8 milhões	2015	- Escola: 2km; - Ônibus: entorno imediato; - UPA: 1,4km	Porto da Madeira; e Dois Unidos.
05	Beberibe I	02	Porto da Madeira	02	27	Casa	R\$ 2,3 milhões	2015	- Escola: 2km; - Ônibus: entorno imediato; - UPA: 1,4km	Beberibe
06	Vereador Miguel Batista	01	Arruda	02	51	Casa	3,6 milhões	2016	- Escola: 900m; - Ônibus: entorno imediato; - UPA: 1,3km	Beberibe
07	Felicidade	01	Fundão	02	40	Casa	2,8 milhões	2014	- Escola: entorno imediato; - Ônibus: entorno;	Beberibe
08	Santo Antônio	01	Arruda	02	128	Aparta-mento	7,3 milhões	2014	- Escola: 650m; - Ônibus: entorno; - UPA: 900m	Campina do Barreto; e Água fria.
09	Beira Rio	01	Arruda	02	320	Aparta-mento	16,6 milhões	2014	- Escola: 1,2km; - Ônibus: entorno imediato; - UPA: 550m	Campina do Barreto; e Água fria.

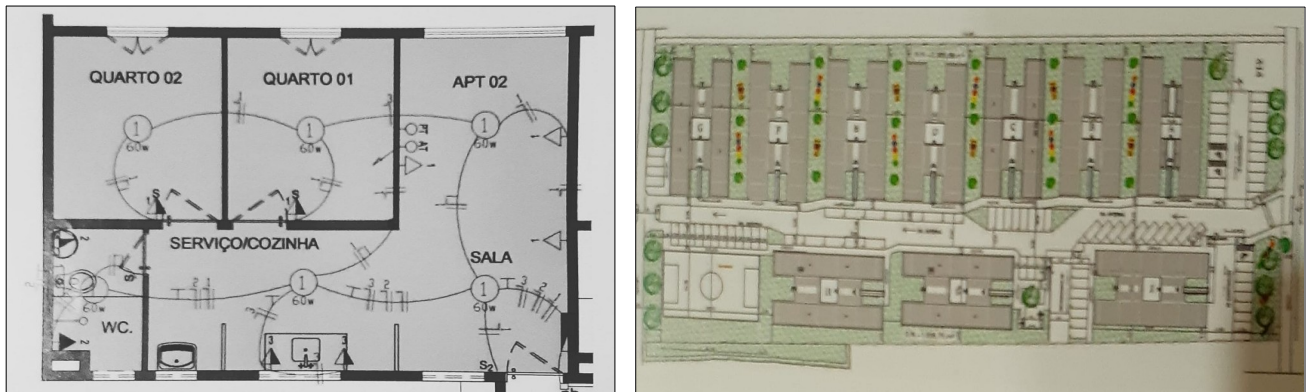
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Prefeitura do Recife para cada conjunto habitacional.

**Mapa 07 – Habitacionais pesquisados e os equipamentos públicos essenciais próximos**

Fonte: elaborado e cedido para esta pesquisa por Everton Tosetto, 2021.

Em relação à estrutura das unidades habitacionais do PAC Beberibe em Recife, os apartamentos e casas duplex descritos no Quadro 09 possuem tamanhos aproximados no que diz respeito à área total construída (em torno de 42 m<sup>2</sup>), sendo também similar, a divisão interna do espaço: uma sala, dois quartos, um banheiro e área de serviço (Fig. 09). Na área interna de todos os conjuntos habitacionais, foram encontrados por meio da observação sistemática direta, problemas comuns como: luminárias quebradas; rachaduras e infiltrações nos prédios; insuficiência de coletores de lixo; limpeza precária; fossas entupidas; áreas de lazer subutilizadas e com equipamentos danificados; pintura dos prédios desgastada; e a inexistência de controle relativo ao acesso de não moradores.

**Figura 09 – Planta baixa (elétrica) do apartamento e o modelo “H” do Habitacional Beira Rio**



Fonte: Manual da Casa Própria - SESAN/Prefeitura do Recife, 2014.

Apesar de todos os bairros apresentarem alta densidade habitacional e equipamentos públicos nas proximidades, existem diferenciações quanto à qualidade da infraestrutura essencial urbana<sup>99</sup>. Essas diferenciações incidem diretamente sobre as condições de inserção urbana<sup>100</sup> dos habitacionais, produzindo igualmente diferenças no que diz respeito à prestação de serviços públicos, facilidade de acesso e uso daqueles equipamentos pelos moradores beneficiários. Como exemplo, alguns conjuntos estão localizados em espaços que contam com um sistema viário e com a disponibilidade de equipamentos e instalações públicas relativamente melhores, como os habitacionais Solano Trindade e Beberibe I, situados na avenida Beberibe (Fig.10); e os habitacionais Felicidade (Fig. 13) e Beira Rio (Fig. 14) situados, respectivamente, nos bairros Fundão e Arruda. Já outros, como o habitacional Eduardo Campos localizado no bairro de Linha do Tiro (Fig. 11) e o habitacional Miguel Arraes no bairro de Passarinho (Fig. 12), encontram-se em áreas em situação oposta, portanto, menos provida de uma infraestrutura que ofereça condições mais adequadas de acesso para a realização da dinâmica cotidiana dos seus moradores, especialmente, em relação ao serviço de transporte público.

**Figura 10 – Área externa dos conjuntos habitacionais Beberibe I e Solano Trindade**



Fonte: Reprodução/internet. Na primeira foto, tem-se à esquerda, o conjunto habitacional Beberibe I e à direita, o conjunto habitacional Solano Trindade. Na segunda foto, tem-se uma das áreas de convívio comum do habitacional Solano Trindade.

<sup>99</sup> Infraestrutural essencial é definida pelo § 1º, art. 36 da lei nº 13.465/2017 como sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário.

<sup>100</sup> Relação entre a localização dos habitacionais sociais e a infraestrutura local disponível.

**Figura 11 – Áreas interna e externa do conjunto habitacional Eduardo Campos**



Fonte: arquivo pessoal – pesquisa de campo, 2020; Reprodução/internet.

**Figura 12 – Áreas interna e externa do conjunto habitacional Miguel Arraes**



Fonte: arquivo pessoal – pesquisa de campo, 2020; Reprodução/internet.

**Figura 13 - Áreas interna e externa do conjunto habitacional Felicidade**



Fonte: Reprodução/internet.

**Figura 14 - Áreas interna e externa do conjunto habitacional Beira Rio**



Fonte: Reprodução/internet.

Em relação à amostra de participantes, a soma dos três grupos de entrevistados foi considerada como o universo empírico da pesquisa: o grupo 01 é formado pelas famílias beneficiárias do PAC Beberibe que residem nos habitacionais sociais; o grupo 02 é constituído por agentes públicos que compõem a gerência do PAC Beberibe vinculada à Secretaria de Saneamento da Prefeitura do Recife; e o grupo 03 formado por integrantes do CENDHEC. Para os três grupos, a composição da amostra possui natureza não probabilística desproporcional (LEVIN; FORD; FOX, 2012; FONSECA; MARTINS, 1996) e se alicerça na ideia de que a “pesquisa qualitativa não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade” (DESLANDES, 1999, p.43).

No entanto, mesmo admitindo o preceito metodológico acima explicitado, julgou-se pertinente estabelecer um número de entrevistados para cada grupo: para o primeiro grupo, definiu-se 05 moradores integrantes de famílias beneficiárias distintas em cada um dos nove conjuntos habitacionais, o que totaliza 45 entrevistados; já a amostra do segundo grupo foi composta por 03 entrevistados; e o terceiro grupo referente ao CENDHEC, por 02 entrevistados. É importante destacar que foi considerada a possibilidade de modificar esses quantitativos se, no transcorrer da pesquisa de campo, houvesse a percepção da necessidade de ampliação do tamanho amostral. De toda forma, mesmo não tendo ocorrido essa necessidade de ampliação, o fechamento do tamanho amostral manteve-se ancorado na ideia de saturação teórica dos dados<sup>101</sup> objetivando assegurar a representatividade da amostra. Em relação ao motivo da definição do número de amostras para cada grupo pesquisado, para o primeiro grupo, o limite mínimo de 45 participantes foi pensado visando a exequibilidade da pesquisa diante de limitações como: a impossibilidade de abranger mais entrevistados elegíveis na população estatística estimada do grupo que é de 1.193<sup>102</sup> famílias, nas condições em que a pesquisa

<sup>101</sup> Instrumento que permite que a coleta de dados se encerre ou continue, dependendo da sensibilidade do pesquisador quanto à constatação de que dados novos não são mais necessários para subsidiar a teorização almejada (GLASER; STRAUSS, 2006; FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008).

<sup>102</sup> Todos os conjuntos considerados para pesquisa totalizam juntos 1.193 unidades habitacionais. Como cada unidade habitacional deve estar ocupada por uma família beneficiária do PAC Beberibe, depreende-se que esse é o número estimado

teve que ser realizada, como por exemplo, apenas uma pesquisadora em campo para realização das entrevistas e posterior organização e análise dos dados, dentro de um prazo relativamente curto; e o tipo de entrevista escolhida, no caso, a semiestruturada. Essa última, diferente da entrevista estruturada, o processo de entrevista exige maior tempo e acuidade na relação dialógica estabelecida entre o entrevistador e os entrevistados. Sobre o segundo grupo, o dos agentes públicos, o número de participantes da pesquisa que constituiu a respectiva amostra foi estabelecido com base no quantitativo de integrantes da Secretaria de Saneamento da Prefeitura do Recife vinculado à criação e gerência do plano de habitação social do PAC Beberibe. A partir do conhecimento prévio dessa estrutura organizacional, verificou-se que 03 agentes públicos atendiam à condição estabelecida, portanto, este foi considerado o quantitativo de entrevistados. Essa mesma lógica foi aplicada à definição do número de entrevistados para o terceiro grupo, referente ao CENDHEC.

Durante a realização da pesquisa, houve desistência por parte de alguns entrevistados. Esse fato ocorreu com os grupos 01 e 03. Em específico, em relação ao grupo 01, a motivação da desistência parece ter sido o medo de falar sobre o assunto proposto, um fator que pode ser entendido também como uma particularidade da vida cotidiana das famílias beneficiárias cuja trajetória e as condições da vida atual estão permeadas pelos efeitos diretos da desigualdade social e pelo descrédito da função jurisdicional para os recortes populacionais mais precarizados. Como há compromisso com a questão ética, independente do motivo, a vontade de desistir da entrevista foi prontamente respeitada e o resultado amostral final obtido está descrito na Tabela 36:

**Tabela 36 - Síntese descritiva do universo amostral**

	Grupos entrevistados			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Total
<b>Tamanho amostral esperado</b>	45	03	02	50
<b>Nº de desistentes da entrevista</b>	04	0	01	05
<b>Tamanho amostral obtido</b>	41	03	01	45

Fonte: elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa de campo, 2020.

Em relação ao grupo 01 referente às famílias beneficiárias, foram 41 entrevistados. A maioria é negra, 29 são mulheres e 12 são homens. Tendo como referência os dados contidos na Tabela 37, 16 mulheres afirmaram ser mãe e a maioria afirmou ter entre 01 e 03 filhos. Em relação ao estado civil, 11 são solteiras, mas, dentre estas, 03 informaram estar solteira mesmo convivendo com o companheiro ou companheira; 02 afirmaram viver uma união estável; 07 são casadas; 01 afirmou ser viúva; e 08 não informaram esse dado. Quanto ao grupo dos homens, sobre o estado civil, 05 afirmaram ser casados; 04 são solteiros; e 03 não responderam. Sobre o número de filhos, 02 informaram não ter filhos; 06 da população estatística do grupo 01.

declaram ter entre 01 e 03 filhos; e 04 não informaram esse dado. Apenas as mulheres responderam sobre o grau de escolaridade. Dentre estas, 01 mulher declarou ter concluído o ensino médio, 02 afirmaram ter cursado o ensino fundamental, 01 possui até a alfabetização e 01 afirmou não ser alfabetizada. Em relação à titularidade da unidade habitacional, do total de entrevistados, 08 declararam não ser o beneficiário titular, mas possuem parentesco direto com a titular ou o titular, na condição de filho ou filha. Dentre os 33 beneficiários titulares, a maioria é constituída por mulheres, que por estarem na condição de provedoras do núcleo familiar, possuem prioridade no processo de regularização urbanística e fundiária, conforme determina o art. 68 do Plano Diretor do Recife de 2008.

**Tabela 37 – Estado civil, número de filhos e escolaridade - Famílias beneficiárias do PAC Beberibe**

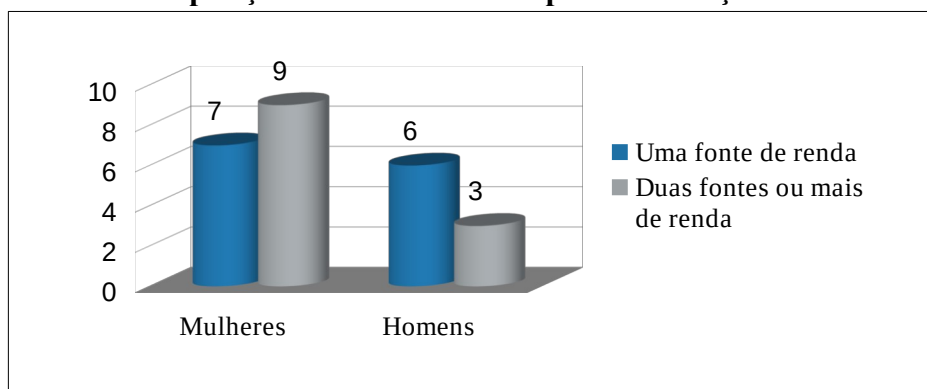
Perfil dos entrevistados Grupo 01 - Famílias beneficiárias					
Categorias	Subcategorias	Mulheres		Homens	
		Nº	%	Nº	%
Estado civil	Solteiro (a)	11	37,93	04	33,33
	Casado (o)	07	24,13	05	41,66
	União estável	02	6,86	0	0
	Viúvo(a)	01	3,44	0	0
	Não informado	08	0	03	25,0
	<b>Total</b>		29	100	12
Número de filhos	0	03	10,34	02	16,66
	De 1 a 3	13	44,82	06	50,00
	De 4 a 7	02	6,89	0	0
	De 8 a 9	01	3,44	0	0
	Não informado	10	34,48	04	33,33
	<b>Total</b>		29	100	12
Escolaridade	Não alfabetizado	01	3,44	0	0
	Alfabetizado	01	3,44	0	0
	Ensino fundamental	02	6,89	0	0
	Ensino médio/técnico	01	3,44	0	0
	Ensino superior	0	0	0	0
	Não informado	24	82,75	12	100
	<b>Total</b>		29	100	12

Fonte: elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa de campo, 2020.



Em relação à renda familiar, apenas 02 mulheres disseram ter vínculo formal de emprego como empregada doméstica e receberem um salário-mínimo<sup>103</sup>; uma mulher declarou estar na condição de aposentada; 03 mulheres e 01 homem declararam participar do programa Bolsa Família; e 10 mulheres e 02 homens informaram sobreviver com a renda de familiares coabitantes (benefícios assistencial ou previdenciário). Desse modo, observa-se que apesar dessas fontes terem sido declaradas, a fonte predominante desse indicador socioeconômico para todo grupo das famílias beneficiárias, é o trabalho informal. Na esfera da informalidade, 10 declaram realizar mais de um tipo de trabalho (esporádico ou assíduo) e sem uma definição clara que os identifique como pertencentes a uma categoria profissional determinada. Outros 09 entrevistados afirmaram realizar apenas um tipo de trabalho que são o de manicure, cuidador de idosos, catador de materiais recicláveis; vendedor de alimentos; ou empregado doméstico. De modo complementar, as diferentes fontes de renda citadas não se excluem. Os dados do Gráfico 11 evidenciam que a composição da renda familiar da maior parte das mulheres entrevistadas, se dá através da combinação de duas ou mais fontes de renda. O resultado inverso é verificado em relação homens.

**Gráfico 11 – Composição da renda familiar por combinação de fontes - Grupo 01**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa de campo, 2020.

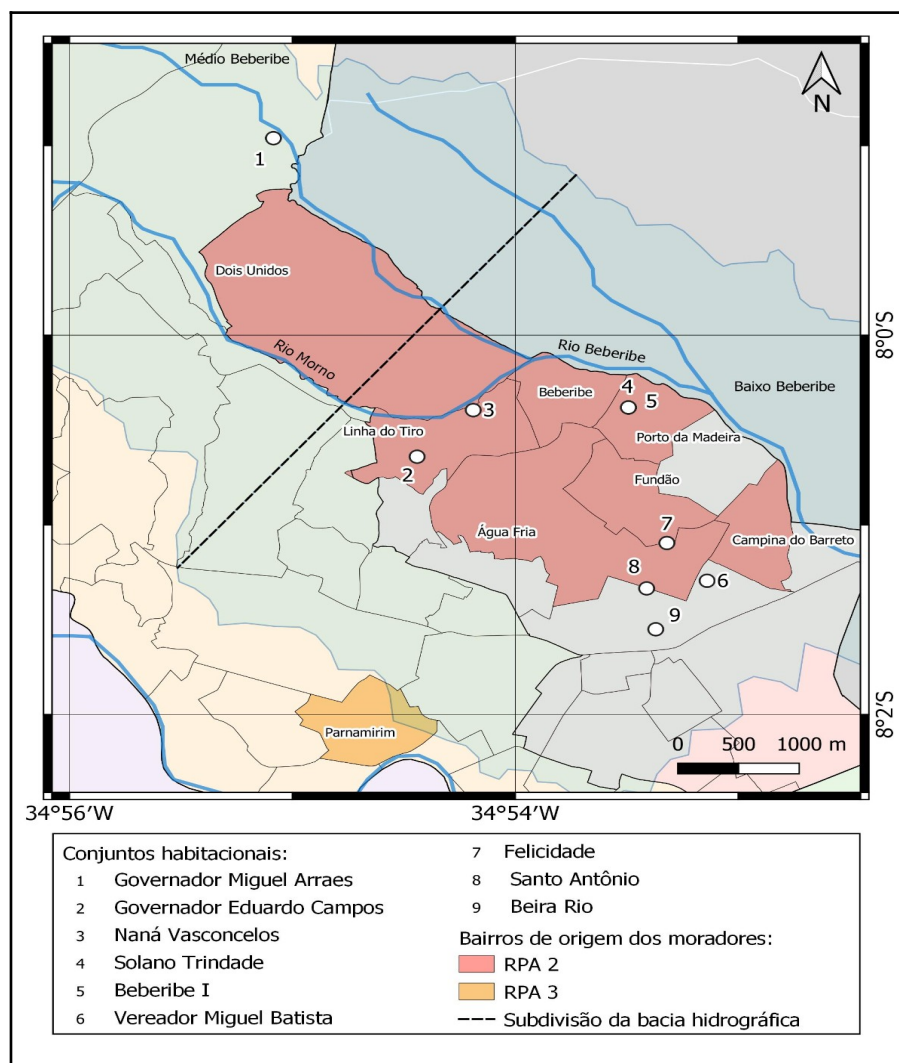
No que diz respeito ao local de moradia anterior ao habitacional social dos entrevistados (Mapa 08), a maioria afirmou ter saído dos bairros da RPA 02, mais precisamente: Beberibe (na avenida Compositor Brito de Moraes; Vila Miguel Arraes; Beco do Miúdo; margens do rio Morno); Campina do Barreto; Linha do Tiro; Dois Unidos; Água Fria; e Porto da Madeira. Apenas em um habitacional, o Governador Miguel Arraes, há moradores vindos da comunidade Vila Vintém no bairro de Parnamirim localizado na RPA 03.

Em acréscimo, a seguir são apresentadas algumas informações socioeconômicas caracterizadoras da RPA 02. Segundo os dados disponíveis para esta região político-administrativa do Recife, relativos ao período entre 2000 e 2010, a Tabela 31 localizada na subseção 5.3.1 mostra que,

<sup>103</sup> Em janeiro de 2020, período em que as entrevistas foram realizadas, o valor do salário-mínimo em vigor era o de R\$ 1.045,00.

entre os anos considerados, houve o crescimento da população total para 221.234 habitantes e da renda média per capita de R\$ 513,85 para R\$ 689,13, mantendo-se como o segundo menor nível de renda dentre as RPAs. Sobre o nível de escolaridade, a Tabela 32 evidencia que o percentual de pessoas acima dos 25 anos com apenas ensino fundamental no ano 2000 (44,7%) é significativamente maior que os percentuais relativos aos que alcançaram os ensinos médio (29,25%) e superior (8,9%). O percentual relativo ao ensino fundamental (58,77%) em 2010, manteve-se maior em relação aos outros níveis de escolaridade, apesar desses últimos terem melhorado, em especial, o nível médio (43,5%). Em relação ao índice de Gini, a relativa melhora nos indicadores anteriores pode ter arrefecido a intensificação da piora da desigualdade social. Em 2010, o valor desse indicador passa para 0,62, ou seja, a forte concentração de renda foi agravada. Por fim, conforme a Tabela 01 cujos dados foram extraídos do PLHIS elaborado pela Prefeitura do Recife em 2017, a RPA 02 possui 06 ZEIS, 85 CIS, um déficit quantitativo de 1.252 domicílios e qualitativo de 4.207 domicílios.

**Mapa 08 – Bairros da moradia anterior ao habitacional social das famílias beneficiárias**



Fonte: elaborado e cedido para esta pesquisa por Everton Tosetto, 2021.

Sobre o grupo 02, ao contrário dos grupos 01 e 03, o quantitativo estimado de entrevistados foi cumprido. Três mulheres com idades entre 32 e 46 anos, casadas e com formação acadêmica no campo das Ciências Sociais ocupam funções públicas diferentes, mas todas diretamente ligadas à gerência do plano habitacional do PAC Beberibe desenvolvido pela Secretaria de Saneamento da Prefeitura do Recife (SESAN). As três relataram possuir uma trajetória familiar no campo da moradia caracterizada pela dificuldade em possuir habitação própria e pelas adversidades habitualmente enfrentadas por quem reside em bairros considerados periféricos e desvalorizados na região metropolitana do Recife. Com atuação profissional iniciada em períodos diferentes na SESAN, em relação ao plano habitacional, forneceram informações sobre o planejamento, a execução e o monitoramento do mesmo, como também sobre as transformações trazidas pelas mudanças da gestão municipal que, por possuírem bases ideológicas diferentes da gestão que criou o PAC, impactaram diretamente sobre a dinâmica da implementação do PAC Beberibe. Em relação ao grupo 03, dos dois entrevistados esperados, apenas um realizou a entrevista. Segundo as informações declaradas, o respondente é casado, possui filhos, tem idade acima dos 40 anos e possui formação acadêmica no campo das Ciências Sociais Aplicadas. Sobre a sua experiência familiar no campo da moradia, assim como também informaram as respondentes do grupo 02, o entrevistado tem sua trajetória de vida construída em bairros do Recife que historicamente são reconhecidos como populares.

### **6.1.2 Aspectos da experiência de moradia no habitacional social; de planejamento e execução da produção habitacional do PAC Beberibe; e de atuação institucional no campo da assessoria popular voltada para o direito à moradia em Recife – Narrativas dos sujeitos pesquisados**

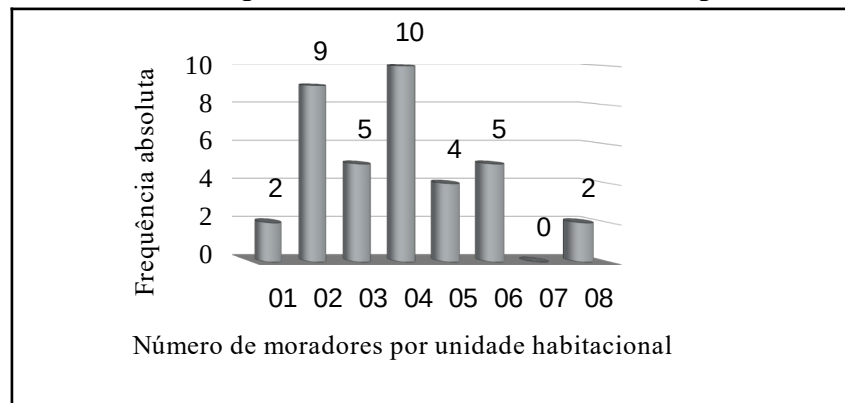
#### **6.1.2.1 Experiência de moradia no habitacional social – Famílias beneficiárias do PAC Beberibe**

Sobre o número de moradores por unidade habitacional, a partir das respostas dos 37 entrevistados que informaram esse dado, verificou-se um intervalo de variação entre 01 e 08 moradores. Neste intervalo, como mostra o Gráfico 12, observou-se que os quantitativos de moradores por unidade habitacional mais frequentes são: 10 casos com 04 pessoas e 09 casos com 02 pessoas. E ainda: em 05 casos, 06 pessoas dividem a mesma habitação; e em 02 casos, 08 pessoas. Em relação à composição familiar, dentre os 41 entrevistados, 13 enquadram-se no caso da coabitação com famílias secundárias; e em 24 ocorrências, a composição do núcleo familiar se manteve igual ao do local da moradia anterior.

No que diz respeito à habitabilidade, foi questionado sobre a adequação da unidade habitacional em termos de soluções no campo da acessibilidade em caso de já existir ou passar a existir algum membro do núcleo familiar que dependa de condições especiais de habitabilidade. Com a exceção do Habitacional Vereador Miguel Batista, em que 13 unidades habitacionais foram projetadas para atender

moradores com deficiência e idosos, os outros conjuntos habitacionais não contaram com a mesma preocupação na fase do planejamento arquitetônico da sua estrutura. Foi relatado que as famílias que conseguiram ser atendidas quanto à necessidade do apartamento estar localizado no térreo em função de algum membro familiar precisar de condições especiais de acesso ao imóvel, foram aquelas que informaram essa necessidade ao poder público municipal ainda na fase do processo de distribuição das unidades habitacionais. Após essa fase, a permuta passa a depender também da concordância da família que reside no apartamento pretendido.

**Gráfico 12 - Distribuição de frequência do número de moradores por unidade habitacional**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa de campo, 2020.

Em todas as outras situações em que se questionou se a estrutura da unidade habitacional permitiria acomodar devidamente um familiar na condição de cadeirante ou com outro tipo de necessidade especial física, de todas as respostas obtidas, se extrai que a estrutura original da unidade habitacional não é adequada para o atendimento desse tipo de contingência. Com base nessa evidência, verifica-se que a possibilidade de permuta de apartamentos apresenta-se como o único meio de atendimento das necessidades de acessibilidade disponibilizado pela prefeitura. Para todos os outros casos, em que a adequação do imóvel requer mais que a localização térrea, são os moradores que precisam encontrar as soluções infraestruturais provisórias e definitivas no campo da acessibilidade, na maioria das vezes, sem conhecimento técnico. As narrativas a seguir, evidenciam essa constatação:

*“O médico me deu um papel dizendo que eu não poderia subir escadas, aí a prefeitura trocou e me deu o térreo. Isso aí eu não vou dizer que eles não fazem, porque fizeram.” (Entrevistado 1.1)*

*“Uma família [...] foi pra Passarinhos porque ninguém queria trocar com ela, o bebê dela inclusive é deficiente”. [...] Teve troca no começo, [...] mas também elas só deram dois dias pra essa troca pras pessoas, quem soubesse depois perdeu a oportunidade, não deu por muito tempo a escolha.” (Entrevistado 1.2)*

*“Dá não [para abrigar parente cadeirante], todo espaço é esse aqui. Cozinha pegada com banheiro, que é uma coisa errada, [...], a cozinha pegada com o banheiro e com o quarto ao mesmo tempo, não tem condições.” (Entrevistado 1.4)*

*“A parte do segundo andar não, aqui não é adaptado pra uma pessoa que é cadeirante, agora porque a gente tem que se adaptar com tudo, porque minha mãe mesmo era cadeirante, morava aí, mas quando a gente veio não entrava cadeira de rodas no banheiro.” (Entrevistado 1.6)*

*“Não tem. Assim, aqui pra casa não. Uma vez meu pai ficou doente, passou uns dias comigo, eu tive que botar um colchão aqui no chão e ele ficar dormindo aqui em baixo porque não tinha condições dele subir, se for o caso de precisar não tem não.” (Entrevistado 1.10)*

*“Ah! Tem não. Mas se um dia precisar, a gente vai se virar como pode. Minha irmã teve depressão, mas eu cuidei dela. Ela andava. Eu cuidei dela. A gente dá um jeito. A gente só não dá jeito na morte.” (Entrevistado 1.13)*

No que diz respeito à percepção da melhoria das condições de vida tendo como referência o local de moradia anterior, 31 (75,6%) entrevistados afirmaram que houve melhora significativa nas condições de vida, principalmente, em função de não viverem mais em barracos e de não correrem mais “risco de cheia”. Em posição contrária, os outros 10 (24,4%) entrevistados afirmaram que prefeririam ter continuado morando na habitação anterior. Essas percepções dos moradores são retratadas nas narrativas a seguir:

*“Aqui há uma diferença e tanto, porque onde a gente morava não era lugar [...] pra ninguém morar, pra ser humano nenhum morar. Aqui é um lugar bem melhor, mas em compensação aqui tem outras desvantagens, lá porque a gente não pagava luz e água, aqui a gente paga luz, paga água [...] porque se a gente for pra um lugar sem ter condições e vem morar num lugar tendo que pagar luz e água fica difícil.” (Entrevistado 1.3)*

*“Eu gostei de vir morar aqui, porque assim, me tirou da beira do rio, meus netos têm um espaço pra brincar, entendeu? Tem ali a pracinha, tem a quadra, o problema é que as pessoas, não todas, umas cuidam e outras só quebram, só destrói, aqui tá faltando vir uma pessoa pra conversar, pra dizer: Isso aqui é de vocês, isso aqui é pra vocês zelar, pra vocês cuidar!” (Entrevistado 1.8)*

*“Veja bem, aqui é bom. [...] Só tem uma coisa aqui que eles não concordaram com a gente que foi pra fechar a área de serviço. Qual a segurança que eu tenho com tudo aberto? Tenho nenhuma. Tempo desse aí mataram um rapaz aí. [...] Eles fizeram essa praça aqui, mas eu não tenho segurança não. Se tiver um assalto, pega todo mundo de refém aqui.” (Entrevistado 1.14)*

*“Lá era uma invasão e realmente invasão é difícil mesmo de se viver. Eu passei 14 anos lá com meus filhos e meu esposo. A dificuldade era só porque a gente morava na beira de um rio e quando enchia entrava na casa. Mas em outra parte assim, era bom, porque era perto de tudo. A gente tinha a feira bem pertinho de casa, lá tinha água dia e noite. Aqui é um dia sim e outro não. Aqui tudo é longe e mais caro. A gente tem que ir pra Dois Unidos fazer feira.” (Entrevistado 1.16)*

*“Aqui tá melhor. [...] Só o que não tá bom aqui é o termo da prefeitura. O acompanhamento que eles não tão dando em relação à estrutura dos prédios. Eles não acompanham. Eles não procuram saber.” (Entrevistado 1.17)*

*“A gente saiu da favela, saiu da beira do canal, onde tinha muita muriçoca, cobra, rato. Aqui muito mal só tem barata. Mas a gente continua esquecido pela prefeitura. Aqui a gente não tem Correios, aqui a gente é sem ninguém.” (Entrevistado 1.34)*

Contudo, a maioria que acredita ter havido melhora, fez alguma ressalva que coincide com os argumentos dos entrevistados que afirmaram o inverso. A partir dessa convergência argumentativa, foi possível elencar e ordenar os motivos pelos quais o total de moradores entrevistados não se sente plenamente satisfeito com a unidade e/ou conjunto habitacionais, bem como observar que tais motivos dizem respeito a três instâncias: a relação entre moradores; a relação com a prefeitura; e a relativa às condições de acesso aos bens e serviços necessários à realização da vida cotidiana na esfera da cidade formal.

Com base no rol de motivos de insatisfação apresentado no Quadro 10, o Gráfico 13 demonstra a posição dos mais citados pelos entrevistados. Para essa ordenação foi considerado que um morador

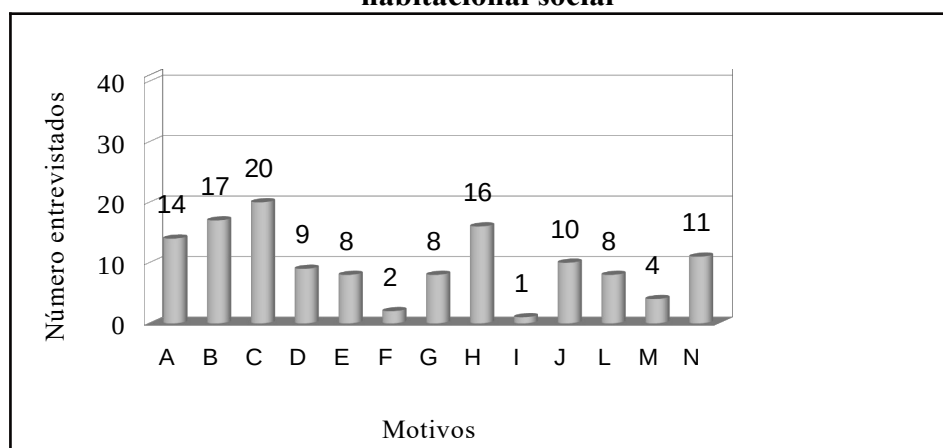
poderia citar mais de um motivo. Além dessa ressalva, é importante frisar também que a ordenação realizada não reflete variações no grau de importância entre os motivos elencados, pois, como todos influem sobre as condições de habitabilidade dos moradores nos habitacionais, todos são relevantes e precisam ser sanados devidamente.

**Quadro 10 – Motivos de insatisfação em relação ao espaço de moradia no habitacional social**

	Descrição
<b>A</b>	Não poder modificar a estrutura interna da unidade habitacional/Fiscalização sem soluções para as demandas dos moradores
<b>B</b>	Aumento da despesa familiar com os custos de energia elétrica, água e tributos
<b>C</b>	Preço alto dos produtos alimentícios e outros de primeira necessidade no entorno do conjunto habitacional
<b>D</b>	Rachaduras, infiltração, fossa estourada e outros problemas de manutenção que exigem reparos infraestruturais na unidade e/ou no conjunto habitacionais
<b>E</b>	Sensação de insegurança dentro e no entorno do habitacional
<b>F</b>	Distância do conjunto habitacional de equipamentos públicos comunitários como postos de atendimento de saúde, escolas, etc.
<b>G</b>	Não ter o título de propriedade da unidade habitacional/Falta de clareza quanto às condições para obtenção desse título
<b>H</b>	Dificuldade de comunicação com a prefeitura/Demora no atendimento das demandas dos moradores
<b>I</b>	Transporte público insuficiente ou inexistente no entorno imediato do conjunto habitacional
<b>J</b>	Ausência do serviço público dos Correios na área interna dos habitacionais
<b>L</b>	Conflitos entre vizinhos; moradores de diferentes comunidades em um único habitacional
<b>M</b>	Área de lazer (espaço comum de convivência) inutilizada, insuficiente ou inexistente
<b>N</b>	Não se sentir o proprietário/a proprietária do imóvel

Fonte: elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa de campo, 2020.

**Gráfico 13 – Posição dos motivos de insatisfação em relação ao espaço de moradia no habitacional social**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa de campo, 2020.

Dentre os motivos reclamados, destacaram-se: o “preço alto dos produtos alimentícios e outros de primeira necessidade no entorno do conjunto habitacional”; o “aumento da despesa familiar com os custos de energia elétrica, água e tributos”; e a “dificuldade de comunicação com a prefeitura/Demora no atendimento das demandas dos moradores”.

Sobre o consumo de água e energia elétrica, de produtos alimentícios e de higiene, diante da insuficiência ou inexistência da renda familiar que cria a impossibilidade de aquisição desses bens e serviços que determinam a qualidade de vida na esfera formal da cidade, o horizonte de possibilidades que emerge como solução, se traduz em um arranjo de práticas que culminam na quebra das relações jurídicas contratuais de consumo, como o não pagamento das contas de energia elétrica e água, mesmo estando incluídos no programa de tarifas social; e que conservam hábitos anteriores, como o retorno ao antigo lugar de moradia para tentar comprar os produtos necessários para o sustento familiar (mesmo com a validade vencida) a um preço mais baixo que o encontrado no comércio nas proximidades do habitacional. As próximas narrativas descrevem essa forma encontrada para lidar com o mundo urbano formal:

*“Aqui a energia vem cara mesmo, você escolhe comer ou pagar a energia, se não pagar, corta.” (Entrevistado 1.1)*

*“Aqui eu pago água, luz, aí o custo de vida não tá batendo com o de lá não, lá eu ganhava muito mais e lá eu tinha tudo, graças a Deus. Já aqui não.” (Entrevistado 1.5)*

*“Minha luz aqui vem muito alta, uma hora dessas só tem a geladeira ligada, quando é de noite, minhas luzes tudo apagada, porque aqui é claro, não tem necessidade de tá acendendo luz, só quando eu vou lá dentro no banheiro, aí acendo, [...] e a televisão. Vou dormir de dez horas, eu e minha neta liga o ventilador porque eu não vou dormir num calor danado, a minha conta vem cento e oitenta.” (Entrevistado 1.7)*

*“A gente pagava [energia] no começo, mas depois ficou vindo muito alta [...], terminou a gente deixou cortar, aí cortou, [...] aí liguei reclamando, mas não resolveram [...]. Eu disse: isso é dinheiro de comprar um barraco aqui na favela.” (Entrevistado 1.11)*

*“Mas a gente nunca compra aqui não. A gente só vai pra o lado de Beberibe mesmo. Aqui é mais caro! Compra lá o que tem que comprar.” (Entrevistado 1.12)*

*“A dificuldade era só porque a gente morava na beira de um rio e quando enchia entrava na casa. [...] Aqui tudo é longe e mais caro. A gente tem que ir pra Dois Unidos fazer feira. Eu trabalho e ganho um salário-mínimo. Mas não dá pra nada. [...] Na invasão a gente não pagava água, luz. Tem isso também, né? Mas aqui a conta vem muito alta. Vem 170 reais. Eu acho isso um absurdo. Pra quem nunca teve uma casa pra morar.” (Entrevistado 1.16)*

*“A conta de eletricidade vem alta demais. Meu marido tá desempregado e eu também. Mas sabe quanto tá vindo a conta de luz? A conta veio R\$ 220,00. Onde é que eu tenho esse dinheiro pra pagar? Só se eu deixar de comer. Eu deixei cortar, pois não tenho condições nenhuma de pagar. Tem pessoas que deixa tudo apagado, mas a luz vem alta de todo jeito.” (Entrevistado 1.23)*

*“As contas aqui só chega duzentos, duzentos e pouco. Não passa nem um mês a feira que a gente compra. Só o feijão tá dez, doze, treze. Na favela a gente não comprava água, aqui tem que comprar. Aqui já teve gente que já tomou banho de água de merda, já tomou água de merda, que é a água da fossa.” (Entrevistado 1.34)*

Ainda sobre a insuficiência ou indisponibilidade de renda para arcar com os novos encargos do cotidiano, intensificaram-se com o desemprego e com a paralisação de serviços autônomos antes realizados no próprio espaço comunitário da antiga habitação. De acordo com os entrevistados, o único apoio recebido da prefeitura no que diz respeito à reinserção no mercado de trabalho, foi a oferta de

cursos com curtíssima duração (2 ou 3 dias) objetivando o estímulo ao empreendedorismo em culinária orgânica, artesanato, design de sobrancelha, dentre outros. Essa capacitação não foi periodicamente ofertada e não foi posta em prática pelos entrevistados que a realizaram:

*“Ofereceu curso mas não deu trabalho, porque minha filha mesmo fez um curso de design de sobrancelha, ela passou, recebeu o diploma, mas cadê?” (Entrevistado 1.2)*

*“Elas ajudaram assim, elas fez curso pra a gente coisar sobrancelha, um monte de coisa elas fizeram. Agora nem tudo eu participava, porque tinha a minha mãe que era cadeirante.” (Entrevistado 1.6)*

*“Teve palestra, teve explicando, ensinou, veio um agrônomo ensinar a gente como plantar as coisas, só que eu me interessei, mas o resto só da boca pra fora.” (Entrevistado 1.8)*

*“Entregou a moradia mas depois deixa a gente abandonado, deviam dar uma assistência assim, ajudar assim... não sei te dizer, com a manutenção mesmo, quem tivesse filho desse até um curso técnico, não se fosse dinheiro, mas uma forma de ensinar a gente a ganhar dinheiro, ajudar a gente a ganhar dinheiro, não dando. Fizeram um curso de dois a três dias e depois não fizeram mais. Um curso que não tem valia, é mais um passatempo, não tem essa coisa que a gente vai dizer que dá pra a gente ter; pelo menos, o dinheiro de pagar a energia, pagar a água, que é coisa que a gente não pagava antes onde a gente morava. Você tendo o dinheiro ou não tendo, vem a conta todo mês e eles cortam.” (Entrevistado 1.11)*

Às insatisfações anteriores, somam-se as reclamações relacionadas à infraestrutura e segurança do imóvel sem uma solução apresentada pelo poder público dentro de um prazo adequado. Os moradores declararam que por não serem ouvidos, são impelidos a buscar resolver os problemas que surgem por eles mesmos, como por exemplo, os relacionados ao encanamento, à fossa séptica, à bomba d'água, à limpeza do condomínio, ou ainda, modificando a estrutura original do prédio (ação proibida pela prefeitura e informada no Manual da Casa Própria) como no caso da colocação de grades na área externa do prédio para diminuir a sensação de insegurança ou a construção de muros nas casas para maior privacidade e rampas de concreto para melhorar o acesso ao bloco em função de alguma debilidade física do morador.

Quando os reparos são possíveis, estes são feitos, na maioria das vezes, sem conhecimento técnico e sem material adequado, e inevitavelmente modificam a estrutura do prédio quando se trata da proteção do imóvel contra assaltos, uso e comércio de drogas e outros delitos praticados por não moradores que possuem livre entrada em todos os conjuntos habitacionais pesquisados. Em acréscimo, foi informado que a fiscalização da prefeitura é bastante rápida nesses casos. E a prática comum adotada pelos agentes públicos, é a destruição imediata das soluções dadas pelos moradores.

*“Quando eu cheguei aqui, eu já era enferma, aí tem também essa subida todinha, [...] a gente tinha que andar isso tudinho pra arrodar pra vir pros apartamentos, aí os moradores do X colocaram aquela escada ali, aí a prefeitura veio, derrubou, mandaram derrubar, aí depois disseram que vinham fazer a escada, aí não fizeram.” (Entrevistado 1.1)*

*“Agora se a gente ligar pra eles e pedir alguma orientação de algum problema na casa, [...] eles dizem que já passou o tempo de garantia e não dá mais apoio. Aí nesse outro bloco, eles têm um prédio que tá rachado e eles não vêm. Agora se você fazer alguma coisa que eles achem que não tá na regra, aí eles vêm. [...]Então, as pessoas ficam na dependência da sorte, porque não têm pra onde ir, nem voltar pro lugar de antes não pode.” (Entrevistado 1.11)*

*“Aí eles diz, não porque não pode, porque vocês viram o termo. Tubo bem, a gente viu o termo e tudo, mas com o passar do tempo as coisas tem que mudar. [...] Se nós proprietário não mudar, quem vai mudar? Eles não vão. [...] Aqui não chega água. Quando pinga água tem que puxar da bomba. Já foi gente da comunidade aqui, tentou ir na Compesa, tentou resolver, mas não conseguiu. Ali tem um bloco que é três anos, [...]A torneira é seca, seca, seca. Aí a mercê da prefeitura*



*fazer isso. [...] Aqui eles fizeram que nem cachorro. Jogou e te vira aí ó! Mas quando é alguma coisa que eles acha que tá irregular, aí eles vem e diz que não pode. Mas como é que não pode, se a casa é da pessoa?” (Entrevistado 1.17)*

*“Só depois de 05 anos pode trocar a pintura original. Botei a grade de ferro. Era cerca de madeira.”(Entrevistado 1.18)*

*“Eu mesmo na época que vim morar aqui, a prefeitura deu isso aqui com a cerca pequena. Ai fui lá na prefeitura procurar saber depois de um ano. Ai eles disseram que a gente só pode fazer as coisas na casa depois de 05 anos. Ai eu disse: mas madame, veja só, a senhora quer que a gente fique com as gramas verdes. O problema é que aquela grama junta rato, escorpião. A gente tem que tirar pra poder cimentar. Minha esposa mesmo, pra lavar roupa lá atrás, tem que lavar no meio do mato? Não tem condições!” (Entrevistado 1.19)*

Essa circunstância de impedimento para a realização de reformas e reparos, ao mesmo tempo que são impedidos a decidirem por soluções improvisadas em função da prefeitura não prestar adequadamente o serviço de atendimento aos problemas estruturais previsíveis no decorrer do tempo, são conflitos que fazem os moradores se questionarem quanto ao “se sentir dono/dona do imóvel” e ter a autonomia de modificar o espaço que moram.

A maioria dos entrevistados afirmou não possuir o título de propriedade da unidade habitacional, apenas a permissão de uso do imóvel. Só 10 moradores informaram que há um tempo mínimo de permanência no habitacional necessário para o recebimento do referido título, atribuído por eles como o de cinco anos. Dentre estes, alguns relataram já ter ultrapassado esse tempo mínimo e continuaram sem receber o documento. O grupo dos demais entrevistados, pode ser dividido entre os que sabem que estão em uma situação provisória em relação ao recebimento da propriedade, mas não sabem precisar a duração desse período; e os que confundem os conceitos de posse e propriedade, acreditando que já são proprietários desde a mudança para o habitacional. Há imprecisão também em relação à informação de que após cinco anos da entrega do imóvel, a responsabilidade de qualquer reparação estrutural no prédio não é mais da prefeitura. Essas incertezas quanto à legitimidade fundiária da unidade habitacional e sobre o modo de proceder do poder público municipal diante dessas questões, podem ser percebidas nas narrativas expostas a seguir:

*“A prefeitura disse que isso aqui é deles, não foi uma troca não, a gente só tem direito da posse, do que está aqui, por isso eles diz que a gente não pode vender, não pode trocar e não pode alugar e a gente vai morrer aqui, à míngua, porque eles só chegam pra reclamar e desmanchar o que a gente faz. Documento de casa não entregam.” (Entrevistado 1.4)*

*“Quando eles entregaram a casa, eles disseram que com a data de dois, três meses eles iriam entregar. Já faz 4 anos que a gente mora aqui e nada. Eles tiveram semana retrasada por aqui, [...] a gente foi neles e perguntou pelo documento. Ai a gente disse que ia na prefeitura falar disso. Eles disseram que não era mais na prefeitura não pra resolver isso, era na Caixa agora.” (Entrevistado 1.12)*

*“A gente não tem pra onde correr. A gente saiu da casa da gente, tá numa casa que como eles diz: que a gente mora, mas não pode fazer o que quer. Então, quer dizer que a gente não é dono. Foi isso que eles disseram quando tavam derrubando as casas. Se eu pudesse voltava pra onde eu morava, pena que eu não posso mais.” (Entrevistado 1.13)*

*“Como eu falei já pra moça da prefeitura aqui: vocês não encontrou ninguém aqui na rua. Foi simplesmente uma troca. Vocês tirou da área de risco e colocou aqui. Simplesmente isso. Mas eles acham que eles deu. Querendo ou não era na beira no rio, era um barraco de tábuas, mas era meu. E aqui é meu também, mas a prefeitura se sente no direito de chegar e dizer que não pode fazer isso, não pode fazer aquilo. Pelo amor de Deus! Você ter sua própria casa e você não pode passar um muro? Você ter sua casa e você não pode aumentar atrás?” (Entrevistado 1.17)*

*“Me sinto dono não. Aqui não pode vender, se a pessoa não gostar do lugar. Meu projeto não é vender, meu projeto é sair daqui pra o cemitério e deixar aqui pra minhas filhas aí. Mas muita gente aí quer se mudar, tá achando ruim.”(Entrevistado 1.18)*

*“Eles dizem: vocês acham que essas casas é de vocês? Não é não! É da prefeitura! Ai eu disse: então, vamos fazer o seguinte: tira a gente da aqui e devolvam a casinha da gente antes na beira do rio. Com cheia ou sem cheia, a casa era da gente. A gente fazia o que queria. Era da gente! As paredes aqui é tudo troncha, quando chove fica tudo inchado. A gente quer ajeitar e eles não deixam.”(Entrevistado 1.19)*

Sobre a proximidade entre vizinhos, as relações sociais nessa esfera podem ser caracterizadas, no geral, como predominantemente dissociativas. Apenas em situações como a de um problema existente no habitacional que afeta diretamente o dia a dia de todos, é que os conflitos são atenuados.

Um caso relatado, diz respeito ao conserto de uma fossa estourada. A dinâmica comum da prática coletiva foi descrita pela aproximação dos vizinhos motivada pelo objetivo de arrecadar o dinheiro necessário para cobrir os custos relativos ao conserto, admitindo também como forma de contribuição para os que não podem ofertar dinheiro, a própria força de trabalho. Uma vez solucionado o problema, voltam ao isolamento e estranhamento de costume. Questionados acerca da possibilidade de dar continuidade àquela aproximação coletiva e sobre a importância de haver uma organização permanente de moradores em prol da manutenção adequada do habitacional, todos os entrevistados afirmaram a inexistência de tal organização bem como a descrença quanto a possibilidade de ser formada. De acordo com os entrevistados, não daria certo em função da intensa desarmonia entre moradores que só é suspensa/atenuada em situações pontuais em que se busca evitar prejuízo para todos. Afirmaram também, que houve tentativa por parte da prefeitura para alertar sobre a importância dessa representação (inclusive, há essa indicação no Manual da casa própria), mas as próprias reuniões com o poder público que foram realizadas para tratar dos assuntos que envolvem normas de convivência, direitos e representação, tornavam-se tensas e foram descontinuadas.

Desse modo, nas narrativas a seguir, pode-se observar que os moradores entrevistados demonstraram acreditar muito mais na inviabilidade de se criar uma associação de moradores, do que nos seus benefícios em proveito de todos.

*“Quando se juntam, querem alguma coisa, ou pra inteirar dinheiro pra cachaça, ou muitos não vão. [...] Cada um por si e Deus por todos.” (Entrevistado 1.4)*

*“É todo mundo no seu canto. Tem coisa pra resolver aqui. Eu sei que a prefeitura não tá ligando. E não tem apoio, porque eles acham que tem ratoso.” (Entrevistado 1.5)*

*“Esse povo é baixaria mesmo, porque eu não sou melhor que você, ninguém é melhor que ninguém, de onde veio um veio todos, o povo veio da beira do rio, eu vim também, todos vieram, mas eles não se ajeitam, não tomam vergonha na cara.” (Entrevistado 1.7)*

*“Só tem contenda, se juntar pra pintar qualquer coisa aqui... “é vagabunda, é vadia, não sei o que”, eu só pinto a minha porta, [...] é falta de união, de respeito um pelo outro, aí a gente não vai tá debatendo porque fica de mal de você, se intrigando, aí quer matar, quer esfolar.” (Entrevistado 1.8)*

*“Isso é um espaço pra todo mundo cuidar, isso era uma horta que a prefeitura propôs pra a gente, mas só que ninguém quer zelar, só quer quebrar, acabar, aí a prefeitura, as meninas, não vieram mais, as meninas vinham, entendeu?” (Entrevistado 1.9)*

*“Eu acho que seria uma boa, porque assim, por exemplo, essa pracinha mesmo a gente se junta e limpa, a prefeitura nunca limpa, é uma praça aberta pra todos.” (Entrevistado 1.11)*

*“Aqui a maioria é metido, tem o nariz em pé. Não dá pra contar não.” (Entrevistado 1.13)*

*“Se tivesse um conselho pra representar esse habitacional todo, uma pessoa só não dá não. E a carga ia ficar muito pesada. Eu mesmo não me responsabilizo por isso. É um morador ou outro que toma uma atitude e vai na prefeitura.” (Entrevistado 1.17)*

*“Aqui um fala mais, outro fala menos. Melhor ficar tudo calado porque não atinge um e nem outro.” (Entrevistado 1.18)*

Por fim, foi questionado aos entrevistados sobre o que entendiam como direito à moradia e se acreditavam que a participação deles como beneficiários do programa PAC Beberibe poderia ser considerada a efetivação daquele direito. As respostas obtidas foram:

*“É a gente morar numa moradia que seja segura, que tenha base e que a gente seja respeitada como cidadã, e outra coisa também, quando a gente quiser buscar os nossos direitos a gente ter resposta, coisa que a gente não tá tendo. [...] Ela [a prefeitura] atendeu de um jeito, porque eu acho assim, eu sou satisfeita primeiramente a meu Deus e a eles que trocaram uma casa pela outra, porque a gente tinha lá moradia com dificuldade ou não, mas tinha, tinha uma história de vida.” (Entrevistado 1.1)*

*“Independentemente onde a gente estava morando, a gente levava em consideração que o direito era nosso, o ambiente era nosso, a casa era nossa, então, a gente fazia o que queria e aqui a gente não pode, a gente ganhou aqui, mas tem gente que não entende e até critica a maior parte de moradores”. (Entrevistado 1.3)*

*“Acredito que nunca foi direito à moradia, já era todo mundo digno, todo mundo morava lá, é com licença da palavra, aqui dentro é um inferno. Quem veio morar aqui, veio morar num inferno. [...] Quem botou a gente aqui, botou pra morrer aqui dentro, fizeram um caldeirão e botou a gente dentro. Meu pensamento é esse. Era agente de saúde na porta, todo mundo chegava lá, não tinha problema nenhum.” (Entrevistado 1.5)*

*“A minha casa era um vão, um banheiro e atrás era o rio, se fosse mesmo de eu adquirir mesmo alguma coisa, lá a gente não tinha projeto nenhum assim de ter um imóvel, de ter alguma coisa. Eu digo a você que eu passava pelas lojas e não enxergava nada, porque eu não via as coisas com aqueles olhos, não tinha esse sonho, mas depois que a gente veio pra cá, a gente tem. [...] Eu mesmo fiquei muito satisfeita aqui, agora é como eu estou dizendo a você, é mais o convívio, mas em termo da casa, das coisas eu amei, Jesus sabe de tudo.” (Entrevistado 1.6)*

*“A moradia pra mim é a gente ter um endereço certo, um local certo pra morar, lugar limpo, todo mundo respeita a pessoa, é isso, pra mim aqui é ótimo.” (Entrevistado 1.10)*

*“Rapaz, eu acho que sim [o direito à moradia foi atendido], visse? A gente sabe da onde a gente veio. Das dificuldades que a gente passava.” (Entrevistado 1.15)*

Em face dos argumentos apresentados, depreende-se que a percepção dos moradores sobre o conceito do direito à moradia e sobre o atendimento desse direito pela prefeitura, fundamenta-se na experiência cotidiana de privação. Desse modo, o núcleo racional teórico desse conceito assume um lugar secundário, se é a experiência sensível da falta do abrigo contra as intempéries naturais e socialmente produzidas como a violência urbana; da saúde ameaçada; da ausência de privacidade; e do desejo de um lugar certo que sedimenta a trajetória familiar e a memória dos laços afetivos desenvolvidos, que constroem o entendimento acerca da necessidade humana por moradia bem como o valor atribuído ao poder de moldar a experiência de morar segundo as preferências e vontades pessoais.

## **B) Experiência de planejamento e execução da produção habitacional do PAC Beberibe – Secretaria de Saneamento da Prefeitura do Recife (SESAN)**

Conforme já exposto, o PAC Beberibe decorre de um conjunto de intervenções na bacia hidrográfica do rio Beberibe que já vinha sendo realizado pelos programas antecessores Prometrópole e Prosanear sob o financiamento e regras do Banco Mundial. De acordo com a SESAN:

*“Os piores índices de filaríose eram naquela bacia, eram naqueles canais que levavam tudo pra bacia de Beberibe. Não tinha saneamento nenhum naquela área da cidade e a gente avançou bastante. [...] Recife precisa de mais saneamento.” (Entrevistado 2.1)*

A experiência com os programas públicos anteriores, segundo a SESAN, permitiu um conhecimento mais aprofundado da bacia hidrográfica em questão, fator determinante para a construção e aprovação do projeto de intervenção quando o PAC passou a custear obras de infraestrutura em todo país. Em específico sobre o plano habitacional derivado do PAC Beberibe I, se originou como condição de viabilidade para as obras de saneamento previstas e em andamento para a área que objeto do programa. Foi determinante para esse direcionamento dado aos objetivos iniciais da referida Secretaria, a ideia de integração entre políticas setoriais (política fundiária, a política de habitação, política de saneamento ambiental e a política de mobilidade urbana) que estava sendo difundida pela gestão federal na época, a do governo de Luís Inácio Lula da Silva, por meio do Ministério das Cidades. De outro modo, o conceito de saneamento integrado foi decisivo para que o PAC Beberibe contemplasse também ações interventivas no âmbito da questão da moradia.

*“A Prefeitura do Recife adotou um conceito novo de saneamento que era o que estava começando a se discutir, a questão do saneamento integrado [...] O termo saneamento integrado se identificava mais pra dizer que o nosso foco era o saneamento mas que em muitos casos, a gente não ia conseguir fazer o saneamento se não mexesse na habitação, se não fizesse a pavimentação. [...] Então, essa é a definição para que a habitação entre como um dos elementos numa secretaria que é de saneamento, num espaço em que a discussão principal seria o saneamento. No caso específico da bacia de Beberibe, a gente não ia conseguir fazer o saneamento sem mexer com a habitação, porque toda a margem do rio, inclusive a parte mais baixa é onde você poderia passar com todo o esgotamento, toda a questão dos canos, é justamente o local onde estavam as casas, na margem do rio, então tinha que fazer alguma coisa para aqueles moradores, não podia simplesmente tirar dali, tinha que definir pra onde eles iriam e não deixar solto” (Entrevistado 2.1)*

Uma declaração que indica o estágio ainda incipiente em que Recife se encontrava em termos de infraestrutura pública mínima, diz respeito à relação entre a área total ocupada e a área urbanizada. Sem a utilização do conceito de saneamento integrado como diretriz do processo de planejamento, de acordo com a SESAN, apenas seria possível realizar obras de saneamento eficazes em localidades que já dispunham de relativa infraestrutura:

*“Em Recife, pra você ter uma ideia, se você tiver o recurso pra fazer saneamento e você não puder mexer nesses outros elementos que a gente tratava como saneamento integrado, você só vai fazer em alguns poucos bairros de classe média, que já tem uma estrutura, que já tem a rua definida.” (Entrevistado 2.1)*

Os recursos federais foram captados entre 2007 e 2008 em um processo contratual intermediado pela CEF, após aprovação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) que, por sua vez, foi elaborado por uma empresa contratada pela prefeitura. Importa destacar que, uma vez o PTTS aprovado, o PAC Beberibe passa a estar sujeito às diretrizes normativas da PNDU estabelecido pelo Ministério das Cidades para as obras do PAC voltadas para o desenvolvimento urbano. Segundo a SESAN, os desenhos arquitetônicos dos prédios que seguiu o modelo “H” (Fig. 09) e das casas, também foram concebidos pela equipe de arquitetura e engenharia no âmbito da prefeitura. A SESAN afirmou não ter tido nenhuma participação da iniciativa privada, em específico, dos setores imobiliário

e da construção civil, nos processos decisórios relativos ao planejamento do plano habitacional do PAC Beberibe. As empresas construtoras tiveram participação apenas na fase de execução do plano, por meio de processo licitatório.

Em relação ao uso da perspectiva de déficit habitacional adotado pelo Ministério das Cidades no planejamento da intervenção habitacional, a SESAN explicou que o processo de planejamento foi pautado no quantitativo necessário de residências para reassentar as famílias que habitavam precisamente na área em que a obra de saneamento seria executada. Portanto, na forma de resolução do problema habitacional concebido pela SESAN, não houve a preocupação com o uso do indicador mencionado como eixo orientador do projeto habitacional. Sobre a meta relacionada à produção habitacional a partir da delimitação da área de intervenção para o saneamento, das entrevistas pode-se extrair a previsão de 1.400 unidades habitacionais em um tempo estimado em torno de 10 anos. Contudo, ficou claro que essa estimativa foi sendo modificada à medida que novas demandas habitacionais se apresentavam no transcorrer do processo de intervenção, alterando igualmente o tempo inicialmente previsto para um prazo maior de entrega das obras.

*“A gente não trabalhava com a demanda da região, era a demanda que a gente tinha para realizar o projeto. [...] Não era a demanda habitacional porque a demanda habitacional vai envolver muitos outros fatores. Como a nossa secretaria não é de habitação, a gente faz a habitação em função de fazer o saneamento. O nosso conceito tinha que estar voltado pro saneamento e não pra habitação, então, quando se fala de déficit habitacional em Campina do Barreto, por exemplo, que é uma das comunidades que atuamos, só se podia tratar onde se tinha que mexer para passar com o saneamento. Então, assim, a beira do rio tinha casa com muita gente, tinha casa que mesmo tendo muita gente, você não pode separar, porque também é outra análise que você tem que fazer, às vezes tem três famílias que são coabitantes mas uma não vive sem a outra mesmo que você dê a casa nova. [...] A gente tinha muitas famílias para reassentar, mas a gente tinha que trabalhar sempre em função da necessidade do saneamento. Aquela casa que estava na área que a gente iria passar, a gente tinha que retirar aquela casa e dar as condições, aí lógico, aquela família não poderia ser jogada de qualquer jeito em qualquer lugar. [...] A gente tinha que resolver o problema de habitação dela.” (Entrevistado 2.1)*

Foi afirmado que houve a consideração da heterogeneidade do contingente populacional das comunidades no processo de elaboração do plano de habitação, visando, ao máximo possível, a preservação das relações de vizinhança e da trajetória comunitária. Contudo, algumas limitações para o reassentamento ficaram evidentes em decorrência da identificação de necessidades específicas, como no caso de habitações que também serviam como templo religioso e pequenas mercearias.

Segundo a SESAN, no transcorrer do diagnóstico social realizado por meio da aplicação de questionários, entrevistas e visitas locais ainda na fase de planejamento, foi reforçada a definição de que a produção edilícia a ser concedida seria para reassentamentos circunscrita à finalidade de moradia, em atendimento ao interesse social.

*“Às vezes é uma portinha só da casa que serve de ponto comercial e o restante da casa é a moradia, pela lei a gente não pode dar uma casa para ser ponto comercial, a casa tem que ser residencial, tem que ser habitação de interesse social. Só que se você for indenizar aquela casa que tá ali, você tem que indenizar com base no que foi construído, porque a base é irregular, o terreno é irregular, aí seria muito pouco. [...] No caso da religião, você não tem essa questão financeira, como é que vai medir? [...] Não teve uma regra geral na verdade, alguns casos davam realmente pra serem indenizados.” (Entrevistado 2.1)*

Em relação à escolha dos terrenos para a construção dos conjuntos habitacionais, dois critérios principais nortearam o processo decisório em um cenário de pouca disponibilidade de terra, como no caso do Recife: em primeiro lugar, o custo relacionado à execução do plano. Como Recife é uma cidade praticamente toda aterrada, os terrenos no interior do seu perímetro urbano tendem a ser superfícies que exigem preparo para que se possa construir com segurança. E essa preparação tem um custo que quando ultrapassa o valor estimado disponível para construção com recursos federais, é o poder municipal que deve arcar com o acréscimo financeiro necessário. Então, apenas os terrenos que não incorreriam nesse custo adicional foram escolhidos. Dentre os terrenos com custos dentro do limite orçamentário estabelecido, o critério da localização passa a ser considerado. Assim, segundo a SESAN, os terrenos deverão estar o mais próximo possível da localidade que irá sofrer a intervenção, levando em consideração a minimização dos custos de execução do plano habitacional:

*“As relações de proximidade mesmo, na verdade não tinha muito o que decidir porque não tinha muito terreno, era o que se apresentava pra a gente e os que tinham as melhores condições pra gente tanto baratear a construção. [...] O Ministério das Cidades regula também o valor por custo com a habitação. [...] Os terrenos que não iriam precisar de um investimento a mais a ser arcado pela prefeitura, seriam os priorizados. Ai, viriam os outros fatores, como o de ser próximo de onde eles já moravam.” (Entrevistado 2.1)*

Porém, segundo a SESAN, a disponibilidade de equipamentos públicos no entorno do habitacional está condicionada à qualidade da infraestrutura essencial da localidade do terreno já existente. Nem todos os conjuntos dispõem da mesma estrutura. A SESAN considera esse problema como uma particularidade estrutural e histórica da cidade, de modo que não tem condições de equalizar as condições infraestruturais de cada localidade.

*“Por ser um programa de saneamento e da gente tentar trabalhar o mais integrado possível, se mexe na estrutura de moradia e você não tem como suprir naquela família todas as necessidades, porque você não tem como suprir na cidade todas as necessidades que a cidade tem. [...] O poder público não consegue dar conta disso, e, ao mesmo tempo, tinha uma discussão naquele tempo de não tratar essas famílias num contexto de criar uma ilha dentro de um bairro, que recebe tudo. Eles estavam na beira do rio, estavam na pior situação, aí eu tiro dali e faço uma escola dentro do habitacional, faço um posto de saúde pro habitacional, faço não sei o que e aquele entorno todinho ali que nunca teve vai continuar sem ter. O nosso programa, por mais que você integrasse, você consegue chegar na moradia, mas o meu problema não é construir uma escola...” (Entrevistado 2.1)*

Quanto à forma de aquisição dos terrenos pela prefeitura no processo de execução do projeto, se deu por meio da desapropriação legal ao considerá-los como de utilidade pública tendo como referências legiferantes, a alínea i do art. 5º do Decreto nº. 3.365/1941 e o inciso XI do art. 54 da Lei Orgânica de Recife. Para a SESAN, a demora relativa à finalização dos processos de desapropriação de cada terreno, problemática que também promove o impedimento para que os moradores assumam a gestão condominial, constituem as razões que obstaculiza a regularização da legitimidade fundiária dos moradores. Como solução, a SESAN tem vislumbrado a aplicação da Regulação Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) prevista no art. 13 da Lei nº 13.465/2017.

*“Quais os cenários que a gente tem numa cidade ocupada de forma desordenada? Alguns terrenos [...] não se consegue sequer saber quem é o proprietário e outros tem vários proprietários, vários lotes, várias escrituras. Você tem que compatibilizar tudo isso. São situações muito difíceis e tem habitacionais hoje que passaram por esse processo e chegaram até o final e tem habitacionais que ainda não. E ainda tem a discussão do condomínio, enquanto o terreno não estiver na titularidade da prefeitura, esse condomínio sequer vai poder ter CNPJ para poder funcionar por conta própria.[...] Então, isso é que também dá a visão para eles de que não é deles, de que é da prefeitura.” (Entrevistado 2.1)*

Quanto à distribuição das famílias nos habitacionais, a SESAN justificou o sorteio como procedimento técnico inevitável, por ser o mais justo nos casos em que a área que sofreu a intervenção possuía uma ocupação dispersa e o tamanho do terreno disponível para o reassentamento era relativamente pequeno para aquela demanda habitacional específica. Contudo, em situações opostas, foi possível reassentar a maior parte de um mesmo grupo comunitário em um único conjunto habitacional. Ainda sobre esse processo de distribuição, a SESAN afirmou que buscou atender as necessidades relacionadas à acessibilidade das famílias que, durante as entrevistas prévias realizadas, informaram essa necessidade especial.

*“Por exemplo, Jacarezinho era uma comunidade muito condensada, tinha uma parte do canal totalmente ocupada, tinha uma homogeneidade ali [...] e a gente fez um habitacional único e levou toda essa comunidade para o habitacional, 265 famílias. [...] O mesmo foi também para Palha do Arroz, Dois Unidos, mas quando a gente continuou o trabalho no PAC, isso se perdeu um pouco, porque a gente começou a trabalhar com comunidades mais dispersas. [...] Sem falar que os habitacionais começaram a ter padrões diferentes e em lugares diferentes. Corria o risco de se você selecionar as famílias e ser tachado de que está priorizando um grupo em detrimento de outro. O Habitacional Solano da Trindade é completamente diferente do Habitacional Miguel Arraes. E ainda tem isso, terrenos que você não conseguiria fazer prédios e você trabalhou com casas, então, nesses que se trabalhou com casas são terrenos menores, se trabalhou ali com famílias que tinham necessidades específicas e que iria ser difícil ir para um prédio. [...] Então, como é que você faz? Tem que sortear, e nesse sorteio vai ter sempre essas insatisfações: quem foi para o apartamento lá em Linha do Tiro vai reclamar, porque aqueles dois outros conjuntos na avenida possuem muito ônibus e tem tudo muito próximo. Sempre é pensado em todo um contexto, a exemplo das pessoas com deficiências e idosos, que necessitam de casa com adaptações. As mulheres com filhos, que são chefes de família são priorizadas na titularidade da moradia. A localização do habitacional também é pensada para acomodação mais próximo da área que residia”. (Entrevistado 2.1)*

Em relação ao monitoramento da convivência entre os moradores e da manutenção da estrutura dos habitacionais, verificou-se a utilização de três meios de esclarecimento normativo sobre os deveres e direitos das famílias beneficiárias e as obrigações da prefeitura: a distribuição de uma cartilha — o Manual da Casa Própria — com incentivo à formação de uma associação de moradores para cada conjunto habitacional; a descrição das regras em relação ao imóvel no contrato de permissão de uso; e a realização de reuniões com os moradores nos habitacionais para tratar dessa temática. Ainda assim, conforme já exposto, os beneficiários manifestaram insatisfação, sobretudo, quanto ao desencontro de informações acerca da propriedade do imóvel; e o descompasso entre a demora no atendimento das demandas por eles relatadas para a prefeitura e a rapidez e a forma ríspida com que são fiscalizadas as mudanças que realizam no habitacional como solução aos problemas estruturais que estão surgindo.

A SESAN sinalizou a existência de dois modos de tratamento das situações que incorrem no descumprimento de regras: um mais “policialesco” ou repressivo; e o outro, mediador de conflitos, portanto, voltado ao diálogo e apoiado em um processo educativo. A materialização desses modos, segundo a explicação do poder público obtida, depende da perspectiva ideológica prevalecte na gestão política que assume a prefeitura e, como desdobramento, a direção da SESAN.

Essas observações foram apreendidas nas declarações dos agentes públicos apresentadas a seguir, sobre as situações de descumprimento das regras por parte dos moradores:

*“A gente tem tentado, você não resolve todos os problemas de convivência com uma cartilha e com as penalidades que se impõem. [...] As cartilhas são resultado das oficinas, foram oficinas que discutem, que conversam com os moradores, feita porta a porta. [...] A relação era muito “policialesca” mesmo, coercitiva, então quando um morador vinha aqui e reclamava que o vizinho ficava com o som alto e isso se tornava recorrente, chegou a ser colocado assistentes sociais daqui para ir para delegacia prestar queixa do vizinho da pessoa. [...] O nosso papel não é esse, o nosso papel é educativo, quem reprime é a CEPOMA, é a DIRCOM que vai lá e apreende o som, então a gente vai dar o telefone e a pessoa vai lá entrar no canal de denúncia natural e vai fazer isso, se funciona adequadamente, se não funciona, se tem problemas, é outra discussão. [...] Eles não se percebem como agentes dessa transformação. [...] Pelo termo [de permissão de uso] a gente podia encaminhar para justiça e pedir a reintegração de posse para a prefeitura, mas a gente faz uma mediação. Primeiro a gente faz um levantamento para entender o que é que aconteceu depois com o levantamento em mãos a gente tenta fazer uma mediação para ver se a gente consegue resolver. Primeiro, a gente notifica e depois tenta fazer a mediação, se a gente não conseguir resolver com a mediação, aí tem que resolver na justiça mesmo.” (Entrevistado 2.1)*

*“Desde que entrei na SESAN tiveram algumas mudanças na equipe de trabalho que é responsável pelo PAC Beberibe. Integrei em duas equipes de trabalho técnicos diferentes que tem posicionamentos diferentes. Porém, convergem para o mesmo ideal no enfrentamento da pobreza e exclusão social. Em relação ao descumprimento das normas, o município tem se posicionado na forma da lei. Porém, é importante destacar que cada caso precisa ser analisado minuciosamente, considerando a complexidade e vulnerabilidade/família, pois em determinados casos isso não foi feito.” (Entrevistado 2.2)*

*“A forma como eram solucionados os problemas pela equipe anterior era de forma truculenta, não existindo um diálogo da equipe com os moradores. Que foi superado por essa equipe.” (Entrevistado 2.3)*

No que diz respeito ao processo de avaliação tanto da fase do planejamento do plano habitacional como da execução, ficou evidente que a SESAN percebe rupturas nos modos de pensar, executar e monitorar a implementação do plano habitacional. Diante dessa perspectiva avaliativa, foi questionado se ainda é possível caracterizar o PAC Beberibe a partir do conceito de saneamento integrado, ou seja, se as ações que ainda faltam ser planejadas nas próximas etapas do programa, continuarão a ser conduzidas pela ideia de integração entre setores específicos como o da habitação. A resposta deixou clara a prevalência das diferentes formas de pensar a ação administrativa apesar da vigência das diretrizes gerais da política pública de desenvolvimento urbano.

*“Ainda hoje a gente tava pleiteando novos valores para poder continuar, porque a bacia do Beberibe não está pronta. Ainda tem um intervalo ali em Cajueiro que tem muitos barracos, que não está saneado. [...] Tem também um dos principais afluentes do Beberibe que é o Rio Morno, tem muita casa ainda na margem, praticamente dentro do leito do rio e a gente tava pleiteando mais recursos, só que o que vem agora da nova gestão do Governo Federal é justamente que não vai ter o recurso para saneamento [integrado], vai ser só para saneamento. [...] Quando houve a mudança de gestão em 2013 teve uma paralisação dessas ações muito grande, o que em tese é natural, porque teve mudança de gestão, uma mudança de partido na gestão, são outros grupos políticos. [...] Você precisa avaliar e analisar tudo o que está recebendo para saber como é que você vai tratar daqui pra frente, os conceitos são outros, as discussões são outras. [...] São mudanças que se são melhores ou piores, a gente pode avaliar a partir da ideologia e do entendimento de cada um. Mas essas mudanças existem porque cada um pensa de forma diferente.” (Entrevistado 2.1)*

Sobre a concepção do direito à moradia para o PAC Beberibe, a gestão da SESAN (com perfil político alinhado à defesa de uma proposta educativa e conciliadora), respondeu essa pergunta por meio da forma como procurou solucionar um caso de furto de energia praticado por beneficiários. Ao constatar o delito, a prefeitura propôs aos moradores envolvidos, a negociação do pagamento do valor devido. Nem todos conseguiram pagar, não restando outra penalidade para os que não quitaram a dívida, a reintegração de posse do imóvel para a prefeitura. Mas, verificou-se a incoerência dessa



penalidade, já que o imóvel existe em função do atendimento de um direito constitucional, o da moradia, e que aquelas famílias (a maioria com crianças) que infringiram a norma contratual relativa à prestação do serviço de energia, encontram-se em uma situação peculiar: não possuem outro local para estabelecer novo domicílio, nem mesmo a habitação anterior cuja demolição foi considerada de utilidade pública. Inclusive, é justamente por não possuírem outra habitação que atendem a condição de poder participar de um programa habitacional de interesse social. O caso foi repensado e foi encontrada nova forma para a penalidade desse delito envolvendo um processo educativo em parceria com a Celpe, mas sem que as famílias perdessem a condição de detentoras da posse do imóvel.

Ante os dados descritos, sob o ponto de vista do planejamento da provisão habitacional, pode-se observar a utilização de uma base conceitual alinhada ao que é previsto como atendimento do direito social à moradia, evidenciando a observação da legislação voltada para o desenvolvimento urbano como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do Recife de 2008 que descreve em seu art. 31, a Política Municipal de Habitação (PMH). Foi também observado que o processo de planejamento do saneamento integrado da área de intervenção pode ser considerado um arranjo decisório econômico eficiente no que diz respeito à articulação entre a disponibilidade orçamentária e os recursos indenizatórios e infraestruturais. Mas, no que diz respeito ao processo de execução, em função das interrupções que atrasaram a meta estabelecida para a entrega das obras edilícias do plano habitacional e das condições que permitiriam a regularização fundiária dos habitacionais, a mesma qualificação não pode ser verificada. Nessa direção, também não se pode afirmar um resultado exitoso quando se pensa na eficácia desse processo de intervenção pública sob a premissa do direito à moradia articulado ao direito à cidade.

Tomando como referência os objetivos previstos nos documentos legais supracitados acerca dos processos de reassentamento e de regularização dos núcleos urbanos informais, a eficácia não é atendida. Como desdobramento da ineficácia desses resultados, foi comprometida a efetividade das ações do plano habitacional, com repercussão direta sobre a sustentabilidade do atendimento habitacional realizado pelo poder público municipal, entendida por meio do art. 5º do Plano Diretor, como a melhoria contínua da qualidade de vida das gerações presentes e futuras, apoiando-se, especialmente, na promoção da cidadania, justiça social e inclusão social; na ampliação das oportunidades através do trabalho, da educação e da cultura; na melhoria da qualidade de vida na promoção da saúde pública e do saneamento básico e ambiental; e na participação da sociedade civil nos processos de decisão, planejamento, gestão e controle social.

### C) Experiência institucional no campo da assessoria popular voltada para o direito à moradia em Recife – CENDHEC

A atuação institucional do Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), a partir do fortalecimento das mobilizações nos bairros desde 1989, integra a história da mobilização popular em Recife, em prol da democratização do acesso à moradia e da edificação destas em localizações espaciais que dispõem de infraestrutura urbana essencial. De outro modo, trabalham pela garantia do direito à moradia articulado ao direito à cidade.

Da narrativa apresentada a seguir, apreende-se que a concepção de direito à moradia que o CENDHEC admite como eixo norteador das suas atividades organizacionais, complexifica o conceito desse dispositivo normativo circunscrito apenas ao acesso a uma unidade habitacional. Sob uma perspectiva universal, entende o direito à moradia como a satisfação da necessidade de habitação nas dimensões biológica, social, jurídica e política:

*“O direito à moradia é um dos direitos fundamentais essenciais do ser humano, é o seu espaço de segurança, proteção, acolhida, descanso, convívio familiar e até para curtir sua individualidade, além de ser o lugar onde se organiza e se planeja a vida pessoal e familiar. Atrelado a esse entendimento, a moradia enquanto direito não se resume as “quatro paredes”, a construção física da moradia, mas integra um conjunto de outros elementos que se constituem em primeiro plano, numa comunidade e num sentido mais ampla num espaço de garantia da habitabilidade. Que pode esta condicionada ao conjunto de infraestrutura que considere fornecimento de água, energia elétrica, saneamento, praças, áreas de lazer, equipamentos de saúde, educação, assistência social, serviços e comércio, entre outros. Além do envolvimento da comunidade na reivindicação e na salutar utilização dos equipamentos públicos. O conjunto dessas questões gera o sentimento de pertencimento e de empatia e integra, liga cada comunitário ao lugar.” (Entrevistado 3.1)*

Por meio da prática socioespacial insurgente de assessoria popular lastreada na articulação entre os conceitos de protagonismo e consciência sociais no espaço de atuação determinado pela cidadania, o CENDHEC alcançou quase duzentas sentenças favoráveis à regularização fundiária e a formação de inúmeras lideranças comunitárias. No entanto, para esses resultados exitosos serem alcançados, foi preciso (continua sendo) superar obstáculos, sobretudo, ideológicos e jurídico-políticos nas esferas institucionais pública e privada, e também no interior das próprias comunidades atendidas, como a descrença na mudança social por meio da força coletiva organizada. Todos esses obstáculos estão diretamente relacionados à forma de desenvolvimento urbano que reproduz a cidade como mercadoria e joga para segundo plano, as relações sociais que não enquadram as pessoas na relação direta com o capital, por meio das posições de trabalhador assalariado e consumidor.

*“A morosidade e do conservadorismo do sistema de justiça; das dificuldades com os cartórios; da ausência e interferência negativa do poder público municipal e estadual; do desrespeito ao Estatuto da Cidade e aos Conselhos das Cidades nas três esferas; e em alguns processos, o pouco envolvimento de parte das comunidades.” (Entrevistado 3.1)*

Em função da própria natureza e finalidade institucionais, a potencialização dos resultados positivos bem como a sustentabilidade desses últimos, dependem sobremaneira da participação da

sociedade civil nos espaços públicos de formulação e controle das políticas urbanas da prefeitura do Recife. Todavia, ainda que tenham ocorrido avanços importantes na legislação social e urbana em termos do poder de participação popular, sobretudo, durante a gestão federal social-desenvolvimentista que caracteriza os governos petistas, a experiência concreta local relacionada à articulação entre os representantes da luta por moradia e o poder público nos processos decisórios relativos à ocupação e uso dos espaços da cidade, destoam da gestão democrática legalmente prevista.

*“Em termos de legislação avançamos e retroagimos, mas a própria concepção de Plano Diretor representa uma perspectiva de democratização e qualificação das cidades para as pessoas, sem distinção de raça, cor, situação de pessoa com deficiência, homem, mulher, idoso, adulto, adolescente e criança, entre outros seres como a fauna e a flora. Além disso, compreende a disposição da cidade para os imóveis residenciais e comerciais, veículos privados e públicos, equipamentos públicos e privados de saúde, educação, assistência social, espaços diversos de esporte, lazer e cultura, entre outros.” (Entrevistado 3.1)*

Na arena política formada, o peso dos interesses do poder público em parceria com o setor privado no ramo imobiliário continua sendo maior nas definições dos objetivos das ações programáticas municipais. Como consequência, o espaço de atuação dos movimentos sociais por moradia, ao invés de também ser constituído pela participação efetiva na construção das intervenções públicas urbanas, permanece sendo cerceado e limitado, não restando outra forma de atuação para as organizações populares que não seja o retorno à única possível até o lançamento da PNH em 2004 no âmbito das ações do extinto Ministério da Cidade: a de apenas contestar o que foi decidido acerca dos rumos da cidade à revelia do interesse popular com base em interesses privados, e não a de também propor caminhos e alternativas para serem discutidos. Na perspectiva do CENDHEC:

*“A sociedade civil sempre teve muita capacidade de compreender, discutir e propor nos espaços institucionais, principalmente, porque ela em sua maioria vivencia esta problemática na pele. Entretanto, esses espaços sempre foram de predominância do poder executivo, das empresas e de outros segmentos, ficando para sociedade civil apenas a possibilidade de demarcar sua posição política, protestar, resistir, mas sem muito êxito nas decisões efetivamente aprovadas, pela própria estruturação dos respectivos espaços, com correlação de forças desfavorável. Em síntese, muitas vezes a luta e a resistência acontecia por fora desses espaços, nos Fóruns de Reforma Urbana, em tempos idos. E hoje no Recife, especificamente, através da Articulação Recife de Lutas, a qual fazemos parte. Desde alguns anos e atualmente a Sociedade Civil tem sofrido um forte refluxo e pouco tem conseguido frente a tantos desmontes, a exemplo da extinção do Conselho Nacional das Cidades e a não retomada do Conselho Estadual das Cidades desde 2017 em Pernambuco. Em resumo o que podemos afirmar é que a Sociedade Civil tem suas potencialidades e fraquezas, e no momento se encontra vulnerável pela atual conjuntura” (Entrevistado 3.1).*

Em relação ao contexto socioeconômico da cidade do Recife produzido pela dinâmica imobiliária, questionou-se sobre a percepção do CENDHEC acerca do nível de exclusão social atual na cidade do Recife, ou, de outro modo, se o Recife se tornou menos excludente em termos do direito à cidade nos últimos anos. Para essa organização voltada para a assessoria popular, apesar dos relativos avanços na esfera jurídico-política como anteriormente explicitado, o Recife está ainda mais excludente:

*“Os cenários se agravaram a começar pelo avanço da especulação imobiliária, a forma que o Plano Diretor foi construído, com pouca ou irrisória participação popular devido a forma como o Poder Público Municipal empreendeu o processo, de forma autoritária e de forma apressada, sem escutar nem debater no tempo devido e de forma mais apropriada a questão. Casos como os dos habitacionais que não consideram as histórias e os processos de pertencimento das comunidades; as remoções com vistas a Copa do Mundo, entre outras questões como as grandes obras, etc.; o caso das duas torres no Cais de Santa Rita; a construção do Shopping Rio Mar; a situação do Cais José Estelita – OCUPE ESTELITA; o abandono das comunidades pelo poder público e um processo de periferização de comunidades do centro e de arredores, entre outras situações.” (Entrevistado 3.1)*

É importante refletir que, se não houvesse o cerceamento do espaço de atuação dos movimentos sociais, o que configura uma distorção da legislação urbana vigente, a dimensão informal da cidade (que se estrutura na exclusão social) seria obviamente reduzida. Contudo, a extinção de tal dimensão cidadina só seria possível com a superação do regime urbano funcional ao capital, o que, por sua vez, requer a superação da forma política estatal. Como a maioria dos movimentos sociais tende a se opor ao Estado sem negá-lo, por conceberem esse ente como a instância resolutiva da espoliação vivenciada, a única forma possível de lidar com a reprodução da exclusão social é a reformulação contínua das estratégias de resistência à altura da articulação entre as inovações na forma e no discurso heterônomos relacionados ao modo como a cidade é apropriada e produzida pelos interesses privados; e as insuficiências da legislação urbanística, como no caso do Estatuto da Cidade que foi aprovado com “conteúdo mínimo” enfraquecendo as possibilidades de controle social sobre as intervenções urbanas.

*“Esse acesso ao direito à cidade ainda está em disputa, considerando que algumas forças entendem a cidade como um espaço a ser especulado e direcionado a atender um determinado grupo da elite e nesse ponto a especulação imobiliária demarca seu espaço sempre e nessa luta desigual, a maioria da população e a sociedade civil tenta democratizar esse acesso a partir das legislações já existentes, mas o poder público associado a grandes grupos empresariais deturpam os processos e se utilizam de meios escusos para o alcance de seus objetivos, concretamente podemos verificar isso no processo antidemocrático da elaboração do último Plano Diretor do Recife, como mencionado anteriormente.” (Entrevistado 3.1)*

Assim, nessas condições em que a mobilização popular não considera pensar formas de romper os pilares da urbanização corporativa, aquelas reformulações terão como efeito máximo, na melhor das hipóteses, o arrefecimento do círculo vicioso entre o mercado imobiliário, o setor público orientado para os investimentos econômicos em detrimento dos gastos sociais e a desigualdade socioeconômica, por meio de conquistas legiferantes de interesse popular cuja eficácia está limitada ao regime urbano funcional à ordem socioespacial capitalista e que podem, a qualquer tempo, ter a validade jurídica contestada pela classe dominante.

## **6.2 Processo de elaboração das categorias empíricas**

O processo de construção categorial foi orientado pela necessidade de captar o papel revelador do todo na significação particular das atividades práticas das famílias beneficiárias realizadas no cotidiano (MINAYO, 2014). Sob essa diretiva, as categorias empíricas são consideradas representativas das

determinações constitutivas do objeto extraídas do plano empírico. Como não existe um procedimento único para essa construção categorial, foram adaptados procedimentos da organização e classificação dos dados comuns na Análise de Conteúdo (AC), mas o processo de análise para obtenção da progressão categorial foi orientado por uma postura interpretativa que considerou, além das convergências entre as unidades de análise elencadas, as divergências e complementaridades entre aquelas unidades.

É justamente o movimento interpretativo de buscar nas relações entre os dados textuais, o conflito, a contestação e também a concordância, que se consegue promover a apuração perceptiva necessária para reconhecer traços contraditórios na experiência prática narrada. Igualmente imprescindíveis nesse processo elaborativo, as categorias analíticas elencadas *a priori*, possuem o papel de balizar a orientação teórico-conceitual dessa construção categorial que precisa expressar as relações específicas dos grupos entrevistados construídas a partir da interação que estabelecem no cotidiano.

Com efeito, é importante destacar ainda, a distinção admitida entre as categorias de análise e empíricas. Sobre as categorias de análise, estão são entendidas como referências teóricas mais amplas para apreensão do objeto de estudo e não se confundem com as categorias de análise próprias da técnica da AC. Essas últimas, por sua vez, operativas e construídas a partir do material textual empírico considerado para a investigação, consistem, segundo Minayo (2014, p.317), em “expressões ou palavras significativas em função das quais o conteúdo de uma fala será organizado”. No caso deste estudo, como o percurso adotado para construção das categorias empíricas foi a adaptação da técnica da progressão categorial comumente utilizada na AC, as categorias inicial, intermediária e final que seriam identificadas na AC como de análise, são consideradas empíricas.

Assim, as categorias empíricas consideradas nessa pesquisa, são as definidas de acordo com Minayo (2014, p.355; 358) como “as que são criadas a partir do material de campo, contendo ou expressando relações e representações típicas e específicas do grupo em questão”, enquanto que as categorias de análise são as “teoricamente construídas de modo a se constituírem como balizas da investigação”. Em acréscimo, também no caso desta pesquisa, essa construção categorial empírica cujo resultado não ultrapassa a esfera da imediaticidade, guarda um aspecto basilar caro ao que se compreende como categoria na esfera da perspectiva crítica concreta: foram extraídas das práticas que conformam a realidade cotidiana vivenciada pelos moradores beneficiários do PAC Beberibe, portanto, constituem expressões de um fato.

Postas essas considerações, a construção das categorias empíricas resultou de duas etapas intercomplementares e delineadas do seguinte modo:

1º Etapa - Organização dos dados: todo material obtido foi inicialmente separado em 03 conjuntos: o conjunto 01 refere-se às entrevistas; o conjunto 02 reúne os resultados da observação sistemática direta;

e o conjunto 03 reúne os documentos selecionados que foram classificados em técnicos (relativos ao PAC Beberibe) e formais (legislação habitacional e urbana pertinente). Foi feita a transcrição das entrevistas e a leitura do material existente objetivando tanto a pré-seleção dos materiais efetivamente representativos do objeto em análise, como a pré-classificação dos relatos segundo o grupo que pertencem e a pertinência relacionada aos objetivos da investigação; dos dados de observação e dos documentos de acordo com o grau de relevância para a pesquisa. Dentre os documentos técnicos que puderam ser acessados, destacam-se o Manual da Casa Própria e o Plano Municipal de Saneamento Básico do Recife, ambos elaborados pela SESAN. Em relação aos documentos legislativos, foram considerados como essenciais: a Política Nacional de Habitação; as diretrizes do Sistema Nacional de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005); o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); a Lei Orgânica do Recife (inciso XI do art. 54); Plano Diretor do Recife (Lei nº 17.511/2008) e a descrição da PMH; a Regulação Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) prevista no art. 13 da Lei nº 13.465/2017; e a alínea i do art. 5º do Decreto nº. 3.365/1941, todos obrigatoriamente alinhados aos preceitos constitucionais vigentes estabelecidos nos artigos 182 e 183 que orientam a política urbana brasileira.

2º Etapa - Classificação dos dados: o preparo do processo interpretativo se deu com a definição da unidade de análise, que são as falas que referenciam as atividades práticas das famílias beneficiárias do PAC Beberibe. Tais atividades práticas conformam a realização da vida cotidiana ao mesmo tempo que evidenciam também o modo de apropriação do espaço habitacional. Nesse sentido, doravante, essas atividades serão consideradas como práticas socioespaciais. Em seguida, foi feita a montagem dos quadros de análise para as entrevistas dos grupos 01 e 02. Os dois quadros foram estruturados a partir das três dimensões da prática socioespacial — apropriação, domínio e produção espaciais — segundo a conceituação trazida por Harvey (2017). Para cada dimensão foi atribuído um tema escolhido livremente, mas diretamente vinculado ao objeto de pesquisa. Os temas escolhidos foram: uso individual e coletivo do ambiente construído; propriedade e controle do imóvel; e transformação das condições infraestruturais de habitabilidade. Após esse procedimento, tendo a pertinência em relação aos temas elencados como critério, buscou-se em todas as entrevistas que compõem os grupos 01 e 02, as unidades de registro que atendessem ao critério estabelecido. As unidades de registro selecionadas foram recortadas em suas unidades de contexto e distribuídas de acordo com um único tema afim no quadro de análise, evitando com isso, a repetição de unidades de registro em mais de um tema. Nos dois quadros de análise, buscou-se obter uma síntese vertical das unidades de registro, considerando as convergências, as divergências e as complementaridades entre as falas dos entrevistados por tema. Esse exercício resultou na identificação dos núcleos de sentido para cada grupo que, por sua vez, após serem analisados em conjunto, foram reagrupados de acordo com a similaridade em termos de significação, alcançando 14 categorias iniciais que podem ser pensadas como o ajustamento da direção da

interpretação dos dados no sentido do movimento contraditório buscado no plano empírico. As unidades de registro selecionadas foram redistribuídas de acordo com as categorias iniciais, ou seja, não mais separadas por grupos de entrevistados. Este procedimento tornou possível verificar a representatividade categorial nesse primeiro momento de classificação dos dados empíricos.

Em tempo, é importante destacar que as falas do grupo 03 não foram consideradas nesse processo de classificação dos dados, por não estarem diretamente ligadas às práticas cotidianas das famílias no contexto habitacional determinado pelo PAC Beberibe. Contudo, as referidas falas articuladas aos outros componentes do material empírico (conjuntos 02 e 03), foram posteriormente relacionados ao processo de reflexão iniciado a partir das categorias intermediárias, enriquecendo o processo intelectual de maturação classificatória essencial para alcançar as categorias finais de análise.

A partir da definição das categorias iniciais, deu-se continuidade à progressão categorial por meio da técnica de reagrupamento tendo como critérios: a similaridade e a complementaridade temáticas; e a orientação de buscar alcançar as categorias finais como aquelas que apresentassem maior capacidade para captar e representar as contradições do nível empírico. Por meio do agrupamento das categorias iniciais, foram construídas as categorias intermediárias. A repetição desse procedimento aplicada às categorias intermediárias, resultou nas três categorias finais descritas no Quadro 11<sup>104</sup>.

**Quadro 11 - Síntese da progressão categorial: das categorias iniciais às finais**

(continuação)

<b>Síntese da progressão categorial</b>			
<b>Dimensão prática socioespacial</b>	<b>Categorias iniciais</b>	<b>Categorias intermediárias</b>	<b>Categorias finais</b>
<b>1 - Produção do espaço</b>	1.1 - Satisfação dos moradores com a mudança habitacional	Concordância com a estrutura original de moradia	I. As condições de habitabilidade postas pelo poder público municipal: entre manter ou transformar o espaço habitacional
	1.2 - Conformação dos moradores com as normas do programa habitacional		
	1.3 - Mudança improvisada da estrutura original de moradia	Inconformação com a estrutura original de moradia	
	1.4 - Abandono do programa habitacional		
<b>2 - Domínio do espaço</b>	2.1 - Relação de poder vertical entre a prefeitura e os moradores beneficiários	O controle normativo como especificidade prevalecente do modo de gestão do programa habitacional	II. Do domínio da moradia irregular à moradia regular sem domínio
	2.2 - Ineficiência no processo público de regularização fundiária		
	2.3 - Incerteza em relação à propriedade da unidade habitacional	Liberdade de adequação da moradia como expressão de propriedade	
	2.4 - Dependência da prefeitura para adaptação da moradia própria		

<sup>104</sup> No apêndice 02 encontram-se os quadros do processo de estruturação da progressão categorial até o alcance das categorias empíricas finais.

<b>3 - Apropriação do espaço</b>	3.1 - Envolvimento coletivo em situações de contingência	O coletivo no contexto determinado pelo distanciamento como meio de convivência	III. O espaço de moradia da cidade formal vivido na esfera da impossibilidade e a partir da convivência coletiva construída pelo distanciamento
	3.2 - Iniciativas individuais com benefícios coletivos		
	3.3 - Isolamento e relações conflitivas entre vizinhos		
	3.4 - Contrato de consumo oneroso (serviços relativos à energia elétrica, água e esgoto)	Obrigações de manutenção do habitacional e de consumo sob a racionalidade econômica na cidade formal	
	3.5 - Disponibilidade e custo do transporte coletivo para os moradores		
	3.6 - Responsabilidade compartilhada de manutenção do habitacional		

Fonte: adaptação de Fossá e Silvia (2015).

A construção empírica realizada tornou possível transitar para a fase subsequente do processo de conhecimento do objeto. A análise categorial por meio do confronto entre as categorias empíricas finais e as categorias analíticas teóricas gerais e particulares, irá subsidiar a elaboração teórica — exposição do movimento real que estrutura a síntese investigada — a partir de uma nova aproximação com o objeto: o pensamento antigo proveniente da fase exploratória que é negado mas não excluído, encontra outros limites e se ilumina na elaboração teórica realizada no momento presente (MINAYO, 2014). Assim, o novo contém o antigo, incluindo-o em uma nova perspectiva.



## PARTE IV

O capítulo que constitui esta última parte, destina-se ao caminho expositivo crítico-objetivo das conexões essenciais que puderam ser alcançadas entre a sociedade capitalista enquanto totalidade social e os traços singulares da experiência de moradia marcada pela precarização nos habitacionais sociais em Recife.

Além da construção de um aporte teórico e do esforço de identificação das principais determinações sócio-históricas que integram a esfera macrossocial da síntese espacial urbana que o objeto de pesquisa está imerso, foram alcançadas três categorias finais entendidas como as principais singularidades do objeto no âmbito de cada dimensão da prática socioespacial. No que diz respeito à produção do espaço apresentada na seção 7.1, tornou-se mais visível a contradição relativa às condições de habitabilidade, exposta na relação conflitiva entre a imposição estatal e a produção da própria condição de habitabilidade; quanto ao domínio do espaço, foco da seção 7.2, a contradição destacada situa-se na ausência do domínio da casa difundida formalmente como própria; e por fim, na seção 7.3, busca-se mostrar a contradição existente na apropriação do espaço de moradia e da cidade apenas possível na impossibilidade, reforçada pela convivência coletiva construída pelo distanciamento.

O processo de clarificação das singularidades acima destacadas, se traduz no solucionamento da questão orientadora desta investigação: uma representação da objetividade social estudada, agora não mais imediata, que consiste em uma reprodução aproximada do modo como a legalidade capitalista condicionou a vida cotidiana das famílias beneficiárias do PAC Beberibe, produzindo a experiência de moradia marcada pela precariedade.

### **7 A reprodução da legalidade capitalista no tratamento público da questão da moradia a partir das práticas cotidianas das famílias beneficiárias do PAC Beberibe**

A inexequibilidade do mapeamento de todas as atividades práticas que produzem o cotidiano das famílias beneficiárias do PAC Beberibe não constituiu um impedimento para a análise de como vem se dando a reprodução da legalidade capitalista no tratamento público da questão habitacional. Isso porque, o esforço intelectual concentrou-se em buscar na dimensão empírica construída a partir da experiência de moradia estudada, os traços singulares do objeto pesquisado e uma vinculação destes últimos a um complexo societário mais amplo que corresponde à totalidade capitalista. Dessa maneira, para atender esse propósito analítico, os passos finais desse estudo precisaram voltar ao ponto de partida: o problema real.

Tendo como referências teóricas de análise, a práxis sob o conceito de Kosik (2002) e as

espécies de práticas socioespaciais na esfera do poder social trazidas por Corrêa (1992) e Souza (2016), a síntese cidadina do Recife pode ser interpretada como resultado da tensão dialética entre as práticas socioespaciais heterônomas (públicas e privadas) orientadas pela ordem socioespacial capitalista, que são responsáveis pela promoção de processos socioespaciais com efeitos espoliativos socializados no movimento concreto da vida cotidiana; e as práticas socioespaciais insurgentes que, representativas da contraordem, são realizadas pela classe social não capitalista (sobretudo, o contingente mais pauperizado) e resultam na resistência social manifestada sob diferentes formas, mas com objetivos que convergem quanto ao alcance de melhores condições materiais de existência (envolvendo as esferas socioeconômica e jurídico-política), portanto, arrefecendo ou rompendo as estratégias e consequências que reiteram a espacialidade espoliativa lastreada na mercadoria.

No interior do gládio travado entre aqueles dois tipos de práticas socioespaciais, a articulação entre as dimensões da práxis espacial — apropriação; domínio; e produção do espaço —, tece no tempo, a estruturação singular da cidade nas esferas: morfológica, enquanto suporte físico e localização das relações sociais; e concreta, enquanto contexto da realidade produzida pelo movimento dialético das relações sociais em suas contradições (CARLOS, 2017b), ensejando formas sociais igualmente singulares de organização e realização da vida urbana cotidiana, que são as espacialidades. Esse movimento ininterrupto, conflitivo e contraditório entre a fragmentação e a justaposição dos espaços socialmente produzidos e apropriados privadamente, mediado pela regulação legiferante da terra urbanizada como valor de troca, ou seja, pelo domínio político do Estado capitalista, constitui a expressão da dinâmica do universal (ordem socioespacial capitalista) na face singular da cidade do Recife.

Em específico, no estudo sobre a formação sócio-histórica do Recife, as suas raízes históricas encontram-se nas práticas de usurpação e exploração portuguesas que promoveram o povoamento para além da área costeira da colônia (ANDRADE, 2004). Como exemplo desse processo socioespacial, destaca-se a perseguição aos povos originários. Enquanto estes últimos eram subjugados, suas áreas comunitárias construídas — terra já transformada em espaço por meio do trabalho efetivo (atividade humano-genérica) em uma relação direta com a natureza para realização da vida social nativa (articulação primária) — eram submetidas ao processo da articulação secundária, de modo a passarem a ter utilidade econômica por meio da pecuária e/ou servindo de base para formação de engenhos mais afastados da rede urbana do açúcar.

As margens e os cursos dos rios Capibaribe e Beberibe cumpriram a posição de localização estratégica, portanto, constituíram a espinha dorsal da organização espacial do Recife enquanto cidade, de modo que ao longo dos seus delineamentos estavam concentrados os núcleos de povoamento (independente do reconhecimento como ocupação formal) e de produção e comércio,

sobretudo, do açúcar. Assim, esses recursos de natureza fluvial foram duplamente vitais: para a sobrevivência da vida biológica e social; e para a sustentação econômica da produção local, por se constituírem nas principais vias de traslado entre os espaços ocupados da capitania e entres estes últimos e o mar.

Mas, as equivalências em termos da utilidade de ambos os rios para a base material da formação societária em análise, findam quando são evidenciados os contrastes singulares do entorno de cada um, particularizados pela lógica do poder econômico hegemônico manifestado por meio do latifúndio, do sistema escravista e da agroexportação. Em outras palavras, quando a apropriação dos rios é pensada a partir do mesmo todo social em que o mesmo poder econômico hegemônico determina a finalidade dos seus diferentes usos — que vão desde as atividades praticadas pelos colonizadores, colonos mais abastados e familiares ligados ao ciclo do açúcar até as práticas rotineiras dos trabalhadores canoeiros e lavadeiras escravos e libertos —, emergem os contrastes singulares que expressam e reproduzem a segregação em múltiplas dimensões, não sendo possível, portanto, outro resultado futuro que não fosse o da ordenação espacial urbana excludente, fragmentada e hierarquizada que se apresenta hoje.

Imbricado nesse processo histórico que deu início à diferenciação das terras em termos de valor econômico — segundo as condições da superfície para construção edilícia e a localização em relação aos rios a ao fluxo de crescimento da cidade no sentido centrípeto (periferia-centro) —, tem-se, por extensão, a qualificação dos recortes populacionais que poderiam ou não ocupá-las. Na base da concretude dessas diferenciações na dimensão demográfica no final do séc. XIX, encontra-se a situação dos trabalhadores e trabalhadoras negros após a abolição bem como da população do campo que buscava igualmente na cidade, a garantia da sobrevivência familiar inviabilizada pelas intensas secas e pela incipiente mecanização da produção rural que começava a ganhar força. Nessa direção, enquanto os sobrados e sítios descreviam o entorno do curso do rio Capibaribe, a área que margeia o rio Beberibe já sediava uma espacialidade determinada pelo total afastamento do entendimento da moradia digna como necessidade humana, ao abrigar os “inferiorizados” pela cor da pele, pela etnia e pela pobreza.

À medida que a urbanização avança, a terra urbana e a habitação consolidam-se como objetos mercantis de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, informal ou formalmente organizados. Em outras palavras, estabelece-se uma tensão permanente em torno da habitação e da terra urbana (CORRÊA, 2017). A vida cotidiana que se realiza nos espaços precarizados, espelha as condições de habitabilidade resultantes da forma como o espaço é apropriado e produzido por meio de ações improvisadas na esfera informal, como jeito de atender à própria demanda por moradia (BRITO; ZARIAS, 2014). Desse modo, os mocambos

construídos nas terras alagadas, sobretudo, na região do baixo Beberibe, ao mesmo tempo que são o retrato principal da estruturação da questão da moradia nas antinomias que marcam a fase inicial da trajetória do Recife como cidade produzida na era do regime liberal-oligárquico, são também expressão da contraordem socioespacial que se ergue desde o período colonial, em uma paisagem urbana em constante disputa com a força fluvial-marinha e com a apropriação privada dos espaços.

No séc. XX, as tendências de expansão da ocupação urbana que abarcam diretamente a valorização do valor da moradia enquanto mercadoria, traçam uma específica dinâmica socioespacial por meio da exclusão e inclusão relativas ao poder de participação no mercado espacial. Sob essa perspectiva, o crescimento da ocupação espacial do Recife, apoia-se no consumo do espaço disponível para o desenvolvimento de atividades econômicas, movimento que posiciona a propriedade fundiária como determinante de uma segunda contradição, além da que figura em relação à produção social do espaço: a que impõe progressivamente limites às condições de expansão do próprio capital na cidade.

Em resumo, entre os primeiros anos do século XX até meados da década de 60, parte-se de um contexto socioespacial em que os mecanismos da reprodução econômica capitalista contam com a abundância do espaço associada a uma liberdade maior para práticas socioespaciais heterônomas, sobretudo, as higienistas. O processo de valorização imobiliária passa por um fortalecimento gradual, atribuindo preços maiores aos imóveis e lotes de terra localizados nas áreas com maior proximidade em relação ao centro do Recife. Na razão inversa dessa lógica, a região periférica abrigava os imóveis menos valorizados. Essa dinâmica persiste até a configuração do contexto caracterizado pela escassez do espaço com tendência à raridade atrelada a uma regulação urbanística que, ao mesmo tempo que extingue a liberdade para a prática heterônoma higienista prevalecente no período anterior (em função de relativos avanços na concepção dos direitos civis, políticos, humanos e ambientais), conforma o funcionamento de outras roupagens heterônomas para as práticas públicas, de modo a conservar a mesma violência espoliativa socioespacial produzida pelos interesses privados sobre a cidade. Assim, da década de 60 em diante, o ritmo da ocupação urbana se intensifica culminando no processo de metropolização, de modo que o aumento da densidade habitacional começa a se processar não mais em uma situação de abundância de espaço ainda não apropriado, mas de escassez, afinal, cada novo edifício, exige um novo solo (MARICATO, 2004).

Em detalhes, ante o problema da escassez também determinado pelo aperfeiçoamento da legislação urbanística e ambiental resultante dos objetivos insurgentes dos movimentos sociais urbanos — como o surgimento da demarcação das ZEIS; a definição da política urbana na CF/88 e do Plano Diretor; e, posteriormente, a publicação do Estatuto da Cidade com a emergência de outras leis

complementares que regulamentam o uso e a ocupação do solo —, a ordem socioespacial capitalista orienta a remodelação das suas estratégias espaciais de modo a atender essas novas limitações no âmbito da sua reprodução. Como resultado, emergem modificações no regime urbano, como a estratégia de revalorização dos espaços precarizados nas periferias, objetivando que tais áreas pudessem propiciar a continuidade da rentabilidade imobiliária independente da formação do preço da terra urbanizada sob a prevalência da lógica do modelo centro-periferia.

Esse movimento da expansão urbana, contraditório para o próprio capital, vai igualmente impondo novos desafios aos movimentos sociais urbanos, como a necessidade de compreensão contínua das formas reinventadas pelo capital para operar por meio do mercado imobiliário e da construção civil sob o discurso de revitalização e modernidade. Como exemplo das consequências daquelas formas reinventadas, inclusive, discursivas, tem-se os processos de gentrificação e da tentativa de apropriação e transformação de áreas públicas históricas e de reserva ambiental da cidade para empreendimentos privados. A atuação política do movimento social Ocupe Estelita contra as ações do Projeto Novo Recife é um exemplo emblemático em que o objeto de contestação popular passa a incluir os desafios atuais imobiliários para o capital, relativos à disponibilidade do espaço urbano para a apropriação e domínio. Sobre essa nova conjuntura socioespacial a ser contestada em prol do acesso democrático à cidade, o CENDHEC a descreve da seguinte maneira:

Os cenários se agravaram a começar pelo avanço da especulação imobiliária, a forma que o Plano Diretor foi construído, com pouca ou irrisória participação popular devido a forma como o Poder Público Municipal empreendeu o processo, de forma autoritária e de forma apressada, sem escutar nem debater no tempo devido e de forma mais apropriada a questão. Casos como os dos habitacionais que não consideram as histórias e os processos de pertencimento das comunidades; as remoções com vistas a Copa do Mundo, entre outras questões como as grandes obras, etc.; o caso das duas torres no Cais de Santa Rita; a construção do Shopping Rio Mar; a situação do Cais José Estelita – OCUPE ESTELITA; o abandono das comunidades pelo poder público e um processo de periferização de comunidades do centro e de arredores, entre outras situações. (Entrevistado 3.1)

Com base no que foi evidenciado, verifica-se que a adoção de diferentes modelos de gestão pública — partindo do patrimonialista até o gerencial sob um governo social-desenvolvimentista como foi o petista ou ainda, desde a inexistência de qualquer tipo de plano urbanístico e do caráter ainda elitista do Estado (BRITO; ZARIAS, 2014) até ao planejamento consolidado como instrumento de gestão estatal sob os conceitos norteadores de integração e de pacto democrático —, não afetou o processo progressivo de estruturação da ocupação urbana a partir da disponibilidade finita do espaço destinado à apropriação privada no âmbito do mercado imobiliário, causa determinante da contradição que vem sendo gestada no bojo das necessidades de reprodução do próprio capital.

Em específico, sobre a síntese espacial que corresponde hoje à RPA 02 — região citadina que abrange tanto o local dos conjuntos habitacionais do PAC Beberibe I como o local anterior de moradia das famílias beneficiárias do referido programa — e que foi constituída por meio do desenvolvimento socioespacial da área do baixo Beberibe, em 2001, segundo a SESAN, era uma área em que prevalecia a falta de saneamento e todos os indicadores sociais, especialmente, no campo da saúde, evidenciavam as piores condições ambientais, sociais e infraestruturais para se viver em relação às demais regiões adjacentes. Em 2010, os indicadores socioeconômicos apresentados nas Tabelas 31 e 32 na subseção 5.3.1.2, demonstraram relativa melhora nos campos da renda e da educação, o que parece ter inibido a piora mais drástica na desigualdade social medida pelo índice de Gini apresentado no Gráfico 04 para a RPA 02. Mudanças que podem ser creditadas como impactos dos programas sociais de habitação e saneamento custeados pelo Banco Mundial (Prometrópole e Prosanear) que já vinham sendo desenvolvidos antes do PAC Beberibe.

Qualquer intervenção infraestrutural que resulte, ainda que superficial e parcialmente, na revitalização de uma área degradada, gera benefícios capturados, sobretudo, por agentes que atuam no campo da produção imobiliária, mas que não participaram do processo produtivo que gerou a externalidade positiva. Com base em Kowarick (2009), esse processo de urbanização gera também o aumento do custo econômico da área antes degradada em função da conseqüente valorização, acompanhado pela diminuição do ônus social. Sob esses aspectos, apesar da SESAN ter declarado que não houve interferência de nenhuma organização privada ligada ao mercado imobiliário no processo decisório relacionado ao delineamento do plano habitacional do PAC Beberibe, entende-se que na esfera da produção, a execução do plano de saneamento gerou benefícios diretos e indiretos ligados aos custos infraestruturais para todo e qualquer empreendimento imobiliário privado de construção na área, independente se articulado ou não ao programa público. De igual modo, também produziu na esfera do consumo espacial, a tendência de valorização dos terrenos e imóveis nas áreas consideradas pelo plano de intervenção, favorecendo a venda, o aluguel e ações especulativas/rentistas desses bens, incluindo, serviços financeiros como a alienação fiduciária em garantia. É o que explicam Corrêa (2017) e Singer (2017) acerca das práticas socioespaciais sob a prerrogativa estatal, determinantes para a consolidação do modelo de urbanização corporativa (SANTOS, 2013) característico da cidade capitalista brasileira.

Além das externalidades positivas geradas, o art. 30 da CF/88 que atribui ao município, a competência de promover o ordenamento territorial (planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano), consolidou a orientação dos investimentos públicos como o principal fator de valorização imobiliária, tornando o orçamento público objeto de uma disputa cada vez mais acirrada entre os diferentes grupos políticos (MARICATO, 2004). As decisões relativas à implementação da política habitacional não são só aguardadas pelos setores organizados da sociedade

civil em prol do direito à moradia, mas também pelo setor privado. Assim, independente se a produção habitacional é voltada para o mercado ou integralmente subsidiada para os recortes sociais de mais baixa renda, o setor privado estará igualmente presente e sendo atendido em seus interesses.

No bojo das mediações que formam essa esfera macrossocial da síntese espacial do Recife e que dão especificidade a sua dinâmica espoliativa, encontra-se imbrincada, a esfera microssocial. Nesta última, foi elegido como foco deste estudo, um fragmento da realidade habitacional de interesse social no Recife, caracterizado pelas condições precárias em que se realiza a vida cotidiana das famílias beneficiárias do PAC Beberibe. Vindas da RPA 02 localizada na área do baixo Beberibe cuja história remanesce discriminações de natureza econômica e racial, a maioria dessas famílias organiza-se em torno do esforço de mães e avós negras na condição de únicas provedoras do sustento familiar. E além de trabalharem na informalidade por conta própria como os homens desse contexto cotidiano — um meio de driblar a baixa escolaridade e o desemprego que os distanciam ainda mais de uma vida digna na cidade —, desdobram-se no trabalho doméstico que inclui a esfera dos cuidados.

Enquanto essa experiência de moradia se desenvolve na privação, para o poder público, trata-se da vivência de uma moradia digna, decorrente da chance que a instância municipal teve de ajudar essas famílias em situação de pobreza<sup>105</sup>:

Recebido com festa pela comunidade, João da Costa destacou a importância do sorteio para as famílias beneficiadas. "Hoje vocês vão sair daqui sabendo exatamente onde vão morar quando as obras forem concluídas, o que dá tranquilidade e a certeza de que **passarão a ocupar uma moradia digna** em muito pouco tempo", ressaltou. (Prefeitura do Recife, gestão de João da Costa, dezembro de 2012)

Construído pela Prefeitura do Recife, o habitacional inaugurado na manhã desta sexta-feira (6) dispõe de 320 apartamentos, com investimento de R\$ 17 milhões. [...] Na ocasião, Geraldo Julio destacou a qualidade do imóvel ao tempo em que falou da sua alegria em participar desse ato: "qualquer entrega que fazemos nos anima, mas hoje estamos ainda mais emocionados por **ganharmos a chance de ajudar, de uma única vez, 320 famílias. Vocês ganharam a chance de construir uma nova vida**, com mais qualidade e **é isso que queremos**. (Prefeitura do Recife, gestão de Geraldo Júlio, junho de 2014)

Neste contexto particular da realidade citadina referenciada, as determinações constitutivas do objeto que estruturam a sua singularidade e o tornam uma unidade do diverso, são, a seguir, explicadas à luz das categorias analíticas mais gerais e particulares, compondo um caminho expositivo crítico-objetivo.

<sup>105</sup> Os dois trechos jornalísticos foram extraídos, respectivamente, das seguintes matérias publicadas no sítio da Prefeitura do Recife: "Prefeito sorteia moradias de mais cinco conjuntos habitacionais do PAC Beberibe" e "PCR realiza sonho de 320 famílias com entrega do Habitacional Beira Rio".

## **7.1 A produção do espaço - As condições de habitabilidade postas pelo poder público municipal: entre manter ou transformar o espaço habitacional**

A compreensão da produção do espaço a partir das relações reais que constroem a vida cotidiana, evoca, como marco inicial desse percurso de construção teórica no âmbito da perspectiva crítica concreta, a categoria analítica da produção. Em Marx (2011), quando se fala em produção, também se está falando da sua realização por indivíduos sociais. Para a categoria empírica em análise, esses indivíduos sociais podem ser compreendidos como “agentes sociais concretos, históricos e dotados de interesses, portanto, com estratégias e práticas espaciais próprias” (CORRÊA, 2017, p.43).

Essas práticas espaciais próprias se realizam em diferentes estágios do desenvolvimento social, mas guardam aspectos comuns como a ocorrência articulada entre os processos de objetivação e subjetivação que as envolvem e que são apreendidos como processos inerentes à formação da vida humana nas instâncias biológica e social, afinal “na produção, a pessoa se objetiva” (MARX, 2011, p.62). Assim, a partir do espaço conceituado como a terra que foi transformada pela ação do homem com o objetivo de desenvolver suas atividades sobre ela (JARAMILLO, 2010), interpretação que coloca o espaço como condição e produto da vida social, ou seja, uma categoria teórica analítica que não pode ser pensada apartada da produção da realidade social concreta (RAMOS, 2002), entende-se a produção do espaço como práxis universal, portanto, como atividade prática imanente do ser social.

Na cidade edificada por relações sociais mediadas pela legalidade mercantil, a produção e a reprodução do espaço são determinadas por processos econômicos, institucionais, jurídicos e políticos que imprimem a ordem socioespacial capitalista (CORRÊA, 2017) nas realidades locais. Nesse contexto socioeconômico determinado, a espacialidade é construída a partir da contradição do espaço socialmente produzido e apropriado privadamente. Assim, a espacialidade como forma de organização social do espaço, é mediada pela sobreposição do valor de troca em relação ao valor de uso do espaço que diz respeito à realização da vida cotidiana. Ou seja, a sociedade capitalista produz e reproduz o espaço que lhe é próprio, assim como também um modo particular de espacialidade que expressa e sustenta aquela sociedade, reforçando a acentuação da diferenciação (e da separação) entre as pessoas e os lugares, o ser, o estar e o fazer (SPOSITO, 1992, p.60), mas conservando similaridades quanto às relações de poder que as criam. Porém, “a processualidade social é alterada dependendo do fato de os indivíduos agirem de forma consciente” (GONÇALVES; JIMENEZ; SANTOS, 2010, p. 260), o que implica inferir que a reprodução da espacialidade capitalista não é automática e/ou compulsória: a sua conservação ou rompimento estão condicionados à existência, respectivamente, das formas de práxis utilitária e revolucionária, vinculadas às relações de sujeito a sujeito, ou seja, em que o homem atua sobre si mesmo (BRAZ; NETTO, 2017).



No que diz respeito às condições de habitabilidade nos habitacionais sociais do PAC Beberibe, pesquisados a partir do contexto da produção espacial do Recife condicionada pela legalidade capitalista, evidenciam que as ações públicas atuais que se ocupam dos assentamentos irregulares e precarizados, dissociadas de um plano habitacional que assegure efetivamente o direito à construção do espaço da moradia digna, continuam a caracterizar a principal medida estatal de intervenção sobre a questão habitacional vivenciada pelo recorte populacional em situação de vulnerabilidade social: a mera remoção.

As modificações no tempo relacionadas à medida referenciada, são atribuídas tão somente às diferentes faces ideológicas dos regimes políticos que engendram essa evidência factual. Assim, do afastamento dos ex-cativos e pobres para as áreas mais alagadas da cidade no fim do séc. XIX, passando pela construção de habitações higiênicas na primeira metade do séc. XX até a era da habitação social sob o social-desenvolvimentismo no séc. XXI, as famílias realocadas permaneceram tendo que improvisar soluções relativas à habitação (seja a obtenção de uma estrutura que sirva como habitação ou a mudança da estrutura da unidade habitacional) para que o morar ocorra em condições mais próximas ao que consideram como adequado ao conjunto de suas necessidades.

No caso da habitação de interesse social, foco desta pesquisa, é importante destacar que o raciocínio que se busca transmitir nestas linhas, não constitui oposição ao cumprimento das normas técnicas relativas à segurança e à garantia mínima da habitabilidade da estrutura edilícia conforme prevê o art. 35 do Plano Diretor do Recife (Lei nº 17.511/2008). Pelo contrário, defende-se que tais normas precisam ser cumpridas. O que se coloca como objeto de crítica para essa categoria empírica em análise, é a produção do espaço da moradia a partir da velha discrepância entre a habitabilidade adequada sob a perspectiva técnica/legal e a habitabilidade adequada conceituada a partir das preferências das famílias beneficiárias. Tal discrepância traz à baila, as vilas operárias produzidas na primeira metade do século XX, utilizadas como estratégia para a preservação da ordem social vigente.

Conforme exposto na subseção 5.2.2, a vida cotidiana que as tinha como espaço de realização, era particularizada pela assimilação de padrões de comportamento adequados na ótica capitalista, portanto, fundados nas regras de moral burguesa, o que inclui a conformação relativa à desoneração da classe capitalista quanto ao custo da reprodução da força de trabalho. Dessa maneira, a vila operária consistia em um laboratório institucional de um projeto de sociedade disciplinar e em uma estratégia para resolução do conflito entre as necessidades de reprodução do capital e as necessidades decorrentes da reprodução da força de trabalho (relativas à moradia) à custa do trabalhador, combinando o ideário higienista e liberal com o poder estatal que ao mesmo tempo proíbe, pune, reprime e educa para aquela moral determinada (ROLNIK, 1981; BONDUKI, 2017, p. 55).

Sob uma organização social que espelha essa dinâmica institucional de controle e disciplina e que reproduz a ordem social capitalista, as condições para produção do espaço de moradia nos habitacionais sociais continuam sendo postas pelo Estado. Continuam, porque as condições de moradia das famílias anteriores às determinadas pelo programa habitacional também eram postas pelo Estado, mas na sua omissão. Assim, no caso particular das famílias beneficiárias do PAC Beberibe, a imposição do modo de morar se dá por meio de obrigações e deveres que são juridicamente criados por meio do contrato de permissão de uso do imóvel celebrado entre as famílias e o município; e informados no Manual da Casa Própria.

O objetivo desses documentos é a regulação da convivência entre moradores e do que é permitido ser feito no imóvel. Ou seja, representam a chamada “etiqueta urbana”, regramento descrito por Meneghini e Menezes (2013) como aquele que busca moldar o novo modo de vida no cotidiano segundo o que o Estado considera como adequado. Uma forma de institucionalizar as relações sociais que fazem o espaço de moradia. Ainda que a elaboração desse normativo tenha partido de reuniões com a população na fase do planejamento do plano habitacional, como foi feito no caso do PAC Beberibe segundo a SESAN, a redação final é a do poder público. Esse fato, a partir do entendimento de Padua (2017), evidencia que as formas de diagnóstico social construídas através da interação direta e indireta com a população (como as audiências e reuniões menos formais em que o líder comunitário, recrutado pelo poder público, transmite para a comunidade os intentos estatais), constituem ações públicas que intimam a sociedade a participar dos processos decisórios públicos para pode alegar neutralidade técnica. Contudo, a verdadeira face instrumental daquelas ações na forma como são realizadas, corresponde à manifestação das estratégias dos agentes que hegemonomizam a produção do espaço urbano: o setor privado e o Estado (PADUA, 2017).

Conforme evidenciado na subseção 6.1.2.1, sobre a percepção das condições atuais de vida tendo como referência o local de moradia anterior, a maioria dos beneficiários entrevistados considera que a mudança para o conjunto habitacional trouxe a melhoria de não mais se viver em barracos e, sobretudo, de não correr mais o “risco de cheia”. Contudo, todos declararam não estar plenamente satisfeitos com as novas condições de vida, apontando problemas relacionados à habitabilidade.

No que diz respeito à composição do núcleo familiar residente na unidade habitacional, verificou-se na amostra um número significativo de casos de coabitação com famílias secundárias, configuração familiar mantida desde o local da moradia anterior, ou seja, uma conhecida realidade habitacional particular brasileira que, por persistir no tempo, é identificada até mesmo sem o processo de diagnóstico social (etapa essencial para a construção do plano de intervenção). Em alguns casos, as unidades habitacionais estão ocupadas com 06 até 08 pessoas. Tendo como referência a metodologia adotada pela PNH de 2004, em que o déficit habitacional é compreendido sob uma concepção mais

ampla em termos de necessidades habitacionais, apenas a existência do problema da coabitação familiar forçada, já é o suficiente para afirmar que o déficit habitacional da área de intervenção do PAC Beberibe I não foi superado.

De modo semelhante ao caso do PMCMV analisado por Krause; Balbim e Neto (2010), os objetivos do plano habitacional não foram traçados levando em consideração as diretrizes da PNH. No caso do PAC Beberibe I, conforme a declaração da SESAN apresentada na subseção 6.1.2.2, foram dispensadas as necessidades habitacionais e de habitabilidade que constroem os indicadores sintéticos da estatística do déficit habitacional em questão, como a coabitação familiar. Todo processo de planejamento realizado, teve como eixo orientador principal, as condições necessárias para execução das ações programáticas relativas ao plano de saneamento. Dentre essas condições, a remoção das famílias. Assim, a diretriz de integrar políticas e planos intersetoriais como os de saneamento e habitação, conforme prevê a PNDU, foi superficialmente cumprida. Como resultado, o direito à moradia compreendido para além da concessão pública de uma unidade habitacional, foi dissociado do plano habitacional do PAC Beberibe e a questão habitacional na localidade de intervenção da RPA 2, reduzida ao problema da realocação das famílias que residiam na área de intervenção. Em síntese, para o plano habitacional em foco, o atendimento das necessidades habitacionais, em específico, as de habitabilidade, foi reduzido às condições técnicas da produção habitacional e à diferença quantitativa entre a oferta e a demanda de unidades habitacionais.

Em termos de acessibilidade, a unidade habitacional, independente se casa ou apartamento, é considerada inadequada para as situações de atendimento de necessidades físicas especiais como as relativas à mobilidade. Com a exceção de um único conjunto habitacional que apresenta unidades habitacionais adaptadas para aquelas necessidades em seu projeto original, para os demais habitacionais formados por prédios, o cuidado/solução nesse campo se restringiu à permissão para que as famílias que estivessem diante desse problema, pudessem ocupar apartamentos localizados no térreo dos prédios. Se essa reivindicação ocorresse após o período da distribuição dos apartamentos, a mudança passaria estar condicionada à permuta, dependendo também da concordância da família que já estava residindo no apartamento.

Problemas relacionados à infraestrutura e segurança do imóvel também figuraram como os motivos mais recorrentes de insatisfação dos moradores no campo da habitabilidade, que buscam soluções próprias e improvisadas (normalmente sem conhecimento técnico e sem material de construção adequado e suficiente) para as dificuldades que surgem relacionadas ao processo de depreciação estrutural do habitacional (encanamento, fossa séptica, bomba d'água, pintura, etc); à limpeza das áreas comuns de acesso e de convivência dos prédios; e à necessidade de modificação da estrutura original do prédio visando o aumento da privacidade; condições melhores de acesso e

acessibilidade; e a segurança. Neste último caso, destacam-se a construção de pequenas escadas, rampas, muros e abertura de atalhos para a área externa ao habitacional e a colocação de grades nas áreas externas do apartamento e do prédio. São essas práticas não permitidas por modificarem o projeto original do habitacional — proibição informada no Manual da Casa Própria — que motivam os conflitos mais frequentes entre moradores e a prefeitura, sinalizando a necessidade de reavaliação da pertinência e eficácia das normas do programa na fase do uso do habitacional pelas famílias, afinal, as condições de moradia durante a execução do plano de habitação não podem ser consideradas iguais as que foram previstas na fase de planejamento do programa.

Todavia, se por um lado há demora em responder aos pedidos de providência em relação aos problemas que incidem diretamente sobre a qualidade da habitabilidade, por outro, a prefeitura costuma ser rápida quando se trata do monitoramento das condições infraestruturais dos habitacionais, mas tão somente no que diz respeito à transgressão das normas pelos moradores e não em relação à restauração do adequado funcionamento daquela estrutura. Dessa maneira, a fiscalização se concentra nas soluções dadas pelos moradores aos problemas que prejudicam a fluidez que a dinâmica das atividades cotidianas requer. Segundo os moradores, no caso das modificações na estrutura do habitacional, poucas foram as vezes em que foram abordados sem truculência. Mas, em todas as situações, o que foi construído pelos beneficiários foi destruído.

A SESAN deixou claro que a permanência das equipes relacionadas ao PAC Beberibe ou de parte delas no período entre a construção dos habitacionais e a realização dessa pesquisa de campo, esteve atrelada às mudanças no quadro político municipal eletivo. Assim, segundo essa Secretaria, o tratamento dispensado aos moradores em situações em que se tem a transgressão normativa, ou seja, uma abordagem mais ou menos “policialesca” que considera apenas o que a norma de conduta estabelece (não só do programa, mas também das esferas civil e penal) como punição, dependerá da compreensão da equipe responsável pelo monitoramento dos habitacionais acerca do processo de construção de um novo modo de vida fora do universo em que as regras apreendidas para ocupação do solo e resolução de conflitos não são as positivadas pelo Estado, são as criadas no e para o jogo da sobrevivência no espaço urbano da exclusão. Dessa maneira, a legitimidade de práticas ostensivas como única forma de reparação, dependerá da perspectiva ideológica dominante na gestão da SESAN, perspectiva que também irá expressar o quanto a organização municipal está alinhada à concepção democrática de gestão pública que fundamentou a estruturação da PNDU em 2005.

Além das variações na forma da abordagem relativa a um ato infracional definido pelas normas do programa; da dificuldade de comunicação com o poder público municipal por meio de um número telefônico ou do atendimento presencial na sede da prefeitura; e da demora no atendimento das demandas registradas, também integram essa lista de problemas vivenciados pelas famílias

beneficiárias: a descrença relacionada à condição de proprietárias do imóvel; a insatisfação quanto à limitação do poder de produzir o próprio lar; e o fato de não saberem qual instituição procurar no caso de problemas infraestruturais no imóvel após o prazo de cinco anos contados a partir da entrega do mesmo. Segundo alguns entrevistados, após esse prazo, a responsabilidade de qualquer reparação estrutural no prédio não é mais da prefeitura.

Esse cenário transparece que o meio possível que poderia aproximar as perspectivas da prefeitura e das famílias acerca da habitabilidade na direção de um consenso, não é posto em prática. Trata-se da efetiva participação popular, prevista nas legislações urbanística e específica da provisão habitacional de interesse social, que precisa acontecer tanto ao longo do processo de elaboração do plano habitacional como após a implementação do mesmo, no âmbito da gestão do ambiente habitacional. Assim, infere-se que a permissibilidade da condução das ações programáticas do PAC Beberibe I para lidar com os diferentes problemas que envolvem a habitabilidade, descolada das diretrizes da PNH, especialmente, acerca da importância de uma gestão colaborativa do ambiente habitacional de interesse social, espelha um traço singular da Administração Pública brasileira que é a suscetibilidade da política social de Estado e da sua continuidade às variações ideológicas das composições partidárias eletivas das instâncias governamentais.

Verificou-se também que o entendimento técnico do poder público para habitação de interesse social não considera que o espaço é um produto social antes de ser habitacional; e que o homem busca garantir a condição de habitabilidade em qualquer espaço habitacional que ocupar, fato que permite compreender a habitabilidade, ou seja, o resultado de atividades práticas que tornam uma habitação habitável, como uma objetivação humano-genérica. A partir dessas considerações, o modo de morar pode ser entendido como a habitabilidade particularizada pela individualidade. Sobre as condições de habitabilidade, estas, na esfera concreta determinada pelo capitalismo, estão sujeitas às limitações trazidas pelo poder econômico e, no caso específico da habitação de interesse social, aquelas limitações são potencializadas pelo poder disciplinador e coercitivo estatal.

Sob essa perspectiva, ao tentar proibir as práticas voltadas para a adequação do ambiente habitacional às necessidades cotidianas e às vontades não satisfeitas dos moradores beneficiários, o poder municipal cerceia a construção do modo de morar, condicionando-a às regras institucionais que não são permeáveis às percepções de melhoria das famílias beneficiárias. Esse cerceamento, faz com que a capacidade ontocriativa de cada família seja novamente direcionada a buscar na esfera do improvisado, soluções no campo da habitabilidade que deveriam ser pensadas a partir de uma relação dialógica com a prefeitura. Sem apoio técnico e sem material apropriado para os reparos e reformas infraestruturais, as condições de habitabilidade nos habitacionais do PAC Beberibe I, tendem a ser

igualadas as de um assentamento precarizado e irregular. O que já está ocorrendo na tecitura desse contexto particular da realidade habitacional em estudo.

Assim, a partir dos dados obtidos por essa pesquisa, verificou-se que a mudança habitacional não alterou a essência da relação de dominação entre o poder público e a classe trabalhadora, que historicamente promove tanto a permanência desse recorte populacional na situação de vulnerabilidade social; como a conservação do improvisado como meio principal para tentar tornar habitável o pedaço de chão possível. Nessa direção, infere-se que o habitacional social configura-se como uma reprodução do espaço urbano precarizado, onde: i. a unidade habitacional aproxima-se mais de um alojamento, instrumentalizada por um projeto técnico em que o atendimento do direito à moradia (que pressupõe a autonomia sobre a construção do modo de morar) é secundário diante da garantia de exequibilidade do plano de saneamento; ii. o desenho do atendimento das necessidades habitacionais de interesse social não seguiu as diretrizes da PNH, mas concepções integralmente próprias da instância pública municipal. Além disso, tais concepções estão suscetíveis à variações conforme a ideologia dominante do quadro político eletivo que assume a gestão do programa habitacional; iii. as famílias vinculadas ao programa continuam “invisíveis” em função de continuar não havendo abertura para a vocalização das suas percepções e ideias sobre possíveis soluções para os problemas no campo da habitabilidade; e das suas práticas em prol da satisfação das suas necessidades habitacionais continuarem sendo ostensivamente reprimidas. Desse modo, observa-se que a interlocução entre as famílias beneficiárias e o poder público está aquém da relação colaborativa prevista pela PNH.

Mas, não só os moradores cujas necessidades mais imediatas reclamadas e não atendidas pela prefeitura, reproduzem, no ambiente habitacional, as características dos assentamentos precários que habitavam. Os moradores que aceitam passivamente as normas da prefeitura, ainda que tal conformação se dê sob a insatisfação pessoal relativa às condições de habitabilidade, reproduzem no ambiente habitacional social, a mesma tensão, medo e desconfiança em relação ao poder público, que marcavam a vida cotidiana antes do PAC Beberibe I.

Complementar ao exposto, nesse contexto particular, também se verificou a reprodução da contradição evidenciada por Bitoun (2004a) apresentada na subseção 5.3.1.2. Tal contradição se traduz na integral responsabilização pelos deslizamentos de encostas e morros e pela degradação ambiental, que o senso comum atribui às famílias pobres que habitam núcleos informais localizados em áreas consideradas impróprias para construção edilícia (em decorrência de fatores geofísicos e de preservação ambiental). Essa responsabilização se dá em uma realidade caracterizada pela impossibilidade dessas famílias socialmente vulneráveis e, na maioria dos casos, com pouco acesso à informação, terem condições financeiras para adquirir um terreno legalmente regular e de construir suas casas de acordo com a engenharia adequada à edificação em planícies de

inundação e vertentes íngremes (BITOUN, 2004a). O mesmo ocorre com as famílias moradoras dos habitacionais sociais. São com frequência igualmente responsabilizadas pela sociedade e mais diretamente, pela vizinhança do bairro, pelo aspecto estético do habitacional social quando este remete à aparência de uma favela, uma representação determinada pela ausência:

Nesta perspectiva, a favela é definida pelo que não seria ou pelo que não teria. Nesse caso, é apreendido, em geral, como um espaço destituído de infraestrutura urbana – água, luz, esgoto, coleta de lixo, sem arruamento –, globalmente miserável, sem ordem, sem lei, sem regras, sem moral. Enfim, expressão do caos (SILVA, 2009, p.16).

Essa visão superficial e elitista que isenta o Estado da síntese espacial da cidade informal, pode ser apreendida como remanescente do estigma produzido pela ideologia higienista que combatia os pobres e não a pobreza. Ao ser omissa quanto às competências que lhe cabem no âmbito da execução da Política Nacional de Habitação, o município promove a produção de espaços na cidade a partir da transgressão ao padrão formal de urbanização: seja pelo descumprimento do direito social à moradia que equivale à ausência de programas habitacionais, impelindo o recorte populacional excluído da participação do mercado formal imobiliário aos assentamentos irregulares e precarizados em áreas impróprias; seja no âmbito da execução de um programa habitacional, por meio do cerceamento do modo de morar das famílias beneficiárias.

## 7.2 O domínio do espaço - Do domínio da moradia irregular à moradia regular sem domínio

A luta travada na cidade pela apropriação da propriedade imobiliária é a própria expressão da luta de classes em torno do espaço construído (MARICATO, 2004). Ou seja, entre as economias urbanas locais capturadas pelo regime de acumulação capitalista, o elemento comum é a desigual capacidade de apropriação e/ou domínio das materialidades urbanas (habitação, equipamentos urbanos, infraestrutura viária e sanitária, dentre outras) que sucessivamente são sobrepostas no espaço por meio de investimentos públicos e privados realizados ao longo do tempo (MASSEY, 1978; ABRAMO, 2007), configurando a urbanização corporativa descrita por Santos (2013). Essa desigual capacidade conta com um mecanismo essencial para a sua sustentação: as modificações no aparato regulatório que tornam a sociabilidade capitalista capaz de conservar a naturalização dos processos socioespaciais espoliativos (SILVEIRA, 2009), como a efetividade seletiva dos direitos constitucionais. Por sua vez, nesse mecanismo, destaca-se a atuação do Estado como agente mediador dos interesses do grande capital na realidade local, sobretudo, por meio da implementação de agendas urbanas sempre em favor das altas rendas, independente do cariz popular que a estrutura governamental possa ter.

Na trajetória da política habitacional brasileira, que se desenrola em um contexto similar ao descrito como regime urbano fordista periférico, dois períodos podem ser destacados: o da ditadura militar na década de 60, em que foi adotada como estratégia para tornar a classe trabalhadora brasileira conservadora dos valores da sociabilidade capitalista, a instrumentalização da necessidade humana da moradia por meio do anseio em torno da casa própria. Nessa direção, a política habitacional engendrada com a criação do BNH, serviu como mecanismo ideológico para difusão e naturalização do pensamento político privatista e individualista, ao difundir a ideia de que o trabalhador que defende o direito de obter a casa própria, deve defender a propriedade privada. Na esfera prática, houve a criação da possibilidade de financiar o acesso à casa própria fora dos círculos das associações de empregados, mas não a popularização abrangente das condições de acesso ao financiamento proposto, excluindo, portanto, os estratos de renda familiar mais baixos.

O segundo período diz respeito ao do governo federal petista, em que a política de habitação ampara-se no discurso do acesso democrático à casa própria como seu objetivo central. Para o alcance desse último, ao contrário da política habitacional executada por meio do BNH que não privilegiou os grupos sociais mais economicamente vulneráveis, a articulação com o sistema financeiro partiu de um projeto que concebe a inclusão social como inclusão no mercado de serviços financeiros/bancários. Para tanto, o aparato regulatório especialmente ligado à concessão de crédito e subsídios bancários, foi utilizado para fundamentar ideia dos “planos facilitados” para a aquisição da habitação. Sob essa direção estratégica, a política habitacional é fortalecida como via para o crescimento do sistema



financeiro, permitindo a caracterização do chamado *Debtfare State* (SOEDERBERG, 2013 apud LAVINAS, 2015), por espelhar um contexto socioeconômico em que o acesso aos serviços essenciais relacionados à satisfação de direitos fundamentais, disputa a composição da renda do trabalhador com outros bens e serviços de consumo, promovendo a tendência de aumento do endividamento familiar.

Ao contrastar os dois períodos apresentados, apesar das diferenças no âmbito ideopolítico, observa-se que tanto a política habitacional desenvolvida em um governo ditatorial como a desenvolvida sob um governo popular, conformam estrategicamente a ordem socioespacial capitalista, de modo que as ações políticas, financeiras e burocráticas que as sustentam, convergem quanto à permanência da moradia como uma mercadoria. De outro modo, em ambos regimes, tem-se a dinâmica da política de habitação como uma mediação da reprodução do capital, confirmando que em qualquer época ou lugar em que a habitação é reduzida ao valor de troca, evidencia-se a questão da “casa própria” como expressão da luta de classes (MARICATO, 1982).

Como desdobramento, o entendimento da casa própria como objetivo da luta social sem que a ordem socioespacial capitalista seja posta em evidência como causa dos processos urbanos regulares espoliativos, reproduz no espaço da mobilização insurgente, uma lógica jurídico-política de oposição ao Estado sem negá-lo como forma política essencial para a ocupação espacial que se dinamiza pela via da propriedade privada. Assim, a aceitação acrítica do conceito de direito à moradia e sua forma de efetivação por meio da regularização da propriedade privada, ofusca a responsabilidade do Estado na produção da questão da moradia ao mesmo tempo que o coloca como horizonte último de solução. É nesse sentido que se pode qualificar a luta social por moradia operada sob essa visão imediata, como pequeno-burguesa ou reformista (KOWARICK, 2009).

A lógica que transforma a moradia como mercadoria e a difunde como “casa própria”, também incide sobre a esfera da habitação de interesse social integralmente subsidiada pelo Estado. Nessa espécie de provisão pública, em que o produto final (a unidade habitacional) não é comercializado, há igualmente por trás, todo um circuito de produção e circulação — contratação de empreiteiras, compra de terrenos, materiais de construção, serviços financeiros para liquidez de contratados, etc. — que gera expectativas de ganhos financeiros por meio de relações contratuais presididas pelo valor de troca. Tendo como referência essa perspectiva, para essa segunda categoria empírica em análise, destacou-se a necessidade de compreender como as condições históricas da ocupação do Recife e a realização do roteiro mercantil implícito no circuito formado pelos processos de planejamento e execução do plano habitacional podem responder pela demora da concessão da legitimidade fundiária relativa à unidade habitacional para as famílias beneficiárias do PAC Beberibe.

Como os dados técnicos que dizem respeito aos objetivos, metas e outras exterioridades fundamentais que estruturam o PTTS do programa municipal em análise, não foram cedidos pela

prefeitura para este estudo, foi considerada como principal fonte dos dados representativos da questão levantada, a narrativa da SESAN sobre o processo de aquisição dos terrenos para construção dos conjuntos habitacionais.

A aquisição dos terrenos para os habitacionais se deu por meio da desapropriação legal (art. 5º do Decreto nº. 3.365/1941 e inciso XI do art. 54 da Lei Orgânica de Recife), procedimento judicial expropriatório em que o direito subjetivo à indenização constitui em si mesmo uma forma de negociação do bem imóvel. Contudo, é no processo de escolha dos terrenos adquiridos que encontra-se a razão primeira da demora para concessão do título de propriedade da habitação para os moradores. Com base no que foi informado pela SESAN, depreende-se que a escolha dos terrenos precisou equacionar três limitações: os limites impostos pelo Plano Diretor de 2008 como o descrito em seu art. 132, que orienta a urbanização de assentamentos precários e/ou o reassentamento de famílias no próprio perímetro ou em áreas próximas; o limite trazido pela irregularidade relacionada ao título de propriedade da maioria dos terrenos na área de intervenção; e o limite orçamentário.

Quais os cenários que a gente tem numa cidade ocupada de forma desordenada? Alguns terrenos desses a gente não consegue sequer saber quem é o proprietário, e outros têm vários proprietários, vários lotes, várias escrituras, e você tem que compatibilizar tudo isso, então, entra cartório, entra aquele departamento que cuida daqueles terrenos da União, como terreno de marinha por exemplo. [...] Você podia comprar um terreno todo sem problemas, mas onde seria esse terreno? Pra onde a gente levaria essas famílias? (SESAN; Entrevistado 2.1)

A problemática colocada pelo município visando justificar a não aquisição de terrenos regulares no campo do direito real — condição que aceleraria o processo de desapropriação e a constituição dele decorrente, da legitimidade fundiária da prefeitura para futura transferência de tal titularidade aos moradores — assenta-se no conflito entre a obrigatoriedade do reassentamento das famílias beneficiárias nas áreas próximas ao antigo lugar de moradia, ou seja, na RPA 02; e a prevalência nessa última, de terrenos com irregularidades como os que não possuem uma definição evidente sobre quem é o proprietário em função da própria história da ocupação local. Nesse processo socioespacial, o município, ao posicionar-se como um agente isento de responsabilidade na produção da face desordenada da cidade, cumpre seu papel de mediar a regularidade dos processos espoliativos como também a sustentação da tendência de ocupação espacial que conduz a propriedade privada a se constituir como unidade contraditória entre as condições de expansão e restrição da reprodução da cidade capitalista. Em outras palavras, o contexto urbano caracterizado pela escassez do espaço disponível, determinação sócio-histórica da ocupação da cidade do Recife reclamada pela SESAN como uma das entaves para a consecução dos empreendimentos públicos habitacionais, é conservado pelo próprio município assim como também a ordenação da territorialização das famílias segundo a classe social que pertencem.

Em relação ao limite orçamentário, uma vez aprovado o custo orçamentário do projeto de intervenção social por meio do estudo de viabilidade técnica, a unidade gestora deve manter os gastos com as ações programáticas no limite do aporte financeiro recebido, orientando o processo de execução do plano, na melhor das hipóteses, pela articulação entre os conceitos de eficiência e eficácia. Desse modo, a racionalidade econômica que opera a intervenção social no âmbito do modelo gerencialista da gestão pública, se traduz em um problema de otimização que relaciona, de modo geral, a busca pelo menor custo possível em um arranjo de escolhas determinado pelo limite orçamentário e pela legislação. Para um Estado como o brasileiro, cujos fundamentos republicanos vinculam a garantia da dignidade humana à livre iniciativa, o problema daquela perspectiva não reside na existência da lógica econômica da eficiência, mas na tendência do atendimento do interesse social ser dirigido pelo atendimento das metas orçamentárias que orienta a previsão do cálculo indenizatório e dos outros custos ligados à concretização da intervenção pública. Nesse caso, a legislação constitucional torna-se secundária e o atendimento do interesse social, que necessariamente configura uma relação de consumo coletivo nessa forma gerencialista de administrar a *res publica*, não produz resultados eficazes. Assim, sob esse prisma operacional-legal com base na CF/88, a lógica orçamentária é que deve estar subordinada ao atendimento do que fundamenta o interesse social — os direitos —, de maneira que a ênfase na minimização eficiente dos custos não prevaleça sobre a qualidade dos instrumentos, recursos e procedimentos que dão concretude às obrigações do poder público em relação ao bem-estar do povo.

No caso particular do PAC Beberibe I, a reparação indenizatória das habitações destruídas na área de intervenção — ação que legalmente deve corresponder à efetivação do direito à moradia, o que pressupõe o atendimento das condições de habitabilidade e a segurança jurídica da propriedade do imóvel — estava condicionada à busca pelo menor custo possível. Conforme exposto na subseção 6.1.2.2, a liberação dos recursos federais do PAC foi intermediada pela CEF, organismo responsável pela aprovação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) elaborado por uma empresa privada de consultoria contratada pela SESAN. Uma condição decorrente da relação contratual acordada entre os governos municipal e federal, diz respeito ao valor constante do aporte financeiro. Foi estabelecido que os gastos excedentes ao valor concedido, ficariam ao encargo do município. A SESAN informou ter sido essa limitação orçamentária, o critério norteador principal da execução do plano habitacional.

Ao custo referente às indenizações das habitações expropriadas no local de intervenção do plano de saneamento, foi acrescido o custo dos terrenos para construção dos habitacionais. Sobre esse último, também foi formado pelo gasto em relação ao preparo do terreno (adequação técnica) para a execução da obra. Como Recife é uma cidade em que grande parte da sua superfície foi aterrada desde o período colonial, o custo quanto à necessidade de adequação técnica para a execução da construção edilícia, tende a ser alto e, obviamente, não é o mesmo entre os terrenos disponíveis. O limite da

variação do custo total em função da adição do custo relativo ao preparo da área a ser construída, foi o elemento decisivo para resolver o problema de otimização relativo à seleção dos terrenos que proporcionassem a menor despesa pública possível.

A exigência legal da existência de infraestrutura urbana adequada na localidade do terreno do habitacional social, também manteve-se como fator secundário diante dos custos relatados no processo de escolha dos terrenos disponíveis. A disponibilidade de equipamentos públicos e de infraestrutura essencial no entorno do habitacional, para a SESAN, dependeu da infraestrutura urbana já existente na área. Como os bairros são desiguais nesse quesito, não poderia se obter outro resultado que não fosse o da desigualdade de condições em termos da qualidade de inserção urbana da habitação social, o que culminou no atendimento desigual das demandas dos beneficiários do programa, no entorno imediato do conjunto habitacional. É o caso, conforme evidenciado, dos Conjuntos Habitacionais Beira Rio, Solano Trindade e Beberibe I em relação aos Conjuntos Habitacionais Eduardo Campos e Miguel Arraes. Assim como no caso dos terrenos irregulares, a SESAN entende que essa desigualdade infraestrutural urbana consiste em um problema estrutural e histórico relacionado à forma de desenvolvimento da cidade, desse modo, essa Secretaria se abstém de agir em direção ao seu solucionamento.

Em síntese, no roteiro mercantil traçado dentro limite orçamentário, foram adquiridos terrenos com irregularidade no que diz respeito à formalização da propriedade, próximos ao antigo lugar de moradia das famílias beneficiárias e com diferentes condições infraestruturais.

No lugar do título de propriedade do imóvel após a mudança para o habitacional, cada família beneficiária recebeu o termo de permissão de uso do imóvel para fins de moradia e o Manual da Casa Própria, cujo objetivo, conforme exposto na discussão da categoria anterior, é o de regular as alterações que podem ser feitas no imóvel; como também a convivência entre vizinhos. Esse conjunto de documentos demonstrou não ter sido o bastante para evitar a insuficiência e/ou a falta de clareza relativa às informações que devem ser repassadas pelo poder público para os beneficiários do programa, sobretudo, acerca das condições jurídicas relativas à concessão da moradia. Reafirma essa evidência, o fato da maioria dos moradores ter declarado ainda não possuir o título de propriedade. E os que afirmaram possuir tal titularidade, confundiram a permissão de uso do imóvel com a propriedade.

Em acréscimo, os moradores também apresentaram confusão quanto ao tempo mínimo de cinco anos para o recebimento da titularidade de proprietário da habitação; e não souberam especificar, se, após o período citado, a responsabilidade institucional relacionada à reparação do imóvel em decorrência da depreciação infraestrutural esperada permanece com a construtora intermediada pela prefeitura. Na esteira dessa problemática relativa à regularização fundiária, também foi citado o impedimento da gestão condominial pelos moradores em função da impossibilidade de inscrição do

condomínio no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). É nítida a falta de compreensão dos moradores acerca dos seus direitos e deveres nessa relação contratual em que a prefeitura tem a prerrogativa de gerir o conjunto habitacional enquanto o município figurar como permitente do uso do imóvel. Amparada no inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 78 da Lei Orgânica do Recife, essa relação contratual gera para os beneficiários a condição de ocupantes (permissionários) e o impedimento de uso distinto da finalidade privativa de moradia bem como a venda ou o aluguel do imóvel. Já a sua duração, torna os habitacionais sociais núcleos urbanos informais, conforme o inciso II do art.11 da Lei nº 13.465/2017. Desse modo, ante o nível de desinformação das famílias beneficiárias, fica demonstrada a existência de incertezas e frustrações quanto ao domínio da unidade habitacional, núcleo racional do conceito do direito real de propriedade na legislação brasileira.

A SESAN acredita que será possível acelerar o processo de regularização fundiária para os moradores, por meio da modalidade REURB-S prevista no art. 13 da Lei nº 13.465/2017. Em acréscimo, apesar dessa informação não ter sido declarada pela SESAN durante as entrevistas, acredita-se que o tempo de cinco anos que alguns moradores entrevistados alegaram como o tempo mínimo para poder receber a titularidade de proprietário do imóvel, refere-se ao direito real subjetivo previsto no §1º do art. 183 da CF/88; e no inciso XI do art. 1.225 do Código Civil.

Em suma, apesar das famílias passarem a ocupar um lugar na cidade formal em decorrência do *status* de beneficiárias de uma política habitacional adquirido ao constituírem parte em uma relação contratual de permissão de uso de imóvel público, enquanto se mantiverem sem o devido título de propriedade, permanecem na informalidade. Essa permanência é reconhecida em lei (art.11 da REURB) como também por meio da definição teórica de informalidade urbana como “um conjunto de irregularidades em relação aos direitos: irregularidade urbanística, irregularidade construtiva e irregularidade em relação ao direito de propriedade da terra” (ABRAMO, 2007, p.29-30). Indo mais além, essa informalidade vivenciada pelos moradores do PAC Beberibe, em essência, constitui uma contradição, conforme a postulação marxiana de que: “uma apropriação que não se apropria de nada é uma *contradictio in subjecto*” (MARX, 2011, p. 60).

Em acréscimo, a apreensão dessa realidade concreta em seu movimento real, também coloca dois outros aspectos em evidência: o reforço ao discurso de cunho liberal assimilado pelo senso comum, de que a segurança jurídica da posse e da propriedade “*é muito mais garantida*” pela compra da casa própria com recursos próprios, do que quando esta deriva-se de uma ação pública por força de um direito constitucional; e o uso da expectativa pela concessão do título de propriedade como meio de controle coercitivo, em que a manutenção das incertezas através da desinformação cumpre papel decisivo para a concretização dessa estratégia heterônoma. Nessas condições, entre o município e os

moradores beneficiários, gera-se a prevalência de uma relação não colaborativa e cerceadora da construção do modo de morar.

Ante o exposto, infere-se que todo processo de provisão habitacional foi regido por uma racionalidade econômica em que a minimização dos custos teve a primazia. Dessa maneira, as condições que permitiram o alcance da viabilidade para a execução do plano de saneamento dentro do limite orçamentário, não tornaram exequível a efetivação do direito à moradia das famílias beneficiárias. A decisão por terrenos em que a situação da propriedade não estava formalmente regular, trouxe morosidade ao processo de definição da legitimação fundiária do município nas ações de desapropriação, colocando os moradores na condição de ocupantes permissionários. Por sua vez, essa condição jurídica quando analisada para além da sua aparência, expõe a situação contraditória de permanência dos moradores na informalidade urbana em uma relação formal com o Estado.

### **7.3 A apropriação do espaço - O espaço de moradia da cidade formal vivido na esfera da impossibilidade e a partir da convivência coletiva construída pelo distanciamento**

Os atos da vida cotidiana, ao mesmo tempo que são constituídos pela mediação entre a simples reprodução espontânea da existência física e as mais altas formas da genericidade humana consciente (LUKÁCS, 1987, p. 11-12), constituem também um modo de apropriação do espaço realizado através do seu uso. Com base nesta lógica, o espaço confirma-se como condição, meio e produto da reprodução da vida social (CARLOS, 2017) e, a partir da articulação entre essas premissas, entende-se que os desafios do cotidiano encontram na apropriação espacial, o lugar da sua superação por meio de atividades práticas que inevitavelmente envolvem diferentes formas e possibilidades do uso espacial nos planos individual e coletivo. Assim, enquanto os desafios cotidianos são responsáveis por promoverem a apropriação do espaço, a forma do uso espacial dá especificidade à apropriação, revelando-a como ato essencialmente humano (CARLOS, 2020).

Todavia, as condições em que ocorre a apropriação do espaço não são similares para todas as pessoas. A vivência do espaço da cidade capitalista se dá aos pedaços entre iguais (PADUA, 2017) segundo a classe social que integram. Em outros termos, conforme explica Abramo (1995, p.527), divergirão no interior de um mesmo regime urbano, as formas pelas quais as classes sociais se apropriam da espacialidade que se produz e reproduz sob a lógica da relação social de produção determinada pelo capital. Em função dessa dinâmica espacial específica, a reprodução da cidade, conforme explica Carlos (2017b), se realiza como o negativo de seu sentido enquanto obra civilizatória produzida socialmente, impondo-se à sociedade como potência estranha. Nessa condição societária, “o plano da prática socioespacial revela a cidade vivida como fonte de privação [...] e, conseqüentemente, como fonte de conflitos. Desse modo, esse momento da produção do espaço urbano se elucida como movimento do processo de alienação que tem trazido à tona a luta pelo direito à cidade” (CARLOS, 2017b, p. 33).

É a seletiva efetividade de direitos em relação à educação, à saúde, à cultura, ao lazer e à segurança, que define os diferentes arranjos entre classe social e espaços possíveis em termos de vivência. Sob essa lógica, o que está reservado para a maior parcela da população brasileira, é a vivência da cidade em pedaços espaciais caracterizados pela privação (PADUA, 2017), como também pelo espelhamento de privilégios na arena das decisões acerca dos rumos da ocupação espacial urbana, que esvazia, na experiência prática, a condição de cidadania como uma titularidade constitucional universal. Em outras palavras, o uso do espaço é determinado pelas condições em que vida se realiza e tal determinação, que especifica o modo de apropriação, ocorre em um espaço segmentado: tanto a partir da “expansão da indiferença que se realiza concretamente na cidade como segregação, desencontro [...] entre os diferentes sujeitos e grupos sociais” (PADUA, 2017, p.80), como a partir das

possibilidades desiguais de participação no mundo urbano objetivo funcional ao capital, já que a mesma sociabilidade mercantil que requer que o homem seja livre possuidor de sua força de trabalho (SAFFIOTI, 1976), é a mesma que o torna cativo da exploração em dois processos imbricados entre si: o processo relativo a sua força de trabalho, em que se tem a extração da mais-valia; e o processo relativo ao atendimento das suas necessidades naturais mais basilares, como a moradia, em que as condições materiais da sua existência são mercantilizadas, portanto, satisfeitas direta ou indiretamente por meio de relações comerciais.

Assim, com base em Ribeiro (2017, p.150), entende-se que a expropriação principia pelo mundo do trabalho e logo atinge, sob a aquiescência do Estado, o âmbito dos serviços públicos e privados da cidade formal com a imposição de preços para acedê-los, condição que aprofunda a cidade como fonte de privação. Nessa direção, pode-se inferir que o acesso ao consumo de bens e serviços por meio do devido custeio pecuniário, guarda também o acesso ao movimento do cotidiano na relação possível-impossível (PADUA, 2017). Ou seja, é na impossibilidade do poder de compra dos recursos que sustentam a qualidade de vida na instância da cidade formal, que outro horizonte de possibilidades emerge: o do solucionamento dos desafios cotidianos a partir de práticas que se realizam à superfície da insuficiência ou da inexistência da renda familiar disponível. Assim, na impossibilidade de comprar a mercadoria qualidade de vida, é a situação de privação que decide a forma possível de realização da vida cotidiana.

Com base na lógica desse arranjo argumentativo e sem desconsiderar a importância da qualidade urbanística da localização da habitação como objetivo da luta popular pela efetivação dos direitos à moradia e à cidade, observa-se que pouco se avança em termos de desenvolvimento social, apenas com a estratégia de inserção dos habitacionais sociais na dinâmica das áreas mais bem servidas com infraestrutura urbana essencial. Assim como a mera adequação técnica da estrutura da unidade habitacional, a localização do conjunto habitacional não define sozinho a qualidade da inserção urbana, ou seja, não define isoladamente a relação entre a localização dos habitacionais sociais e a qualidade do uso da infraestrutura local disponível.

Além da estrutura física da habitação, a mudança na experiência de moradia pós-ocupação habitacional pode ser resumida pelo acréscimo de obrigações da vida civil — um dever-fazer formal com implicações jurídicas contratuais punitivas, sobretudo, na esfera do consumo — ao modo das famílias beneficiárias realizarem a vida cotidiana no espaço de moradia anterior. Ou seja, não ocorreram mudanças estruturais em relação à forma de superar os desafios da cotidianidade na cidade legal e os hábitos anteriores continuaram a prevalecer. Em função dessa evidência, entende-se que o plano habitacional implementado se traduziu em uma remoção dissociada de mudanças urgentes e historicamente negligenciadas para este recorte populacional espoliado, como as relacionadas à



reinserção na estrutura econômica por meio do trabalho não precarizado com vistas ao alcance da renda familiar necessária para custear com regularidade, no mínimo, o consumo de energia elétrica e água potável, o pagamento de tributos (como o relativo ao esgotamento sanitário) e gastos com alimentação e transporte.

A previsibilidade dos casos de inexistência e de insuficiência da renda familiar em uma nova condição habitacional provida pelo Estado, não só se deriva da exaustiva difusão de saberes que descrevem a aguda desigualdade social no Recife e, em específico, na RPA 02. Conforme já mencionado, a SESAN realizou a etapa de diagnóstico social para a elaboração do PTTS por meio da aplicação de questionários, entrevistas e visitas locais. Inclusive, segundo a referida Secretaria, foram nessas ocasiões marcadas pelo contato direto com as condições de vida da população que sofreria a intervenção, que as famílias foram informadas de que a provisão edilícia seria exclusiva para reassentamentos com finalidade de moradia, de modo que as indenizações não seriam possíveis para os casos de pequenos comércios no local. Diante dessas evidências, observa-se que não há como haver desconhecimento por parte do poder público municipal sobre as formas precarizadas como as famílias beneficiárias “ganhavam a vida” e, tampouco, sobre os fatores estruturais que as causam. Como consequência direta, também não há como ser imprevisível o fato das famílias beneficiárias não conseguirem cumprir os regramentos da nova rotina cotidiana vinculados aos termos contratuais no campo do consumo, diante da provisão instável do rendimento familiar em que prevalecem como fontes de rendimento para o sustento de todo núcleo familiar, o Bolsa Família, “bicos” e a aposentadoria recebida normalmente por um único parente (em média, em torno de um salário-mínimo), conforme mostram a Tabela 38 e o Gráfico 11 na subseção 6.1.1.

Assim, no PAC Beberibe, ao mesmo tempo que as famílias foram consideradas apenas em sua relação com o capital, ou seja, como sujeitos econômicos que apenas trabalham e compram (TOPALOV, 1984), não houve uma articulação do plano habitacional com um plano relacionado ao trabalho.

As medidas públicas relacionadas ao emprego, se resumiram à inclusão dos moradores nos programas de tarifa social da Companhia Energética de Pernambuco (CELPE) e da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA); e à oferta não continuada de cursos de capacitação (como os de manicure, *design* de sobancelha, etc.) com curtíssima duração (entre 2 e 3 dias) e objetivando o estímulo ao empreendedorismo. Em relação às tarifas sociais, a ineficácia dessa medida encontra-se no fato de que sem renda em uma cidade que se reproduz sob a forma de mercadoria, a redução do preço é inócua como medida isolada para a democratização do acesso ao consumo de serviços ligados à infraestrutura urbana essencial. Segundo os dados empíricos obtidos, não se estabeleceu o acesso regular à prestação dos serviços de energia elétrica e água potável, em função da falta de condições de

pagamento das famílias beneficiárias. É importante destacar que no Brasil, conforme explica Britto (2020, p.20) tendo como referência a Lei federal nº 11.445/2007, “não existe proibição legal de corte da água do usuário que não tenha condições de pagamento. Nesse sentido, os usuários pobres brasileiros estão mais vulneráveis que na Colômbia e na maioria dos países da Europa”. Essa mesma possibilidade de corte de fornecimento para consumidores classificados como baixa renda inadimplentes, apesar de prazos diferenciados, também ocorre para a energia elétrica.

Quanto aos cursos ofertados, a forma da capacitação oferecida associada à perspectiva do empreendedorismo e às condições relacionadas aos níveis de escolaridade e da qualificação profissional dos moradores beneficiários, guardam relação direta com a tentativa de isenção do Estado no processo de intensificação da precarização do trabalho e do desemprego estrutural. Essa tendência da desqualificação do antigo trabalhador e do enfraquecimento do vínculo sindical — herdeiros “da fase taylorista-fordista, relativamente moldado pela contratação e pela regulamentação” (ANTUNES, 2018, p.78) —, encontra explicação no atendimento das exigências produtivas trazidas pela flexibilização das condições de trabalho (FERRETI, 1997, p. 229), fato que também elucida que as possibilidades de qualificação profissional prevaletentes sejam exatamente as adequadas às necessidades da sociedade de serviços, como o estímulo ao universo do empreendedorismo largamente difundido como a saída da privação: “para tentar amenizar esse flagelo [menos pessoas trabalhando com os direitos preservados], propaga-se em todo canto um novo subterfúgio: o empreendedorismo, no qual todas as esperanças são apostadas e cujo desfecho nunca se sabe qual será” (ANTUNES, 2018, p.44).

Apesar do empreendedorismo poder figurar como uma forma de trabalho por conta própria, o trabalhador por conta própria quase sempre não pode ser considerado um empreendedor no contexto social brasileiro. A condição ocupacional como empreendedor, conforme explicam (LÚCIO; NOGUEIRA, 2020), é caracterizada pela disponibilidade financeira que permite a realização de escolhas sobre qual atividade investir, tendo como critério, a maior lucratividade estimada. Dessa maneira, desvela-se no interior da diferença conceitual apresentada, uma forma de cooptação do trabalhador que vivencia a realidade do precariado (ALVES, 2013) à margem da relação formal empregatícia, quando é chamado de empreendedor pelo trabalho que exerce como autônomo, caracterizado pelo esforço para realizar as únicas atividades que lhes são possíveis em um cenário em que a indisponibilidade de recursos financeiros, rotineiramente, o impede de se alimentar adequadamente e ter acesso a um transporte público entre a casa e o local do trabalho; e com a finalidade de tentar manter a sobrevivência própria e familiar diante do caos econômico e político decorrente da ineficiência governamental perante suas obrigações constitucionais como poder público.

Os chamados “autônomos” que produzem para o capital, não são assalariados formalmente — o que os exclui da proteção social —, mas são trabalhadores pagos mediante as mesmas leis econômicas que regulam o valor do trabalho assalariado, não deixando dúvida quanto ao comando do capital, que além transferir a superação dos problemas estruturais do capital para o trabalho, exerce de forma mais sutil o seu despotismo e a sua exploração. Nessa direção, o empreendedorismo é só mais uma forma para velar a contradição capital-trabalho e desresponsabilizar-se pela questão social, embora os artifícios capitalistas já não consigam escondê-la (TAVARES, 2007, p. 06 – 07).

Sob essa dinâmica, a vivência do mito do empreendedorismo, estratégico para governos que retiram direitos trabalhistas e não criam empregos (LÚCIO; NOGUEIRA, 2020) como o brasileiro, se traduz na autoconstrução de ocupações periféricas comuns nas grandes cidades que são funcionais à oferta de serviços baratos ao segmento de maior renda (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2020, p.35).

A negação de qualquer outra relação de trabalho que não seja a salarial em posições de subordinação que estariam disponíveis na divisão social do trabalho para os que possuem pouca escolaridade e baixa qualificação; ou a informal por conta própria em ocupações sob condições precárias, constitui a verdadeira face da possibilidade ocupacional que resta aos moradores beneficiários do PAC Beberibe para obter alguma renda. Inclusive, os moradores não tiveram a opção de colocar a “prática empreendedora” em ação, por não terem sequer, condições financeiras para a compra dos instrumentos de trabalho necessários.

Com base no entendimento da SESAN, o contexto local de intervenção não foge à realidade nacional qualificada pela desigualdade socioeconômica retroalimentada pelo desemprego. Portanto, sendo a renda inexistente ou insuficiente um problema nacional historicamente estruturado, este não pode ser sanado pelo município, tampouco, no campo das competências da Secretaria. Essa postura do poder público municipal explicita a conservação da gestão territorial que intensifica e atualiza o velho na estruturação do desenvolvimento urbano, ao continuar promovendo “a urbanidade esfacelada em espaços fragmentados” (CARLOS, 2017b, p.35).

Assim, os obstáculos ao acesso ao mercado de trabalho particulares do grupo das famílias pesquisadas foram mantidos, como também foi mantido, pela falta de renda, o uso limitado dos outros espaços da cidade formal e dos equipamentos e serviços públicos, que não compõem no entorno imediato do habitacional. Toda essa circunstância particular que constitui uma distorção em relação ao objetivo principal da PNH: “promover as condições de acesso à moradia digna — urbanizada e integrada à cidade — a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda” (BRASIL, 2009, p.12), confirma o defendido por Padua (2017), de que os mecanismos estatais são diretamente responsáveis pela realização do mundo da impossibilidade. Assim, a ação pública que pode parecer em um primeiro momento como uma possibilidade de transformação da realidade social urbana fragmentada, realiza-se concretamente como impossibilidade, legitimando ainda mais a segregação socioespacial.

Nesse contexto de limitações, desenvolveu-se a resistência à inegociabilidade do repertório de deveres e obrigações posto pelo poder público (LEMOS, 2010). As manifestações dessa resistência, são as práticas criadas diante da instância da impossibilidade. Dentre essas práticas, destacam-se para a análise desta categoria empírica, a que diz respeito ao não pagamento dos serviços prestados de energia elétrica e água; e a caracterizada pelo retorno ao lugar de moradia anterior em busca de alimentos e outros produtos (mesmo que com validade vencida) com preço mais baixo que o encontrado no comércio existente no entorno do habitacional. Reforçam a permanência dessas dificuldades cotidianas que traçam a rotina dessas famílias desde a moradia anterior, as relações de convivência entre os moradores. Essas relações, de modo geral, podem ser caracterizadas como predominantemente conflituosas, mesmo havendo momentos em que a animosidade e o distanciamento prevaletentes são atenuados nas situações que exigem a articulação entre vizinhos para o solucionamento de problemas com menor complexidade técnica e maior urgência. De acordo com a SESAN, a possibilidade de conflitos entre vizinhos foi prevista e motivou a tentativa de preservação das relações comunitárias e a decisão pelo sorteio como forma de garantir justiça no processo de distribuição das famílias nos habitacionais diante da diferença de qualidade da infraestrutura urbana essencial disponível entre os locais em que foram construídos.

Uma expressão comum dos conflitos que ocorrem no contexto imediato do espaço habitacional, é a tensão observada entre a prática da maioria dos moradores de negligenciarem a necessidade conjunta de cuidados de conservação da estrutura do espaço habitacional; e a prática individual que beneficia a todos, como a incumbência voluntária de limpar rotineiramente toda área externa do prédio, cortar a grama da área de convívio comum ou pintar a escadaria. Essa divergência quanto ao entendimento acerca da responsabilidade de todos moradores no que diz respeito à manutenção do ambiente comum da moradia, reflete a heterogeneidade de consciências e o distanciamento como meio de convivência: “o problema é que as pessoas, não todas, umas cuidam e outras só quebram” (Entrevistado 1.8).

Assim, em função da desarticulação prevaletente entre as famílias beneficiárias, os desafios do cotidiano próprios do universo da impossibilidade nessa experiência de moradia — como os relacionados às condições de consumo, emprego e renda; à qualidade da inserção urbana do novo lugar de moradia, envolvendo o transporte público insuficiente ou inexistente no entorno imediato de alguns conjuntos habitacionais; e à ausência de serviços essenciais como o dos Correios na área interna dos habitacionais, etc. —, amplificam-se e deixam de ser melhor enfrentados, por meio, por exemplo, de práticas socioespaciais insurgentes voltadas para a construção de redes que, com base em Souza (2016), poderiam integrar moradores de diferentes conjuntos habitacionais do PAC Beberibe como também de outros programas locais e regionais, criando formas coletivas de resistência a partir da busca por

soluções no campo da habitabilidade e da maior visibilidade às denúncias relativas ao modo como a provisão habitacional social pública tem se distanciado, na prática, da legislação social que a rege; como também por meio do fomento de circuitos econômicos alternativos ao mercado de trabalho e ao mercado de bens e serviços, envolvendo, portanto, formas coletivas pela via da autogestão para atender as necessidades infraestruturais da habitação, de obtenção da renda e de acesso ao consumo, especialmente, de produtos de primeira necessidade.

Mas, apesar da fragmentação, do estranhamento e do distanciamento, quando esse contexto caracterizado pela tensão é analisado para além da sua face mais imediata, observa-se que mesmo havendo a preferência pela individualidade em detrimento da organização associativa, esta última consegue dar provas da sua existência latente, quando há o “relaxamento” da hostilidade diária. Essa forma de articulação entre vizinhos, mesmo incipiente e esporádica, torna-se possível pela ligação entre o cotidiano e a política (PADUA, 2017). As privações representativas da realização das possibilidades na impossibilidade, evocam a contestação às contradições das condições de vida, revelando não só a existência da insurgência em estado latente na rotina do dia a dia nos habitacionais, mas também que a qualquer instante poderá ser acessada, afinal, na cotidianidade, as intenções humanas são realizáveis, pois tudo está ao alcance das mãos (KOSIK, 2002).

Depreende-se assim, que enquanto a apropriação dos espaços que estão além do que corresponde ao habitacional, ou seja, da rua, do bairro e da cidade, acontece de modo restrito; a apropriação do espaço de moradia no conjunto habitacional é prejudicada pela prevalência do não cumprimento das relações contratuais de consumo e das relações sociais dissociativas, contexto que reforça a evidência de que “as estratégias de intervenção dos governos e do setor privado vão determinando os agentes que usam o espaço, num contexto em que a classe social é um elemento que os territorializa” (NARCISO; RAMIREZ, 2017, p. 137). Ao mesmo tempo, esse contexto conflituoso e fragmentado comum nos processos de reassentamento de comunidades precarizadas (MENEHINI; MENEZES, 2013), não elimina a possibilidade de politização da vivência do cotidiano em um contexto da realidade cuja reificação é mediada pelo Estado. Pelo, contrário, as subversões estão localizadas no nível social, nas condições postas de reprodução da vida humana.

A discussão das três categorias representativas das singularidades constitutivas do objeto, seguiu um roteiro argumentativo em que pudessem ser percebidas, nas contradições destacadas, as conexões entre o cotidiano das famílias beneficiárias nos habitacionais sociais e o plano da totalidade inclusiva, superando, portanto, a aparência da síntese colocada em análise. A partir dessa superação, que consiste em outra síntese — a derivada do confronto teórico-empírico entre categorias analíticas e empíricas que produz uma nova percepção sobre objetividade social estudada —, foi possível

apreender que as contradições expostas em sua essência, são diferentes manifestações da reprodução da legalidade capitalista que determinam a experiência de moradia das famílias beneficiárias do PAC Beberibe. Nessa direção, a reprodução aproximada da essência do objeto no plano do pensamento, permitiu evidenciar que o Estado produz um modo particular de organização social do espaço habitacional, que expressa e sustenta a vida da realidade capitalista, intensificando a diferença e o distanciamento entre os variados modos de vida das famílias beneficiárias ao mesmo tempo que os condensa sob uma mesma relação de poder pautada na disciplina e na coerção, conservando a privação e a informalidade urbana que estruturam a precariedade vivida por aquelas famílias desde o lugar de moradia anterior.

Dessa maneira, a relação entre o PAC Beberibe e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias tornou-se uma experiência de moradia que se traduz em um específico modo de vida institucionalizado (sob a dominação do formalismo e da conseqüente negação da gestão democrática, portanto, colaborativa do ambiente habitacional) e inclusivo, por conformar variados modos de vida em oposição que, mesmo cerceados, ou seja, atravessados por aquela forma de institucionalização, expressam seu caráter singular na habitabilidade improvisada, já que a capacidade ontocriativa não pode ser homogenizada e, tampouco, eliminada.

Complementar ao exposto, partindo da premissa de que a relação entre as dimensões individual e genérica do homem é mediada pela sociedade, de tal modo que a vida social cotidiana, em sua essência, constitui uma unidade entre a vida individual e vida genérica, depreende-se que a sociabilidade capitalista por meio da atuação estatal local — o que implica a mobilização do aparato regulatório intermediário (que inclui leis, políticas e também a cultura operacional-legal dos seus agentes que, na particularidade da gestão pública brasileira, remanesce elementos do patrimonialismo oligárquico e da burocratização estadonovista em ações pautadas no gerencialismo advindo do ajuste administrativo-institucional em prol da reestruturação produtiva flexível), fez com que a organização da vida cotidiana nos habitacionais sociais do PAC Beberibe — assumiu uma universalidade no sentido da genericidade que não possui (LUKÁCS, 1987; COUTINHO, 2010). Ou seja, a sociabilidade capitalista que constitui forma imediata da genericidade do homem, se impõe como forma dominante de construção da vida cotidiana.

Igualmente como ocorreu ao longo de todo processo histórico do tratamento público da questão da moradia no Recife, sobretudo, na área do baixo Beberibe, a reprodução da legalidade capitalista que se concretiza na singularidade da experiência de moradia em análise, manifestando-se por meio da *(i) configuração do habitacional social como uma reprodução do espaço urbano precarizado; (ii) da permanência na informalidade urbana por meio da manutenção do espaço de moradia na cidade formal sem legitimidade fundiária; e (iii) da apropriação do espaço habitacional e cidadão mantida*

*no universo da impossibilidade*, busca conservar as famílias beneficiárias estranhas à esfera da produção humano-genérica, o que obstaculiza romper com a representação dominante que trata o plano da habitação social vinculado ao PAC Beberibe como “a oportunidade que o governo teve de ajudar a população pauperizada através da concessão de uma moradia digna” e como “a oportunidade de realizar o sonho da casa própria”. Em outras palavras, essa forma particular de organização social do espaço de moradia nos habitacionais, tem sua dinâmica assentada no afastamento das famílias das possibilidades concretas de desenvolvimento genérico da humanidade, que as conduziriam à superação da alienação, portanto, da particularidade derivada do processo de condicionamento do modo de realizar a vida social pela legalidade capitalista. Contudo, essa forma particular de realização da vida social encontra seu limite no próprio cotidiano.

O cotidiano é significativamente suscetível à alienação, mas não constitui uma dimensão necessariamente alienada. Desse modo, como explica Heller (2016), há sempre uma margem de movimento para o indivíduo social — enquanto unidade entre o humano-genérico e o individual-particular — romper o abismo que aparta a produção humano-genérica e a participação consciente do indivíduo nessa produção. Esse é o movimento que promove a consciência acerca das razões da espoliação sofrida na condição social de trabalhador livre (na esfera jurídico-política) no contexto cotidiano determinado pelo capital. A partir desse momento, as objetivações humano-genéricas deixam de ser produzidas irrefletidamente por meio da práxis utilitária, de modo que os processos socioespaciais espoliativos derivados da práxis fragmentária, vão encontrando cada vez menos abertura para condicionarem o modo singular de realização da vida cotidiana. Essa particularidade, portanto, tende a ser superada.

Sendo a habitabilidade uma objetivação humano-genérica, a contradição que se traduz na realização do modo de morar apenas possível na impossibilidade, constitui a chave para romper com a absolutização do cotidiano. O desigual acesso às materialidades urbanas contidas no espaço que caracteriza a realização da vida social na privação, cria fissuras no movimento pragmático das atividades cotidianas, que não podem ser evitadas e contidas pelas estratégias socioespaciais dirigidas pela ordem capitalista. Nesse contexto, “com a consciência da privação no cotidiano, grupos oprimidos da sociedade se tornam sujeitos que lutam por direitos” (PADUA, 2017, p.81), transformação política decisiva para a mudança socioespacial, já que o espaço é em si mesmo uma atividade produtiva (JARAMILLO, 2010) e a sua apropriação, na cidade sob a forma mercadoria, é sempre resultante do conflito. Dessa maneira, é na vivência da possibilidade na esfera da impossibilidade que o movimento enquanto contradição emerge (LEFEBRVE, 1976), fazendo do cotidiano, no seio da sociabilidade capitalista, o território das disrupções que principiam o despertar em direção à emancipação humana (MARX, 1991) por meio da práxis revolucionária sobre a espacialidade urbana vivenciada.

Assim, as percepções das famílias beneficiárias apresentadas na subseção 6.1.2.1 sobre o direito à moradia — evidência de diferentes consciências acerca dos processos sociais espoliativos sofridos — mostram que a singularidade do espaço habitacional social do PAC Beberibe espelha o confronto constante entre a experiência de moradia marcada pela precariedade vivida; a experiência de moradia legalmente prevista; e a experiência de moradia imaginada ou entrevista na abundância do outro (SANTOS, 2006), guardando, portanto, no cotidiano construído, a vivência das manifestações da reprodução da legalidade capitalista, mas também a possibilidade de mudança radical desse modo de morar determinado.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atender ao propósito principal desta tese sob a perspectiva materialista histórica e dialética, exigiu o desenvolvimento do processo analítico de dissolução da pseudoconcreticidade do objeto de pesquisa, já que a essência dos traços singulares deste último, não está no plano da sua expressão concreta aparente. Como a determinação é uma conexão essencial constitutiva do objeto, de modo que só é possível conhecer aquele último em sua concreticidade se forem conhecidas suas múltiplas determinações (DUSSEL 1985 apud NETO, 2011), o desafio intelectual de construir o conhecimento proposto teve o seu solucionamento na busca e exposição das conexões dinâmico-causais em seu movimento contraditório que determinam a singularidade da relação entre o plano de habitação social do PAC Beberibe e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias.

Como desdobramento, sabendo que o espaço é condição, meio e produto para reprodução da sociedade enquanto totalidade inclusiva, para conhecer o objeto que se traduz em uma totalidade constitutiva, foi indispensável a identificação não só das determinações próprias da sua concreticidade, mas também das principais determinações sócio-históricas da síntese espacial que o contém. Sobre essas determinações da formação urbana do Recife, são constituídas por conexões essenciais que envolvem diretamente as práxis relativas à produção, ao domínio e à apropriação do espaço urbano em uma dimensão macrossocial, sob a égide do capital. Assim, nesse movimento de transformação urbana que sedia a trama representativa da rearticulação da vida cotidiana das famílias beneficiárias nos habitacionais em Recife, foi possível reconhecer, a partir do exame da gênese histórica da cidade latino-americana particularizada pelo capitalismo periférico, as leis gerais que regem o tratamento público da questão habitacional no Brasil.

O curso das modificações da cidade brasileira seguiu a trilha de uma sociedade eminentemente agrária — abarca as estruturas colonial e a senhorial-mercantil — que transita tardiamente (em relação aos países centrais) para uma sociedade urbano-industrial no século XX; e alcança a sociedade de serviços no século XXI. Em todos esses processos sociais de transição, o processo de urbanização é realizado a partir da desigualdade social e o rumo da trajetória cidadina se deu sem que houvesse o desvencilhamento das heranças colonial e escravista (MARICATO, 2006).

De outro modo, a transformação das cidades sob a formação societária capitalista, processou-se em face de uma conjuntura nacional oligárquica, agrária, patriarcal, sob o violento estatuto jurídico escravista e atrelada a uma estrutura externa de dependência econômica. São essas especificidades históricas que explicam as causas da privação de maior parte da população brasileira em relação ao acesso à mercadoria “casa própria”, não só circunscritas ao alto preço da terra urbanizada formado na dinâmica especulativa imobiliária e não suportado pela renda média do trabalhador assalariado, mas

também vinculadas à formas de opressão para além da econômica, como as que dizem respeito às relações sociais de raça e de sexo.

Em termos teóricos, a partir do momento em que as relações sociais de produção consolidam-se sob o capitalismo, entende-se que o Estado, enquanto forma política imprescindível na relação entre capital e trabalho, cumpre um papel particular no processo de consolidação dessa sociabilidade determinada. As funções estatais passam a ser moldadas segundo o regime de acumulação prevalecente, reformulando o aparato regulatório para atender as necessidades da dinâmica econômica, o que inclui a funcionalidade da política pública social. Esse condicionamento permite explicar as diferenças entre as finalidades que a política social assume nos diferentes regimes de acumulação.

Na esfera urbana, como desdobramento dessa relação direta entre regime de acumulação, modo de regulação, Estado e a política pública, são estruturadas trajetórias cidadinas singulares em regimes de acumulação distintos como também no interior de um único regime de acumulação. Tais trajetórias tecem os regimes urbanos (ABRAMO, 1995) que espelham a dinâmica como um determinado regime de acumulação particulariza a espacialidade urbana. Dessa maneira, ajustes também são igualmente operados na funcionalidade da organização cidadina por meio dos processos de urbanização que expressam a transição do modo como a dimensão urbana garante a sustentação dos mecanismos necessários à expansão do capital.

Nessa direção, a singularidade de cada regime urbano será marcada por formas específicas de apropriação da espacialidade pelas classes sociais (ABRAMO, 1995), mas em todos os casos, os contrastes sociais relativos às condições materiais de existência em um mesmo espaço urbano decorrerão dos processos socioespaciais regulares que envolvem a luta de classes na disputa pela produção, apropriação e domínio do espaço, movimento que será realizado “pela cooptação, quase total, dos níveis da realidade humana desde o acesso à moradia até a produção do imaginário assentado na constituição da sociedade de consumo” (CARLOS, 2017b, p. 34).

Essas relações fazem com que cada cidade, portadora de singularidades históricas, culturais, políticas e socioeconômicas que as tornam únicas, também sejam similares em termos das exterioridades promovidas pela generalidade capitalista, como a exploração social, a segregação e a alienação. Assim, a configuração particular que faz da relação entre o plano habitacional do PAC Beberibe e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias em Recife, uma experiência de moradia irrepetível, apresenta definibilidades similares aos traços particulares que especificam a experiência de moradia na área urbana da América Latina e de outras regiões brasileiras. Essa condição dialética é o que permite explicar, por exemplo, o desenvolvimento da ocupação urbana proletarizada da RPA 02 na área do baixo Beberibe por meio de uma particularidade do processo de povoamento da cidade de

Potosí na Bolívia; e a forma prevalecente de acesso a uma habitação em todos os países da América do Sul, como sendo a irregular na esfera informal da cidade.

No caso desse estudo, foram destacados como expressões da mesma universalidade regida pela legalidade capitalista e concretizada na realidade latino-americana, os processos da colonização (acumulação primitiva); da industrialização tardia sob orientação ideológica tanto liberal-conservadora como da CEPAL; da desindustrialização e da mundialização das economias na década de 90 que resultaram na desterritorialização da realização da mais-valia (LEFEBVRE, 2000); no fortalecimento dos regimes urbanos funcionais à expansão mercantil por meio de um aparato regulatório intermediário característico do regime fordista periférico melhor observado a partir da década de 50 em todo bloco latino-americano (MASCARO, 2013; ABRAMO, 2007); e na permanência da sujeição do papel da regulação insular da política e do direito na esfera nacional à regulação ditada por padrões internacionais, conservando os mecanismos de fragilização dos potenciais políticos divergentes daqueles pautados pelo capital global (MASCARO, 2013).

Em acréscimo, a transição entre regimes urbanos ou mudanças no seu interior não modificam apenas as condições de realização da vida urbana cotidiana, especialmente, da classe trabalhadora, ao determinar as formas de apropriação do ambiente construído e de consumo espacial como a relativa à aquisição da moradia. A luta social também precisa ser reinventada para que o exercício da cidadania no campo do direito à moradia e do direito à cidade seja capaz de criar formas coletivas de resistência à mesma mazela da apropriação privada do espaço urbano que se apresenta sob novas roupagens práticas e discursivas. Tais reinvenções confirmam que igualmente determinam a estruturação das cidades capitalistas, as inúmeras manifestações do engajamento popular que arrefecem ou rompem o curso do movimento orientado pelos sucessivos desdobramentos da expansão da realidade cidadina marcada por iniquidades sociais.

No processo específico de formação do Recife, a espacialidade, sobretudo, da área do baixo curso do rio Beberibe, concentrou o recorte populacional que foi sendo cada vez mais afastado do centro urbano. Às famílias migrantes do campo para a cidade e aos ex-cativos dos engenhos de açúcar da Zona da Mata, só restava a insalubridade da terra alagada para construir suas moradias e a participação na economia urbana em formação por meio da negação de qualquer outra relação de trabalho que não fosse em ocupações sob condições precárias e funcionais à oferta de serviços baratos ao segmento de maior renda no circuito mercantil existente no centro da cidade (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2020, p.35).

O curso de expansão da ocupação espacial do Recife que, por meio do processo de metropolização, levou ao desenvolvimento de dinâmicas territoriais opostas (LACERDA; LEITÃO; MARINHO, 2007) e à intensificação da tendência de escassez do espaço urbano disponível,

incluindo a consolidação do baixo Beberibe como espaço proletarizado, teve como pilar, as práticas públicas socioespaciais heterônomas cuja característica comum observada no campo da provisão habitacional, sobretudo, a partir do início do século XX, diz respeito à continuidade da expulsão das famílias em situação de pobreza das áreas da cidade mais visadas em termos de valor imobiliário. A Liga Social Contra o Mocambo constitui exemplo emblemático dessa forma institucional pública de lidar com a questão habitacional no perímetro urbano do Recife.

Nas décadas seguintes, especialmente, após a criação do BNH, do uso do FGTS como *funding* (ROLNIK, 2015), o que mudou essencialmente no tratamento público da questão da moradia, foi a possibilidade de financiar o acesso à casa própria fora dos círculos das associações de empregados. Dessa maneira, de fato ocorre certa popularização da possibilidade de financiamento do imóvel, mas não das condições de elegibilidade para poder contratar o financiamento. Esta evidência qualifica a política habitacional do BNH — reconhecida como a primeira na trajetória brasileira — como excludente e funcional ao sistema financeiro à custa do rendimento salarial dos trabalhadores.

Nesta fase histórica, o regime urbano fordista limitado que se desenvolveu nas realidades sociais particularizadas pelo capitalismo periférico torna-se mais evidente. Diferente dos padrões de consumo espacial e habitacional dos países considerados centrais, o regime urbano fordista é caracterizado pela coexistência de formas de produção de moradias que se realizam tanto na dimensão jurídico-formal da regulação urbana como à margem dessa dimensão, que são as que dão concretude a uma espacialidade residencial caracterizada pela informalidade e precarização (loteamentos irregulares, favelas, invasões, etc). É importante frisar, que as dimensões formal e informal não estão apartadas. Pelo contrário, são faces da mesma realidade cidadina, que conformam uma sociedade de conflitos.

Se entre as décadas de 30 e 50 no Brasil, sob o projeto nacional – desenvolvimentista, o objetivo público-privado era tornar a habitação acessível ao trabalhador, de modo que o salário deste último é que deveria custeá-la, atendendo as condições da reprodução da sua força de trabalho sem onerar a classe capitalista (SANTORO, 2014), após a década de 60 e mais intensamente após a década de 90, a parceria público-privada, continua sendo uma forma de desoneração da classe capitalista especialmente pela via do FGTS, mas também solução para a limitação orçamentária decorrente do endividamento do poder público. Ocorre o que Harvey (1996) denomina de tendência ao empresariamento da gestão urbana e Santos (2013) identifica como urbanização corporativa. As concepções de ambas categorias analíticas convergem para a descrição da mesma situação: os regimes urbanos nesse período tendem a regular a cidade de modo a torná-la profícua para práticas de favorecimento de iniciativas privadas de intervenção sobre a espacialidade construída.

As políticas urbanas passam a priorizar, portanto, o aperfeiçoamento da infraestrutura cidadina visando tornar as cidades diferenciadas e mais atrativas para captar investimentos de grupos

empresariais internos e externos. Em outros termos, as políticas públicas urbanas cristalizam-se como meio de intervenção social que garante direta ou indiretamente, o movimento de reprodução da cidade lastreado na contradição fundante da produção espacial — a relação entre a produção do espaço orientada por objetivos privados político-econômicos; e a produção do espaço como condição imanente da realização da vida social — que, por sua vez, conduz a uma segunda contradição: a da propriedade fundiária urbana como uma unidade entre as condições de expansão e restrição da própria reprodução da cidade capitalista (CARLOS, 2017).

Em todo bloco latino-americano, essa tendência agudizou a questão da moradia, ao tornar mais atrativa para o poder público e parceiros privados, a provisão habitacional que gera lucro por meio de programas em que há comercialização de imóveis subsidiados (CASTELLS, 1973). A Política Nacional de Habitação instituída em 2004 exemplifica a reprodução desse padrão periférico.

Desde o surgimento das Associações de Bairros, passando pela criação das organizações sociais voltadas para a assessoria dos movimentos populares e pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana vinculado à mobilização da sociedade civil em torno do poder constituinte até a eleição do governo federal petista, mesmo havendo a reinvenção das estratégias e práticas socioespaciais insurgentes em prol da democratização do acesso à terra urbanizada, essas mudanças não conseguiram impedir o reavivamento do círculo de dominação e segregação socioespaciais promovido por ações público-privadas camufladas sob o discurso de regularização, revitalização e a reabilitação do espaço urbano.

A prática da priorização de investimentos lucrativos no âmbito da provisão habitacional, encontrou abertura nas diretrizes da PNH que conciliam a premissa da gestão democrática (inciso II, 2º art. do Estatuto da Cidade) com a alavancagem do setor da construção civil por meio do “apoio a mecanismos que privilegiem ações que induzam à conformidade da produção e à melhoria da qualidade dos sistemas de gestão do setor da construção civil por meio do exercício do poder de compra do setor público e sua capacidade de concessão de crédito”; e com o “estímulo à modernização e à criação de um ambiente tecnológico e de gestão que oriente as ações dos agentes da cadeia produtiva do setor habitacional” (BRASIL, 2004, p.31-33).

No caso da regulação da parceria público-privada operada no campo da habitação de interesse social, com base em Borrelli et al. (2015, p.65), reforça-se a observação de que o protagonismo popular tem sido comumente reduzido à participação da população em oficinas e entrevistas pré-formatadas, enquanto que às construtoras, é dado o poder efetivo de decisão na proposição de projetos e na seleção de terrenos. E nos casos em que a instância municipal assume o planejamento da oferta de habitação popular e da alocação de terrenos para essa finalidade, a oferta de habitação para o recorte populacional mais precarizado é tratado como um negócio, orientado por uma lógica em que a maximização dos ganhos (diretos ou indiretos por meio de

externalidades positivas) do setor privado se torna a principal condicionante da escolha dos terrenos e do delineamento dos projetos técnicos.

Complementa as considerações apresentadas, a experiência relativa ao acesso à unidade habitacional integralmente subsidiado, em que o atendimento das necessidades habitacionais é reduzido à estrutura física adequada da habitação e ao cálculo dos custos da intervenção social (incluindo indenizações) ajustado à lógica orçamentária. As famílias permanecem sendo apenas removidas. Não se verifica impactos sobre a privação que vivenciam em direção à superação dessa vulnerabilidade socioeconômica. A execução do PAC Beberibe é prova da reprodução dessa prática socioespacial periférica, mas sob a face de uma gestão pública popular e da entrega de uma moradia digna.

Desse modo, infere-se que um dos principais elementos que está subjacente, portanto, que viabiliza o processo de particularização do modo de realização da vida cotidiana das famílias beneficiárias através da forma como o plano habitacional é planejado e executado pelo poder público, diz respeito à legislação destinada ao desenvolvimento urbano. Essa forma legiferante, ao regular o limite da função social da propriedade como sendo o da manutenção da terra urbanizada como mercadoria, mantém o sistema público institucional-administrativo permeável aos mecanismos que remontam experiências patrimonialistas e do burocratismo, como as práticas clientelistas e assistencialistas; formas verticais e impositivas de construção de planos; e a desconsideração da perspectiva da integração entre políticas setoriais (política fundiária, a política nacional de habitação, política de saneamento ambiental e a política de mobilidade urbana) e no campo da construção da política territorial urbana a partir de diferentes instâncias de participação. Nessa direção, esse aparato regulatório intermediário garante o movimento contraditório não só dos espaços socialmente produzidos e apropriados privadamente, mas também do acesso às materialidades organizadas nesses espaços, como a habitação e sua localização. Esse é o contexto da realidade em que as definibilidades normativas sobre as condições de apropriação, domínio e produção do espaço legitimam a classe social como o elemento que territorializa os diferentes recortes populacionais na cidade.

Por conseguinte, depreende-se que a reprodução da legalidade capitalista no tratamento público da questão da moradia, tem como pilar, independente da feição ideológica do quadro governamental vigente, a articulação entre o caráter mercantil da moradia expresso pela contradição entre a moradia como valor de troca e a moradia como valor de uso para a realização da vida cotidiana. Sob esse caráter, o Estado que está obrigado a garantir o atendimento do direito à moradia, é o mesmo Estado que, absorvido pelos interesses privados, é omissivo. Nas duas situações, a lógica da propriedade privada está garantida, diferenciando-se apenas pelo cumprimento ou não da função social da propriedade. Assim, a produção e a reprodução dos espaços precarizados da cidade são historicamente mediadas

pelo Estado brasileiro tanto por meio do aparato regulatório que concretiza o regime urbano funcional à acumulação capitalista na esfera local como também na situação inversa à sua omissão total diante da questão da moradia, que é a estruturada por estratégias de intervenção como os planos habitacionais de interesse social característicos da roupagem popular que a política habitacional assume no séc. XXI.

Esse raciocínio fundado na aproximação teórica das determinações da vida cotidiana dos moradores beneficiárias no espaço habitacional pesquisado, conduz à percepção final de que a concessão pública da habitação social não é só um instrumento de contensão dos conflitos derivados da reivindicação popular pelo atendimento dos direitos fundamentais, é também uma forma de recomposição socioespacial dos recortes mais pauperizados da classe trabalhadora sem que a segregação, a fragmentação comunitária e, sobretudo, a pobreza nos processos de reordenação da cidade sejam ultrapassadas.

Em detalhes, essa recomposição que decorre do empreendimento habitacional lastreado na legislação urbanística de cunho social, reforça a dinâmica privatista da cidade por meio da reabilitação para o mercado imobiliário, das áreas pouco ou não providas por obras infraestruturais nos locais da intervenção; como também através do reforço da participação dos moradores no mercado de bens de consumo. As famílias realocadas, ao assumirem a condição de beneficiárias, passam a estar atreladas à contratos de serviços (água e energia elétrica) e imersas em um novo circuito local de comércio. De outro modo, o poder público tenta remendar, pela via do mercado, as fissuras da cidade formal que são as instâncias da cidade informal que a permeia.

Na dimensão microssocial, sem a chance de retorno ao antigo lugar de moradia, a intervenção pública do PAC Beberibe concede nova habitação para as famílias beneficiárias sob o ônus da (i) configuração do habitacional social como uma reprodução do espaço urbano precarizado, resultado do condicionamento do modo de morar que mobiliza a capacidade ontocriativa dos moradores de forma a objetivar a habitabilidade por meio de soluções improvisadas; (ii) da permanência na informalidade urbana por meio da manutenção do espaço de moradia na cidade formal sem legitimidade fundiária, em função da lógica econômica orçamentária e, principalmente, da escassez de espaço disponível e juridicamente regularizado resultante da tendência sócio-histórica de desenvolvimento da ocupação espacial do Recife; e (iii) da apropriação do espaço habitacional e cidadão mantida no universo da impossibilidade, decorrente da consideração das famílias apenas em sua relação com o capital e da desarticulação do plano habitacional com um plano relacionado ao trabalho. Na base destas manifestações da reprodução da legalidade capitalista, tem-se a sujeição das famílias beneficiárias à alienação advinda do formalismo institucional que confunde a vida privada e pública e coloca como totalidade no sentido da genericidade humana, a dinâmica socioespacial particular que vivem.

Sem a percepção crítica dos determinantes que produzem o espaço urbano segundo o circuito mercantil, ou seja, das mediações que historicamente estruturam a síntese espacial do Recife segundo a ordem capitalista e que, portanto, dão especificidade à engrenagem privatista por meio dos processos de urbanização, não seria possível identificar a experiência de moradia que resulta da relação entre o plano habitacional e as práticas cotidianas das famílias beneficiárias, como uma unidade que se estrutura na oposição de diferentes modos de morar e pensar a moradia. Também não seria possível enxergar a funcionalidade para a reprodução capitalista, dos discursos e práticas institucionais públicas que astutamente se apropriam da retórica do desenvolvimento urbano por meio da efetivação do direito à moradia articulado ao direito à cidade visando a conformação social.

A superficialidade dessas práticas socioespaciais, torna-se ainda mais flagrante em períodos como o atualmente vivenciado no Brasil, em que a lógica capitalista que orienta o atendimento do interesse público transitou da perspectiva social-desenvolvimentista para a ultraliberal, repercutindo, obviamente, sobre a política pública habitacional. Se se verifica a permanência das famílias beneficiárias do PAC Beberibe na precariedade das condições de realização da vida cotidiana como efeito das ações municipais programáticas realizadas durante os governos petistas, com o desfazimento das diretrizes públicas federais criadas nesses últimos — como a extinção do Ministério das Cidades e a desconstrução dos programas voltados para a habitação, sobretudo, de interesse social, por meio de reformulações técnicas, orçamentárias e legais —, o pilar da moradia digna como um direito humano passa a ser ainda mais eclipsado pela ampliação da precedência da dinâmica mercantil sobre a dinâmica estatal no cumprimento dos seus deveres constitucionais.

Assim, depreende-se que a insegurança vivenciada pelas famílias beneficiárias e por outras milhares de famílias brasileiras, não reside apenas nas esferas da violência urbana e do direito real: situa-se também no campo político da sustentabilidade das condições de planejamento, efetivação e continuidade da política social de habitação. A razão da vulnerabilidade dessa última às questões eletivas ideo-partidárias, encontra-se na relativização da dignidade humana que historicamente se impõe nos diferentes níveis da instância pública e no campo de atuação do setor privado, apesar da dignidade humana ser a base axiológica da ordem constitucional brasileira vigente. Como resultado, dada a aguda desigualdade socioeconômica e sanitária existente, inúmeras vidas permanecem tendo suas trajetórias individual e coletiva expostas ao risco iminente de aprofundamento da tragédia social urbana já vivenciada, como o previsível decorrente da COVID -19.

Ressalta-se assim, a necessidade de transpor a expressão fenomênica das políticas e programas estatais consorciados com o mercado imobiliário, como percurso para o fomento de práticas insurgentes lastreadas na convicção de que o não cerceamento do modo de morar, dentro de uma perspectiva que privilegia a emancipação humana, depende, sobremaneira, da consciência da população



sobre o Estado como forma política funcional à dinâmica privatista urbana e não como instância última resolutive; e da percepção de que a vida de cada dia particularizada pela legalidade capitalista não constitui a única realidade que pode ser objetivada e vivida. Para tanto, é necessária a crítica sobre os mecanismos formais e informais heterônimos (leis, práticas e discursos) que orientados por uma ordem socioespacial determinada, tem feito do cotidiano urbano, o lugar para a reprodução da legalidade capitalista a partir de formas concretas de espoliação, como a territorialização dos diferentes recortes populacionais nos variados espaços citadinos, segundo a classe social que pertencem; definindo em conjunto, as condições desiguais de produção, domínio e apropriação do ambiente urbano construído.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. A Ordem urbana Walraso-Thüneniana e suas fissuras: o papel da interdependência nas escolhas de localização. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, n.2, 1999. p. 69-91. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/277/86>. Acesso em: 12 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino - americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, novembro, 2007.p.25-54. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 12 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. In: Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XV, n. 2, ago./dez. 2001. p.179-206.

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO; Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA; Vanessa; PIRES, Roberto (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea - Enap, 2018. p. 23-57.

ACIOLI, Vera Lúcia; ASSIS, Virgínia Almoêdo; BARBOSA, Maria do Socorro. **Pernambuco**. BNDigital. Fundação Biblioteca Nacional. 2015. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/dossies/projeto-resgate-barao-do-rio-branco/acervo-digital/capitanias/pernambuco>. Acesso em: 14 nov. 2019.

AGLIETTA, Michel. El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social. **New Left Review**, n.7, 2001. p. 16-70. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=846643>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ALBUQUERQUE, A. A.; ALBUQUERQUE, A. M.; PEIXOTO, G.V. **Uma demonstração do vigor da cidade: a resistência dos pescadores do Jaraguá, Maceió – AL**. In: III Seminário Internacional Urbicentros, 2012, Salvador. Anais, Salvador: UFBA, 2012.

ALBUQUERQUE, Débora. A macroeconomia pernambucana no séc. XIX. **Economia e Desenvolvimento**, Recife, v. 12, n. 2, 2013.

ALMEIDA, Bruna. **O desafio de sanar o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife: um olhar sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1)**.2019. 122f. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

ALMEIDA, Bruna; ARAÚJO, Cristina. **Evolução do modo de morar em Recife: uma relação entre arquitetura e mercado imobiliário**. 16ª Conferência Internacional da LARES, São Paulo, 2017. Disponível em: [http://www.lares.org.br/lares2017/anais/LARES\\_2017\\_Paper\\_32.pdf](http://www.lares.org.br/lares2017/anais/LARES_2017_Paper_32.pdf). Acesso em: 15 out. 2020.

ALLOUFA, Jomária Mata; CARDOSO, Monique Fonseca; SANTOS, Ana Cristina. **Sujeito, linguagem, ideologia, mundo:** técnica hermenêutico-dialética para análise de dados qualitativos de estudos críticos em Administração. XXXVIII Encontro ANPAD, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_EPQ1895.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EPQ1895.pdf). Acesso em: 20 jan. 2019.

ALVES, Giovanni. O que é precariado? **Blog da Boitempo**, São Paulo, 22 de jul. de 2013. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2013/07/22/o-que-e-o-precariado/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

ALVES, Paulo; REYNALDO; Amélia. **Origem da expansão do Recife: divisão do solo e configuração da trama urbana.** 2017. Disponível em: [http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Reynaldo\\_ORIGEM-DA-EXPANS%C3%83O-DO-RECIFE-Divis%C3%A3o-do-solo-e-configura%C3%A7%C3%A3o-da-trama-urbana.pdf](http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Reynaldo_ORIGEM-DA-EXPANS%C3%83O-DO-RECIFE-Divis%C3%A3o-do-solo-e-configura%C3%A7%C3%A3o-da-trama-urbana.pdf). Acesso em: 27 jul. 2020.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Henrique; BORBOREMA, Ana Cláudia; SÁ, Lucilene. **Da Cartografia dos Antigos Engenheiros à Cartografia Holandesa e Portuguesa.** Anais do I Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica, UFMG, 2011. Disponível em: [https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/trabalhos\\_completos.html](https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/trabalhos_completos.html). Acesso em: 27 jul 2020.

ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil.** 2.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_. **Secretaria da Fazenda:** um século de história. Recife: Secretaria da Fazenda do estado de Pernambuco, 1991.

\_\_\_\_\_. Espaço e tempo na agroindústria canavieira de Pernambuco. **Estudos Avançados**, v.15, n.43, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a20.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão:** o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAGÃO, Thêmis; CARDOSO, Adauto. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (Org.). **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ARANA, Hermas Gonçalves. **Positivismo:** reabrindo o debate. Campinas: Autores associados, 2007.

ARANTES, Paulo Tadeu et al. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. **Revista de pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 15, 2012.

ASSIS, Marluce Maria Araújo et al. Análise de dados qualitativos em saúde: uma experiência coletiva de classificação. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 18, jan./jun., 1998. p. 67 – 74.

ASSIS, Marluce Araújo; JORGE, Maria Salete. Métodos de análise em pesquisa qualitativa. In: NASCIMENTO, Maria Ângela; SANTANA, Judith Sena (Orgs.). **Pesquisa:** métodos e técnicas de conhecimento da realidade social. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2010. p. 139-160.

BARBOSA, Virgínia. **Transporte urbano do Recife**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://pesquisaescolar.fundaj.gov.br/pt-br/artigo/transporte-urbano-do-recife/> Acesso em: 20 ago. 2020.

BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. **Tópos**, v. 5, n 2,2011. p. 102 -127.

BARROS, José Roberto Mendonça. A experiência regional de planejamento. In: MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. 6.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010. p.111-130.

BECKER, Bertha. Brasil – Tordesilhas, ano 2000. **Revista Território**, Rio de Janeiro, n. 7, 1999. p. 07-23. Disponível em: [http://www.laget.eco.br/pdf/07\\_2\\_becker.pdf](http://www.laget.eco.br/pdf/07_2_becker.pdf). Acesso em: 12 fev. 2020.

BELLUZO, Luiz Gonzaga; TAVARES, Maria da Conceição. Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea. In: CORREA, Vanessa; SIMIONI, Monica (Orgs.). **Desenvolvimento e igualdade**, Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 151-180.

BEZERRA, Fernando de Araújo; GOIS, Juliana Carla. Estado e capital: uma ineliminável relação de complementariedade à base material. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.17, n.1,Jan./Jun.2014. p. 77-86.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v.01. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 13-68.

BITOUN, Jan et al. **Segregação Residencial e Relações de Vizinhança no Bairro de Apipucos**.2004. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.ufjf.br/Segrega\\_Residencial.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufjf.br/Segrega_Residencial.pdf). Acesso em: 12 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. In: \_\_\_\_\_, Miranda, L. (Orgs.). **Desenvolvimento e Cidades**: contribuições para o debate sobre as Políticas de Desenvolvimento Territorial. Rio de Janeiro: FASE; Observatório das Metrôpoles, 2009.

\_\_\_\_\_. Impactos socioambientais e desigualdade social: vivências diferenciadas frente a mediocridade das condições de infraestrutura da cidade brasileira: o exemplo do Recife. In: MENDONÇA, Francisco. (Org.). **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: UFPR, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BOCCHI, João Ildebrando et al. A empresa mercantil, colonial e escravocrata. In: MARQUES, Rosa Maria; REGO, José Marcio. (Orgs.). **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 7-28.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**. v. 127, 1994, p. 711-732.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do inquilinato e a difusão da casa própria. 7.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP,2017.

\_\_\_\_\_. **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, n.1, jan./dez.,2008. p.70-104. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BORRELLI, Júlia Ferreira et al. A inserção urbana dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. **Revista Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n.2, ago. 2015. p. 63-80.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. 2. ed. São Paulo: Zahar, 2012.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

BRAH, A.; PHOENIX, A. Ain't I A Woman? Revisiting Intersectionality. **Journal of International Women's Studies**. v. 05, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos Midades Habitação**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF4PoliticaNacionalHabitacao.pdf> §. Acesso em: 13 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf) Acesso em: 13 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Minha casa + sustentável**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://wricidades.org/research/publication/minha-casa-sustent%C3%A1vel-%E2%80%93-caderno-1-an%C3%A1lise-de-custos-referenciais>. Acesso em: 20 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos Midades Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004a. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-midades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o estatuto da metrópole, altera a lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm) Acesso em 13 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH010.pdf> Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Pública Brasileira. Lei das Terras. **Dicionário Período Imperial**, 11 de novembro de 2016. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/279-lei-de-terras>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia política: uma introdução crítica**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As três interpretações da dependência. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 38, jul./dez., 2010. pp.17-48.

\_\_\_\_\_. Do patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRITO, Débora; ZARIAS, Alexandre. **Das expulsões à legitimidade da posse da terra na Ponte do Maduro: encontros e desencontros políticos no Recife**. Anais 29º Reunião Brasileira de Antropologia, Natal, ago.,2014.

BRITTO, Ana Lucia. As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: seus impactos nas metas de universalização na garantia dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. **Ondas Brasil**. 2020. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2020/05/As-tarifas-sociais-de-abastecimento-de-%C3%A1%Arrio-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRUE, Stanley L. **História do pensamento econômico**. 6.ed. São Paulo: Pioneira - Thomson Learning, 2005.

BUZANELO, Edeimar; CARIO, Silvio Ferraz. Notas sobre a teoria marxista da renda da terra. **Revista de Ciências Humanas UFSC**, Florianópolis, v. 5, n. 8, 1986. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23542> Acesso em: 13 jul. 2020.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Participação popular: uma abordagem na lógica da função governativa. **São Paulo Perspect**, v. 9, 1995. p. 28-39. Disponível em: [produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n04/v09n04\\_05.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n04/v09n04_05.pdf). Acesso em: 12 out. 2018.

CALVO, Suzi et al. **Espaço geográfico colonial**. 1999. Disponível em: <http://www.cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo1B/Documento1.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CAMPOS, Hernani Loeble. O rio Beberibe e sua importância para o abastecimento de água da região metropolitana do Recife – RMR: uma perspectiva histórica. **Clio**, Recife,v.26. n.1, 2008.p.238-256.

CANO, Wilson. **América Latina: industrialização, crise e neoliberalismo**. 2000. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/wilson-cano.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. América Latina: notas sobre a crise atual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 3, dez. 2009.p. 603-621. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n3/v18n3a08.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Desindustrialização no Brasil é real e estrutural**. *Brasilianas.org*. jun.,2011. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/brasilianas-org/wilson-cano-fala-sobre-a-desindustrializacao>. Acesso em: 15 ago. 2020.

CARDOSO, Adauto. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: KRAUSE, Cleandro; MORAIS, Maria; NETO, Vicente (Orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. p. 29-52.

CARDOSO, Eliana; FISHLOW, Albert. Desenvolvimento econômico na América Latina: 1950-80. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, n. 44, jul./set., 1990. p. 311-335. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/456/6647>. Acesso em: 14 jun. 2020.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **Revista IPEA**, Brasília, texto para discussão n. 1584, mar. 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD\\_1584.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf) Acesso em: 20 jun. 2020.

CARLOS, Ana Fani. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo; SPOSITO, Maria Encarnação. (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2017.

\_\_\_\_\_. A privação do urbano e o direito à cidade em Henri Lefebvre. In: ALVES, Gloria; CARLOS, Ana Fani; PADUA, Rafael Faleiros. (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017b.

\_\_\_\_\_. **O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

\_\_\_\_\_. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v.11, n.01, 2020, p.349-369. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdp/v11n1/2179-8966-rdp-11-01-349.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

CARNEIRO, Sueli. **Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero**. 2003.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Org.). **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. v.1, Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde, 2013. p. 135-194. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

CARNEIRO, Eder Jurandir; CORRÊA, Petterson Ávila. A produção social da catação de lixo. In: KEMP, Valéria; CRIVELLARI, Helena (Orgs.). **Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008. p. 133-154.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003) Acesso em: 15 jul 2020.

CARVALHO, Marcus. Os caminhos do rio: negros canoieiros no Recife na primeira metade do século XIX. **Afro-Ásia**, Bahia, n. 19-20, 1997. p.75-93. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/20948/13551>. Acesso em: 14 nov. 2019.

CASTELLS, Manuel. La urbanización dependiente en América Latina. In: CASTELLS, Manuel (Org.). **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973, p. 07-26.

\_\_\_\_\_. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Josué. **Sete palmas de terra e um caixão: ensaio sobre o Nordeste, área explosiva**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

\_\_\_\_\_. **Homens e Caranguejo**. São Paulo: Brasiliense, 1967.

CAVALCANTI, Helenilda et al. Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: KRAUSE, Cleandro; MORAIS, Maria; NETO, Vicente (Orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376).

CEPAL. **Panorama Econômico e Social da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos 2014**. Chile, Jan., 2015. Disponível em:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37645/1/S1500010\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37645/1/S1500010_es.pdf). Acesso em: 13 jan. 2020.

CÉZAR, Maria do Céu. As organizações populares do Recife: trajetória e organização política (1955-1964). **Caderno de Estudos Sociais**, Recife, v. 1, n.2, jul./dez., 1985. p. 161-182.

CHASIN, José. **O método dialético**. Transcrição de aula ministrada durante o curso de pós-graduação em Filosofia Política, promovido pelo Departamento de Filosofia e História da Universidade Federal de Alagoas, jan./fev., 1988. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/61319122/Metodo-Dialetico-Jose-Chasin>. Acesso em: 10 out. 2019.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. As raízes da crise econômica mundial. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 31, v.11, 2013. p. 21 – 37. Disponível em: [file:///tmp/mozilla\\_rocha0/7556-26865-1-PB-1.pdf](file:///tmp/mozilla_rocha0/7556-26865-1-PB-1.pdf). Acesso em: 25 jun. 2020.

CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. ROLNIK, Raquel. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADEVOCEF**, São Paulo, n.13, p. 123-156, nov. 2013.

CYMBALISTA, Renato et al. O Plano Diretor Participativo e o direito das mulheres à cidade. In: FERREIRA, Simone; GOUVEIA, Taciana (Orgs.). **Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade**. Recife: SOS CORPO – Instituto Feminista para a Democracia, 2008.

COBOS, Emilio Pradilla. **Grandes metrópolis de América Latina**: Buenos Aires, Río de Janeiro, São Paulo, Valle de México. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2017. Disponível em: <http://www.emiliopradillacobos.com/LibrosPDF/2017%20grandes%20metropolis%20de%20america.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2020.

COMBRINK, Tamira. O anarquismo nas usinas: raízes do sindicalismo em Pernambuco no começo do século XX. **Cadernos de História da UFPE**, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/cadernosdehistoriaufpe/article/viewFile/110053/21976> Acesso em: 20 jul. 2020.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça. **Compilação de instrumentos internacionais de Direitos Humanos**. PNUD – Timor Leste, 1991. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Programa Viva o Morro - Resumo executivo**. 2004. Disponível em: [http://www2.condepefidem.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0f7c74fa-ffc0-44a5-9b71-f99a48957ce6&groupId=19941](http://www2.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=0f7c74fa-ffc0-44a5-9b71-f99a48957ce6&groupId=19941) . Acesso em: 13 set. 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. Diferenciação socioespacial, escala e práticas espaciais. **Cidades**, v. 4, n. 6, 2007. p. 62-72.

\_\_\_\_\_. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo; SPOSITO, Maria Encarnação (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 42- 51.



\_\_\_\_\_. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, jul./set., 1992.p. 115-122. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/aigeo/article/view/5934/4531>. Acesso em: 20 jun. 2020.

COSTA, Francisco Augusto Pereira. **Anais Pernambucanos**. Recife: Fundarpe, 1983.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Estruturalismo e a miséria da razão**. São Paulo: Expressão popular, 2010.

COUTINHO, Elenice Aparecida; FIÚZA, Ana Louise. A mobilidade cotidiana campo-cidade nas sociedades rurais em Cajuri e Coimbra/MG. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v.22, n. 49, maio-ago. 2019. p. 59-82. Disponível em: [file:///tmp/mozilla\\_rocha0/5863-23526-1-PB.pdf](file:///tmp/mozilla_rocha0/5863-23526-1-PB.pdf). Acesso em: 15 ago. 2020.

COTRIM, Gilberto. **História global: Brasil e geral**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Liga Social Contra o Mocambo**. 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/liga-social-contra-o-mocambo>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CRENSHAW, Kimberle. **A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero**.2002. Disponível em: <https://static.tumblr.com/7symefv/V6vmj45f5/kimberle-crenshaw.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CUEVA, Agustín. O desenvolvimento do capitalismo na América Latina e a questão do Estado. **Problemas del Desarrollo**, v. 11, n. 42, Mai./Jul.,1980. p. 29-42. Disponível em: <http://iela.ufsc.br/noticia/o-desenvolvimento-do-capitalismo-na-america-latina-e-questao-do-estado>. Acesso em: 20 jan. 2020.

DALL' ACQUA, Fernando Maida. Estrutura agrária e liberação de mão-de-obra agrícola no Estado de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.16, n.6, nov./dec.,1976. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901976000600006#5](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901976000600006#5). Acesso em: 15 ago. 2020.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEDECCO, Claudio Salvadori; BALTAR, Paulo. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. **Estudos Econômicos**, São Paulo, n. 27, 1997. p. 65 – 84.

DESLANDES, Suelly Ferreira. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. São Paulo: Vozes, 1999.

DEVREUX, Anne-Marie. A teoria das relações sociais de sexo: um quadro de análise sobre a dominação masculina. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, set./dez. 2005. p. 561-584. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v20n3/v20n3a03.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

DINIZ, Fernando; PONTUAL; Virgínia. **De área rural ao bairro mais verticalizado do Recife**. *Jornal do Commercio - JConline*, Recife, 08 de abril de 2018. Disponível em: <https://especiais.jconline.ne10.uol.com.br/recifeemtransformacao/boa-viagem-de-area-rural-ao-bairro-mais-verticalizado-do-recife/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

DINIZ, Fernando; LACERDA, Norma; ZANCHETTI, Silvio. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. **EURE**, Santiago, v.26, n.79. 2000.

DODL, Alessandra; FELTRIM, Luiz; VENTURA, Elvira. **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores.** Brasília: Banco Central, 2009.

DUARTE, Newton. Relações entre a ontologia e a epistemologia e reflexão filosófica sobre o trabalho educativo. **Perspectiva**, Florianópolis, v.16, n.29, jan./jun.1998. p.99-116. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewFile/10579/10113>. Acesso em: 18 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **A individualidade para si: contribuição a uma teoria histórico-crítica da formação do indivíduo.** 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

DUARTE, Adriano Luiz. Algumas considerações sobre o uso da categoria movimentos sociais. **Cadernos AEL**, v.17, n.29, 2010. p.250 – 261. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/download/2602/2012>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DUARTE, Adriana Cancelli. A crise do fordismo nos países centrais e no Brasil. **Trabalho e Educação**, Minas Gerais, n.7, 2000. p.48-61. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/9203>. Acesso em: fev. 2021.

DURIGUETTO, Maria Lúcia.; MONTAÑO, Carlos. **Estado, classe e movimento social.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional.** São Paulo: Editora 34, 2000.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia.** São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. Introdução à guerra civil na França. In: MARX, Karl. **A guerra civil na França.** São Paulo: Boitempo, 2011. p. 187-197.

\_\_\_\_\_. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Do socialismo utópico ao socialismo científico.** 2003. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000056.pdf> Acesso em: 12 jun. 2020.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Manifesto Comunista.** São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_. **A ideologia alemã.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **A sagrada família.** São Paulo: Boitempo, 2011a.

ESCORSIM NETTO, Leila. **O conservadorismo clássico: elementos de caracterização e crítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA E PESQUISA E AÇÃO SOCIAL. **Movimento de Bairros da cidade do Recife.** Recife, maio, 2017. Disponível em: <http://etapas.org.br/movimento-de-bairros-da-cidade-do-recife/>. Acesso em: 20. set. 2020.

EWALD, Ariane. Tecnologia e progresso: o Brasil civiliza-se no século XIX. **Logos**, Rio de Janeiro, 2001. p.64-73. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/viewFile/14774/11222>. Acesso em: 20 set. 2020.

FRANÇA, Danilo Sales. **Qual lugar da classe média negra?** Raça, classe e espaço urbano em São Paulo. Disponível em: [http://www.fflch.usp.br/ds/pos-graduacao/simposio/m\\_8\\_Danilo.pdf](http://www.fflch.usp.br/ds/pos-graduacao/simposio/m_8_Danilo.pdf). Acesso em: 15 jun. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FEIJÓ, Carmen; OREIRO, José Luis. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), abril/jun, 2010. p. 219-232. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v30n2/03.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

FEIJÓ, Carmen et al. **Contabilidade social: a nova referência das contas nacionais do Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

FERREIRA, Cândido Guerra. O “Fordismo”, sua crise e algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.7, n. 2, 1997. p.165-201. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2248/1189>. Acesso em: 27 jul. 2020.

FERRETI, Celso João. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. **Educação e Sociedade**, n. 59, ago.1997.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 09-17.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5. ed. São Paulo: Global, 2008a.

FERNANDES, Ana Suassuna; GAMA, Ana Maria; SAORIM, Roberto Natal. **A gestão integrada da Bacia do rio Beberibe, no governo do estado de Pernambuco – Brasil**. XIX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. 2011. Disponível em:

[https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/81/c46ddaa1a5a2ba109269032e2165abec\\_8fcb41e6d8ef0f53b7d7cf9b6b7d1a6.pdf](https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/81/c46ddaa1a5a2ba109269032e2165abec_8fcb41e6d8ef0f53b7d7cf9b6b7d1a6.pdf). Acesso em: 18 set. 2020.

FIGUEIREDO, José Ricardo. **Retomando uma velha polêmica: modos de produção na história do Brasil**. Campinas: Unicamp/CEMARX, 2005. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m3c4.pdf>. Acesso em 14 nov. 2018.

FIGUEIREDO, A. Fora do jogo: a experiência dos negros na classe média brasileira. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 23, Jul./Dez., 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332004000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332004000200007). Acesso em: 05 jul. 2016.

FOLADORI,Guillermo; MELAZZI,Gustavo;KILPP, Renato. **A economia da sociedade capitalista e suas crises recorrentes**. São Paulo: Outras Expressões, 2016.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. (Orgs.). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FONSECA, Jairo; MARTINS, Gilberto. **Curso de estatística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

FONTANELLA, Bruno Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. **Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas**. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro. Jan/2008. p. 17-27.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

FURTADO, Bernardo; PÊGO, Bolívar. **Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul. Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro, IPEA, 2015. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150820\\_book\\_rede\\_urbana\\_integracao.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150820_book_rede_urbana_integracao.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

GAMBA, Juliane; PIRES, Julio. O trabalho humano na América Latina: evolução histórica e condições atuais. **Cadernos Prolam/USP**, n. 15, 2016. p. 11-26. Disponível em: [file:///tmp/mozilla\\_rocha0/110375-Texto%20do%20artigo-213846-3-10-20160617.pdf](file:///tmp/mozilla_rocha0/110375-Texto%20do%20artigo-213846-3-10-20160617.pdf). Acesso em: 15 jun. 2020.

GASPAR, Lúcia. **Índios em Pernambuco**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2003. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar>. Acesso em: 20 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Conde da Boa Vista (Francisco do Rego Barros)**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2003a. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar>. Acesso em: 25 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Brasília Teimosa (Bairro, Recife)**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2016. Disponível em: <https://pesquisaescolar.fundaj.gov.br/pt-br/artigo/brasil-teimosa-bairro-recife>. Acesso em: 25 set. 2020.

GIANNOTTI, José Arthur. Considerações sobre o método. Textos introdutórios. In: MARX, Karl. **O Capital**, livro 1, São Paulo: Boitempo, 2017.

GLASER, Barney, STRAUSS, Anselm. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. New York: Aldine de Gruyter, 2006.

GODOY, Paulo. A cidade no Brasil: período colonial. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 12, n.38, jun., 2011. p.08 – 15. Disponível em: <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html> Acesso em 12 jun. 2020.

GOLDMANN, Lucien. **Ciências Humanas e Filosofia: o que é Sociologia?** 11 ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 1988.

GONÇALVES, Jadiel. **Bacia hidrográfica do rio Beberibe-PE: caracterização morfométrica**. 2017.56f. Trabalho de conclusão de curso – Universidade Federal Rural de Pernambuco. 2017.

GONÇALVES, Ruth Maria de Paula; JIMENEZ, Maria Suana Vasconcelos; SANTOS, Maria Escolástica Moura. A reprodução do ser social e a mediação da educação. **Germinar: Marxismo e Educação em debate**, Salvador, v.10, n.1, mai. 2018. p. 259 – 268.

GORELIK, Ádrian. A produção da “cidade latino-americana”. **Tempo Social**, São Paulo, v. 17, n.1, jun. 2005. p. 111 -133. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v17n1/v17n1a04.pdf> Acesso em: 02 jul. 2020.

GORENDER, Jacob. Introdução. In: ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. Globalização, tecnologia e relações de trabalho. Dossiê globalização. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, USP, 1997. p. 311 - 361. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v11n29/v11n29a17.pdf> Acesso em: 14 jun. 2020.

GREMAUD, Amaury; PIRES, Julio. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. In: KON, Anita. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010. p.71-110.

GRUPO DE ARQUITETURA E PLANEJAMENTO. **Habitação Popular: inventário da ação governamental**. São Paulo: FINEP/Projeto, 1985.

GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Ronnie. **Cidades e dissoluções: passado e presente da urbanização brasileira**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: AnnaBlume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, n.39,1996. p.48-64.

\_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola Jesuítas, 2017.

\_\_\_\_\_. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo,2013.

HALLEY, Bruno Maia. Dos moinhos de açúcar aos sítios de arrabaldes: a formação dos bairros continentais na cidade do Recife. **Revista de Geografia (UFPE)**, v. 30, n.3, 2013.p.58-81. Disponível em: [file:///tmp/mozilla\\_rocha0/229080-65479-1-PB.pdf](file:///tmp/mozilla_rocha0/229080-65479-1-PB.pdf). Acesso em: 14 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Baixo Beberibe: a represa do varadouro e os negros canoieiros – o higienismo entre o Recife e Olinda. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, mai./ago. 2019. p. 232-253.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A Razão na história: uma introdução geral à filosofia da história**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. 11 ed. São Paulo/Rio de Janeiro:Paz e Terra, 2016.

HESSEN, Johannes. **Teoria do conhecimento**.7 ed. Coimbra: Coimbra, 2018.

HOBBSAWM, Eric. Introdução. In: MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, Rio de Janeiro, 1956. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/67/cd\\_1950\\_v1\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/67/cd_1950_v1_br.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Olinda. História e fatos**. Cidades@. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/olinda/historico>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ILYENKOV, Evald Vasilievich. **The universal**. Philosophical Investigations in the USSR, 1975. p. 26-51. Disponível em: <https://www.marxists.org/archive/ilyenkov/works/articles/universal.htm#n1>. Acesso em: 15 fev. 2020.

IANNI, Octávio. A construção da categoria. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, número especial, 2011. p. 397-416. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639917>. Acesso em: 15 mar. 2020.

JARAMILLO, Samuel. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. 2.ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2010.

JACOBI, Pedro Roberto. Movimentos sociais urbanos no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n.9, 1980. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-09>. Acesso em: 10 de jul. 2020.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Movimentos Sociais e Crise Política em Pernambuco 1955-1968**. Recife: Mssangana, 1990.

JESUS, Carolina Maria. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014.

JOHNSON, Allan. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

KAPLAN, Marcus. La teoría del Estado en la América Latina contemporánea: el caso del marxismo. **El Trimestre Económico**, v. 50, n. 198, Abril/Jun., 1983. p. 677-711.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: LE DOARÉ, Hélène et al. (Orgs.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: UNESP, 2009.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28 ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Brasília: Ipea, 2010.

LACERDA, Norma. Fragmentação e integração movimentos de (re)estruturação espacial das metrópoles brasileiras. In: GUSMÃO, Paulo; LIMONAD, Ester; RIBEIRO, Ana Clara (Orgs.). **Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

LACERDA, Norma; LEITÃO, Lúcia; MARINHO, Geraldo. Transformações urbanísticas na região metropolitana do Recife: um estudo prospectivo. **Cadernos Metrópole**, n. 17, Jan./Jun., 2007, pp. 193-217.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observa es sobre o plano de metas. In: MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. 6.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010. p.29-50.

LANGE, Oskar; TAYLOR, Fred. **On the Economic Theory of Socialism**. McGraw-Hill:Estados Unidos,1965.

LARA, Ricardo. Notas Lukacsianas sobre a decadência ideológica da burguesia. **Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. 1, jan./jun. 2013. p. 91-100. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v16n1/v16n1a10.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

LAVINAS, Lena. A financeiriza o da política social: o caso brasileiro. **Forthcoming at Politika**, n. 2, Jul. 2015. p.35 – 51. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Lena-Lavinas-colet%C3%A2nea-Cesinha-Politika-2015.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 2. ed. São Paulo: Alfa- mega, 1975.

LEFEBVRE, Henri. La ciudad y lo urbano. **Viento Sur**, n. 150, fev., 2017. p. 93 – 98.

\_\_\_\_\_. **Marxismo: uma breve introdu o**. Porto Alegre: L&PM, 2016.

\_\_\_\_\_. **A produ o do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e  d. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LESSA, Sérgio. Lukács: o método e seu fundamento ontológico. In: MONTAÑO, C.; BASTOS, R., **Conhecimento e sociedade, ensaio marxista**. São Paulo: Outras expressões, 2013.

LIMA, Oliveira. **O movimento da independência (1821-1822)**. Brasília: FUNAG, 2019.

LIRA, José Tavares Correia. O urbanismo e o seu outro: raça, cultura e cidade no Brasil (1920-1945). **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, n.1, maio, 1999. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/26/14> Acesso em: 27 jul. 2020.

LIRA, João. A cidade em preto e branco e a cor local. In: SAMPAIO, Maria Ruth (Org.). **Habita o e Cidade**. São Paulo: FAU-USP, 1998. p 83-100.

LOEB, Roberto. Aspecto do planejamento territorial urbano no Brasil. In: MINDLIN, Betty. (Org.). **Planejamento no Brasil**.6.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010. p.139-160.

L WY, Michael. **Ideologias e ciências sociais: elementos para uma análise marxista**. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LUCCHESI, Maria Cecília. **Curam-se cidades:** uma proposta urbanística da década de 70. 2004. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-05112013-110903/publico/maria\\_cecilia\\_lucchese.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-05112013-110903/publico/maria_cecilia_lucchese.pdf). Acesso em: 14 ago. 2020.

LÚCIO, Clemente Ganz; NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. Uso da palavra ‘empreendedorismo’ esconde a precarização do trabalho. **Rede Brasil Atual**. 2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2020/01/uso-da-palavra-empreendedorismo-esconde-a-precariozacao-do-trabalho>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe:** estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Para uma ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Introdução a uma estética marxista:** sobre a particularidade como categoria da estética. São Paulo: Instituto Lukács, 2018.

\_\_\_\_\_. **Realismo crítico hoje**. Brasília: Coordenada Editora de Brasil, 1967.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: HELLER, Agnes. **Sociologia de la vida cotidiana**. 2 ed. Barcelona: Ediciones Península, 1987. p. 09-14.

\_\_\_\_\_. **Estética I:** la peculiaridad de lo estetico. Barcelona: Grijalbo, 1966.

MARINGONI, Gilberto. O destino dos negros após a abolição. **Revista Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ed. 70, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2673:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 01 jul. 2019

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) **Urbanização Brasileira:** Redescobertas. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_conhecercidadeilegal.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf). Acesso em: 20 set. 2015.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, IPEA, fev. 2006. p.212 -220. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps\\_n.12\\_ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf). Acesso em: 14 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Política Habitacional no Regime Militar**. Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1981. p. 71 – 94.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades**. Alternativas para a crise urbana. 7.ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004.

MARINI, Ruy Mauro. **A dialética da dependência**. 1973. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=1496919>. Acesso em: 10 jun. 2018.



MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Desindustrialização**. In: Enciclopédia Latino Americana, São Paulo: Boitempo, 2006. Disponível em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/d/desindustrializacao> Acesso em: 20 jun. 2020.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2017.

\_\_\_\_\_. **Miséria da filosofia**. São Paulo: Boitempo, 2017a.

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política**. 35. ed. v.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017b.

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política**. 31. ed. v.2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017c.

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política**. Livro III: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017d.

\_\_\_\_\_. Prefácio à Contribuição à crítica da economia política. In: **Karl Marx e Friedrich Engels: obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

\_\_\_\_\_. **Formações econômicas pré-capitalistas**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do Direito**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MASSEY, Doreen. In what sense a regional problem? **Regional Studies**, v. 13, n.2,1978. p.233-243.

MELO, Marcos André B. C. **Classe, burocracia e intermediação de interesses na política de habitação**. XII Encontro Anual da ANPOCS, 1988.

\_\_\_\_\_. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação Casa Popular. **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, v. 3, 1990. p. 39-62.

MELLO, Jeronymo Martiniano Figueira. **A estatística civil e política da província de Pernambuco**. Recife: Conselho Estadual de Cultura/Estado de Pernambuco, 1979.

MENEZES, Marlucci. Do Espaço ao lugar. Do lugar às remodelações socioespaciais. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v.6, n. 13, jun. 2000. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832000000100008](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832000000100008). Acesso em 23 dez. 2019.

MENEZES, José Luiz Mota. **A ocupação do Recife numa perspectiva histórica**. Série História do Nordeste. v. 01, n.14, 1993. p. 147-162.

\_\_\_\_\_. O Rio Capibaribe – Uma moldura da cidade do Recife. **Modulação**. dez.,2016. Disponível em: [https://modulacao.wordpress.com/2016/12/19/o-rio-capibaribe-uma-moldura-da-cidade-do-recife-por-jose-luiz-da-mota-menezes/?fbclid=IwAR1wkq-n0aT\\_Q8mn5QvdFc-jeu93OoSLiovedNYfYr1TKlqMY0mNcgEgcKU](https://modulacao.wordpress.com/2016/12/19/o-rio-capibaribe-uma-moldura-da-cidade-do-recife-por-jose-luiz-da-mota-menezes/?fbclid=IwAR1wkq-n0aT_Q8mn5QvdFc-jeu93OoSLiovedNYfYr1TKlqMY0mNcgEgcKU). Acesso em: 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Atlas histórico cartográfico do Recife**. Recife: Editora Massangana, 1988.

MENDES, L. Gentrificação e a cidade revanchista: que lugar para os movimentos sociais urbanos de resistência? **Fórum Sociológico**, n. 18, 2008. Disponível em: <http://sociologico.revues.org/226> ; DOI : 10.4000/sociologico.226. Acesso em: 13 set. 2015.

MENEGHINI, Maria Elisa Freire; MENEZES, Tereza Cristina. Casa nova, etiqueta nova: etnografia da política de reassentamento urbano em Manaus. **Ponto Urbe**, n. 12, 2013. Disponível em: <http://www.pontourbe.net/edicao12-artigos/273-casa-nova-etiqueta-nova-etnografia-da-politica-de-reassentamento-urbano-em-manaus-amazonas>. Acesso em: 20 set. 2015.

MÉSZAROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 14 ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2014.

MINDLIN, Betty. O conceito de planejamento. In. \_\_\_\_\_ (Org.). **Planejamento no Brasil**. 6.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010. p.09-28.

MIRANDA, Livia. Desenvolvimento humano e habitação em Recife. **Desenvolvimento Humano no Recife**: atlas municipal. 2006. Disponível em: <https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

MOCELLIN, Alan Delazari. A comunidade: da sociologia clássica à sociologia contemporânea. **Plural - Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 17, n. 2, 2011. p.105-125.

MORAIS, Christianni Cardoso. Ler e escrever: habilidades de escravos eforros? Comarca do Rio das Mortes, Minas Gerais, 1731-1850. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 36, set./dez. 2007. p.493-550. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n36/a08v1236.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

MONTE-MÓR, Roberto Melo. Renda da terra e o espaço urbano contemporâneo. **Revista de economia política**. n.37, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572017v37n02a09>. Acesso em: 12 set. 2018.

MUNANGA, Kabengele. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. Seminário Nacional Relações Raciais e Educação – PENESB, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/09abordagem.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2020.

MUSEU DA CIDADE DO RECIFE. **Catálogo do acervo cartográfico do Museu da Cidade do Recife**. Recife: FUNDARPE, 2019. Disponível em: <http://museudacidadedorecife.org/acervo/cartografia/>. Acesso em: 20 out. 2020.

MUSSE, Ricardo. **A revolução burguesa no Brasil**. Blog da Boitempo. São Paulo, 28 de março de 2014. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2014/03/28/a-revolucao-burguesa-no-brasil/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

NASCIMENTO, Flávia Brito. **Cidade maravilhosa?** Favelas cariocas e o discurso assistencialista (1940-1950). ANPUH – XXII Simpósio Nacional de História, João Pessoa, 2003. Disponível em: [https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/201901/1548177544\\_9645e002d92c212cf8be75a94808a56f.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/201901/1548177544_9645e002d92c212cf8be75a94808a56f.pdf). Acesso em: 14 set. 2020.

NASCIMENTO, Manuela Maria Pereira. **Trajatórias da provisão habitacional:** supressão da natureza e desigualdade em meio urbano. 2018. 250f. Trabalho de conclusão de curso (Tese) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Pernambuco. 2018.

NEGRI, Antônio. Relendo Pachukanis. In: PACHUKANIS, E. **Teoria geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

NETO, Manuella; SILVA, José. Análise da vulnerabilidade a processos erosivos da Bacia Hidrográfica do rio Beberibe. In: LISTO, Fabrizio; MÜTZENBERG, Demétrio da Silva; TAVARES Bruno (Orgs.). **I Workshop de Geomorfologia e Geoarqueologia do Nordeste**, v.1, Recife: GEQUA, 2016. p. 79-88.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e reificação**. 2. ed. São Paulo: ICP, 2015.

\_\_\_\_\_. **O que é Marxismo**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

\_\_\_\_\_. Prólogo: elementos para uma leitura crítica do Manifesto Comunista. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

NARCISO, Carla Filipi; RAMIREZ, Blanca. Do direito ao espaço público à justiça da cidade. In: ALVES, Gloria; CARLOS, Ana Fani; PADUA, Rafael Faleiros. (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

NOVAIS, Fernando. **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)**. São Paulo: Hucitec, 1983.

NUN, José. Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. **Revista Latinoamericana de Sociología**. v. 5, jul. 1969.

NUNES, Aliomar Ferreira. **O impacto da “lei dos doze bairros” sobre a construção civil na cidade do Recife**. 2008. 164f. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – Universidade Católica de Pernambuco. 2008.

NUNES, José Horta. Mancha Urbana. In: ORLANDI, Eni (org.). **Para uma Enciclopédia da Cidade**. Campinas: Pontes, 2003. Disponível em: <https://www.labeurb.unicamp.br/endici/index.php?r=site%2Fapresentacao>. Acesso em: 20 dez. 2020.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. **A produção da cidade latino-americana no neoliberalismo**. 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/producao-da-cidade-latino-americana-no-neoliberalismo/>. Acesso em: 27 jun. 2019.

OLIVEIRA, Avelino da Rosa. **Marx e a liberdade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

OLIVEIRA, Andréa Cristina. Movimentos sociais urbanos: um breve histórico. **Cadernos de Campo**, n. 6, 1999.

OLIVEIRA, Gercina. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro. v.2, jul./dez. 1970. p. 47-74. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/4847/3585>. Acesso em: 15 abril 2020.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 6, 1982. p. 36-54.

\_\_\_\_\_. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, Roseline. **A capitania de Pernambuco e a rede urbana do açúcar**. II Colóquio Internacional sobre o comércio e cidade: uma relação de origem. 2015. [http://www.labcom.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/05/2\\_cincci/1005%20Roseline.pdf](http://www.labcom.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/05/2_cincci/1005%20Roseline.pdf). Acesso em: 20 jul. 2020.

OLIVEN, Ruben. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/z439n/pdf/oliven-9788579820014-04.pdf> Acesso em: 15 jul. 2020.

ONU Habitat. **Estado das cidades da América Latina e Caribe 2012: rumo a uma nova transição urbana**. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ago. 2012. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ORAIR, Rodrigo Octávio et al. Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente – 2002-2012. **Texto para discussão 1875**, Rio de Janeiro, IPEA, out. 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2031/1/TD\\_1875.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2031/1/TD_1875.pdf). Acesso em: 15 ago. 2020.

PACHUKANIS, Evguiéni. **Teoria geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

PADUA, Rafael Faleiros. Lutas urbanas, cotidiano e emancipação. In: ALVES, Glória; CARLOS, Ana Fani; PADUA, Rafael (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 74 – 94.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Brazilian Journal of Political Economy**, n. 36, v. 3, jul./set. 2016. p. 514-535.

PAULINO, Eliane Tomiasi; SANTOS, Roseli Alves. A urbanização brasileira. **Revista Formação**, Presidente Prudente, v.1, n.3, 1996. p. 171-182.

- PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Urbanização da Bacia do rio Beberibe**.2008.Disponível em: <file:///home/rocha/Downloads/URBANIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20BACIA%20DO%20RIO%20BEBERIBE.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.
- PIRES, Rui Pena. O problema da ordem. **Sociologia, problemas e práticas**. n. 69, 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/801>. Acesso em 15 jul. 2020.
- POCHMANN, Marcio. Nova política de inclusão socioeconômica. In: NOLETO, M. J.; WERTHEIN, J. (Orgs.). **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003. p.75-84.
- \_\_\_\_\_.Capitalismo e desenvolvimento. In: **Brasil sem industrialização: a herança renunciada**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016. p. 16-64. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/yjzmz/pdf/pochmann-9788577982165-02.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- \_\_\_\_\_. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Orgs.). **Juventude e sociedade**. Trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PONTUAL, Virgínia. Tempos do Recife: representações culturais e configurações urbanas. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v.21, n.42, 2001. p. 417 – 434. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbh/v21n42/a08v2142.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- \_\_\_\_\_.Urbanismo no Recife: entre ideias e representações. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, nov. 1999. Disponível em:<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/39/25>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- POSSAS, Mario Luiz. Projeto teórico da Escola da Regulação. **Novos estudos**, n.28, 1988.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- PRADO, Luiz Carlos Delorme. **O desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980**. 2010. Disponível em:[http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201101232400.LivroCAIXA\\_C\\_0\\_23.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201101232400.LivroCAIXA_C_0_23.pdf). Acesso em: 20 dez. 2018.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais. In: **Estudio Económico de la América Latina**, 1949. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443> Acesso em: 02 jul./2020.
- RAMOS, Aluísio Wellichan. Espaço-tempo na cidade de São Paulo: historicidade e espacialidade do “bairro” da água branca. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, n. 15, 2002. p. 65-75. Disponível em: <https://doi.org/10.7154/RDG.2002.0015.0007>. Acesso em: 20 out. 2020.
- RECIFE. Conselho da cidade. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. 2017. Disponível em: <http://conselhocidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/biblioteca/PLHIS%20-%20Produto%2003%20-%20AP%20CONCIDADE%2019-12-2017.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Notícias. **PCR realiza sonho de 320 famílias com entrega do Habitacional Beira Rio**, 06 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/06/06/2014/pcr-realiza-sonho-de-320-familias-com-entrega-do-habitacional-beira-rio> Acesso em: 20 dez. 2019.

REGO, José Lins. **O moleque Ricardo**. 28 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

REZENDE, Antônio Paulo de Moraes. As primeiras ideias socialistas em Pernambuco. **Clio - Revista de Pesquisa Histórica**, n. 23, 2005.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. Das ações de resistência urbana à consciência da expropriação. In: ALVES, Glória; CARLOS, Ana Fani; PADUA, Rafael (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.p. 149-165.

RIBEIRO; Luiz César Queiroz; RIBEIRO; Marcelo Gomes. (Orgs.). **IBEU Municipal: índice de bem-estar humano dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ, 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1989.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. **A lógica da desordem**. Cidades à beira do colapso. Le Monde Diplomatique - Brasil. 04 de ago. 2008. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-logica-da-desordem/>. Acesso em: 14 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **A captura da política habitacional pela lógica financeira é perversa**. Brasil de Fato. 28 maio 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financeira-e-perversa>§. Acesso em: 04 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. 5. ed. 1971.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. 197f. Trabalho de conclusão de curso (Doutorado) - Universidade de São Paulo. 2009.

SÁ, Lucilene Antunes; VASCONCELOS, Thatiana Lima. **A Cartografia Histórica da Região Metropolitana do Recife**. Anais do I Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica, Paraty, 2011.

Disponível em:

[http://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/vasconcelos\\_thatiana\\_e\\_sa\\_lucilene\\_antunes.pdf](http://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/vasconcelos_thatiana_e_sa_lucilene_antunes.pdf). acesso em: 27 jul. 2020.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. Petrópolis: Vozes, 1976.

SALAMA, Pierre. **O desafio das desigualdades**. América Latina/Ásia: uma comparação econômica. São Paulo: Perspectiva, 2011.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil**. Londrina, v.14, n.2,jan./jun.2012. p.04-22. Disponível em: §. Acesso em: 14 ago. 2020.

SALVADOR, Frei Vicente. **História do Brasil: 1500-1627**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000138.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de Economia**. 11.ed. São Paulo: Best Seller, 2003.

SANTOS, Lucimar Felisberto. **A negação da herança social: africanos e crioulos no mundo da liberdade, do capital e do trabalho**. Rio de Janeiro. (1870-1910).2013. 298f. Trabalho de conclusão de curso (Tese) – Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal da Bahia. 2013.

SANTOS, Ester Oliveira. **Caracterização, biodegradabilidade e tratabilidade do efluente de uma lavanderia industrial**. 2006. 117f. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal de Pernambuco.2006.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. 4.ed. São Paulo: Edusp, 2006.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2013.

\_\_\_\_\_. **Da totalidade do lugar**. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Theotônio. **A teoria da dependência: balanços e perspectivas**. 1998. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=1486375>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SARTORI, Vitor Bartoletti. **Lukács e a crítica ontológica ao direito**. São Paulo: Cortês, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

SECONCID. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. **Orientações para a criação dos Conselhos da Cidade nos municípios**. Disponível em: [https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/Orientaes\\_para\\_a\\_criao\\_dos\\_Conselhos\\_da\\_Cidade\\_nos\\_municipios.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/Orientaes_para_a_criao_dos_Conselhos_da_Cidade_nos_municipios.pdf), Acesso em: 10 ago. 2020.

SEDREZ, Lise. Natureza urbana na América Latina: cidades diversas e narrativas comuns. **Rachel Carson Center Perspectives**. Novas Histórias Ambientais da América Latina e do Caribe, n. 7, 2013. p. 59-66. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26241151>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SEABRA, Odette Carvalho Lima. Pensando o processo de valorização e a geografia. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 66, 1988. p. 94-107. Disponível em: <https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/957/0>. Acesso em: 14 nov. 2019.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO. Prefeitura do Recife. **Política Municipal de Habitação de Interesse Social**. 2016. Disponível em: <http://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/biblioteca/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Municipal%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Interesse%20Social.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2019.

SECRETARIA DAS CIDADES. Governo do Estado de Pernambuco. **Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Beberibe – Pernambuco**. Disponível em: [http://www.cidades.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=12898&folderId=136052&name=DLFE-11880.pdf](http://www.cidades.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=12898&folderId=136052&name=DLFE-11880.pdf). Acesso em: 15 set. 2020.

SILVA, Ivone Maria Ferreira. **Questão social e Serviço Social no Brasil**. 2.ed. Cuiabá: EdUFMT, 2014.

SILVA, Jailson de Souza. Introdução. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **O que é a favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SILVA; Marlon; TOURINHO, Helena. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 34, nov. 2015. p. 401-417. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3405> Acesso em: 15 set. 2020.

SILVA, Pedro Luiz Barros. **Modelo de avalia o de programas sociais prioritários**: relatório final. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) – UNICAMP, 1999. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/369a97aabb94bf06109e4a75d21b45d1.pdf>. Acesso em: 09 abril 2021.

SILVEIRA, Mar ia Laura. Finanças, consumo e circuitos da economia urbana na cidade de São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v.22, n.55, jan./abril, 2009. p.65-76.

SIMMEL, Georg. **Questões fundamentais da Sociologia**: indivíduo e sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2006.

SINGER, Paul. **Economia política da urbaniza o**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

\_\_\_\_\_. **Urbaniza o e desenvolvimento**. São Paulo: Funda o Perseu Abramo, 2017.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzarro. Habita o popular: a materializa o da casa própria no Brasil. **Dimensões**, v. 21, UFES, 2008. p. 221 -239. Disponível em: <http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/viewFile/2491/1987>. Acesso em: 20 out. 2018.

SIQUEIRA, Rafael Souza. **O método da crítica da economia política**: a ciência de Marx na “introdu o” dos Grundrisse de 1857. 2015. 142f. Trabalho de conclusão de curso (Disserta o) – Programa de Pós-Gradua o em Filosofia. Universidade de Brasília. 2015.

SOARES, Luiz Carlos. Escravos de ganho no Rio de Janeiro do século XIX. **Revista Brasileira de H storia**, São Paulo, v.08, n16, mar./ago.,1988. p. 107-142.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Forma o histórica do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdu o crítica ao planejamento e   gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **Conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial**. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.



\_\_\_\_\_. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo; SPOSITO, Maria Encarnação (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2017. p.147-166.

SOUZA, George Cabral. **Capitania de Pernambuco**. Atlas Digital da América Lusa.2018 Disponível em: [http://lhs.unb.br/atlas/Capitania\\_de\\_Pernambuco](http://lhs.unb.br/atlas/Capitania_de_Pernambuco). Acesso em: 14 nov. 2019.

SOUZA, Maria Ângela. Pensando a política nacional de habitação para adversidade das famílias e dos municípios brasileiros. In: BITOUN, Jan et. al. **Desenvolvimento e cidades no Brasil**. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais. Recife: Observatório das Metrôpoles, 2009.

\_\_\_\_\_. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Adauto (Org.). **Habitação social nas metrôpoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p.114-149.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Estruturação urbana e centralidade**. In: Encuentro de Geógrafos de América Latina. Anais, Toluca, v. 1, 1991. p. 44-55. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal3/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/04.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**, Rio Claro, v.35, n.1, jan./abr. 2010, p. 51-62.

\_\_\_\_\_. Espacialidade, cotidiano e poder. **Revista Geosul**, Florianópolis, n.14, ano VII, 1992.

TAVARES, Maria da Conceição. O Processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina/o caso do Brasil. In: CORREA, Vanessa; SIMIONI, Monica (Orgs.). **Desenvolvimento e igualdade**, Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 47-150.

TAVARES, Maria Augusta. **O empreendedorismo e a corrosão das leis trabalhistas**. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 2007. Disponível em: <http://www.joinpp2013.ufma.br>. Acesso em 20 mar. 2021.

TEIXEIRA, Klauber Castro. **Participação social em processos de decisão de política de transporte público de passageiros: a experiência do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife**. 2009. 314f. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal de Pernambuco. 2009.

TOLOSA, Hamilton. Política urbana e redistribuição de renda. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, n.7, abril, 1977. p. 69-100. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6807/1/PPE\\_v7\\_n1\\_Pol%c3%adtica.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6807/1/PPE_v7_n1_Pol%c3%adtica.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

TÖNNIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade como típicos-ideais. In: FERNANDES, F. (Org.). **Comunidade e sociedade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.

TOPALOV, Christian. **Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos**. Espanha: Siglo XXI Editores, 1984.

VAINSENCER, Semira Adler. **Igreja de Nossa Senhora de Boa Viagem**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2008. Disponível em: <https://pesquisaescolar.fundaj.gov.br/pt-br/artigo/igreja-de-nossa-senhora-de-boa-viagem-recife-pe/>. Acesso em: 25 set. 2020.

VALADARES, Alexandre Arbex. O gigante invisível: território e população rural para além das convenções oficiais. **Texto para discussão 1942** - IPEA, Brasília, mar. 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2866/1/TD\\_1942.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2866/1/TD_1942.pdf) Acesso em: 14 ago. 2020.

VARIAN, Hal. **Microeconomia: princípios básicos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

VINER, Jacob. A economia do desenvolvimento. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, abril. 1951. p. 181-225. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2402/2530>§. Acesso em: 27 nov.2018.

WEBER, Max. Comunidade e sociedade como estruturas de socialização. In: FERNANDES, F. (org.). **Comunidade e sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação**. São Paulo: Editora Nacional, 1973.

\_\_\_\_\_. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.), **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15 – 28.

WEFFORT, Francisco Correia. **O populismo na política brasileira**. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

YANG, Philip. Déficit habitacional: impasse, polarização e caminhos possíveis. **Pesquisa, déficit habitacional e inadequação de moradia no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: 2020.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - ROTEIROS DA OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA DIRETA E DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

#### **Roteiro da observação sistemática direta**

- 1 Observação do entorno do conjunto habitacional social;
- 2 Observação do ambiente interno do conjunto habitacional social relacionado ao estado físico do empreendimento;
- 3 Observação do ambiente interno do prédio e da unidade habitacional.

#### **Roteiros das entrevistas semiestruturadas para cada grupo social pesquisado**

##### **A - Grupo 01**

- A.1 História do grupo social;
- A.2 Contexto cotidiano referente à experiência de moradia na esfera doméstica circunscrita ao espaço físico da unidade habitacional;
- A.3 Contexto cotidiano imediato referente à experiência de moradia envolvendo o espaço comum do conjunto habitacional;
- A.4 Contexto cotidiano mediato referente à experiência de moradia envolvendo o entorno do conjunto habitacional e os demais espaços da cidade;
- A.5 Sobre a percepção do contexto socioeconômico e político produzido historicamente.

##### **B - Grupo 02**

- B.1 História do grupo social;
- B.2 Sobre o contexto institucional relacionado à experiência de elaboração do programa habitacional PAC Beberibe;
- B.3 Sobre o contexto comunitário relacionado à execução do programa de habitação social do PAC Beberibe;
- B.4 Sobre a avaliação e o monitoramento da implementação do programa habitacional PAC Beberibe;
- B.5 Sobre a percepção do contexto socioeconômico e político produzido historicamente no campo do direito à moradia e do direito à cidade.

##### **C - Grupo 03**

- C.1 História do grupo social;
- C.2 Sobre o contexto institucional diretamente ligado à experiência voltada para a mobilização das comunidades em torno do direito à moradia e do direito à cidade;
- C.3 Sobre o contexto ligado à participação da sociedade civil nos processos decisórios políticos institucionais no campo do direito à moradia;
- C.4 Sobre o contexto socioeconômico da cidade do Recife produzido pela dinâmica imobiliária;
- C.5 Sobre a categoria habitação através da experiência institucional no campo da luta social.

## APÊNDICE B – ESTRUTURA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS CATEGORIAS EMPÍRICAS

### Categorias iniciais definidas por dimensão da prática socioespacial

Categorias iniciais		
1 - Produção do espaço	2 - Domínio do espaço	3 - Apropriação do espaço
1.1 Satisfação dos moradores com a mudança habitacional	2.1 Relação de poder vertical entre a prefeitura e os moradores beneficiários	3.1 Envolvimento coletivo em situações contingenciais
1.2 Conformação dos moradores com as normas do programa habitacional	2.2 Ineficiência no processo público de regularização fundiária	3.2 Iniciativas individuais com benefícios coletivos
1.3 Mudança improvisada da estrutura original de moradia	2.3 Incerteza em relação à propriedade da unidade habitacional	3.3 Isolamento e relações conflituosas entre vizinhos
1.4 Abandono do programa habitacional	2.4 Dependência da prefeitura para adaptação da moradia própria	3.4 Contrato de consumo oneroso (serviços relativos à energia elétrica, água e esgoto)
		3.5 Disponibilidade e custo do transporte coletivo para os moradores
		3.6 – Responsabilidade compartilhada de manutenção do habitacional

Fonte: elaboração própria.

### Construção das categorias intermediárias a partir das categorias iniciais

(continuação)

Construção das categorias intermediárias					
Dimensões prática socioespacial	Categorias iniciais	Unidades de registro	Conceitos norteadores	Categorias intermediárias	
1 - Produção do espaço	1.1- Satisfação dos moradores com a mudança habitacional	A gente sabe que tudo se acaba um dia, mas a gente tendo zelo aqui, demora mais (E1.6)	Essa categoria de análise referencia os casos em que se verificou a satisfação dos moradores com as condições de moradia determinadas pelo programa habitacional. Essa satisfação é expressa pela prática de zelar a unidade habitacional a partir do entendimento da concessão pública da habitação, não como um direito social constitucional em que se é titular, mas como um privilégio ou oportunidade única de realização um sonho.	Concordância com a estrutura original de moradia	
		Eu zelo! Eu sai da beira do rio pra ser gente! Não sabem cuidar, a prefeitura não tem nada a ver com isso (E1.7)			
		Nem todo mundo teve esse privilégio,né? Tudo de bom! Agora é zelar, né? (E1.15)			
	1.2 - Conformação dos moradores com as normas do programa	A gente tem que se adaptar com tudo (E1.6)	Posicionamento passivo diante das limitações e normas estabelecidas pelo programa relativas à estrutura original do habitacional, ainda que se reconheça a necessidade de mudanças estruturais específicas que melhorariam as condições de habitabilidade postas pela prefeitura.		
		A gente só não pode fazer o melhoramento aqui (E1.23)			
		Aqui é apartamento e ninguém pode mexer em nada (E1.30)			
		Muita gente já caiu, menino já caiu já, se machuca, se arranha. Ninguém reclama não (E1.39)			
		Você mexe na estrutura de moradia, você não tem como suprir naquela família todas as necessidades (E2.1)			
		Os moradores do “X” colocaram aquela escada ali, aí a prefeitura veio,			Sob essa categoria inicial, foram

	<p>1.3 - Mudança improvisada da estrutura original de moradia</p>	<p>derrubou (E1.1)</p> <p>A gente que mora aqui em baixo procura usar nossa proteção, mas só que somos interrompidos por conta da prefeitura (E1.3)</p> <p>Eles só chegam pra reclamar e desmanchar o que a gente faz (E1.4)</p> <p>Eu fiz essa cerca já pra eles ficarem brincando aqui dentro (E1.5)</p> <p>Eu só pinto a minha porta, eu pinte a minha casa agora (E1.8)</p> <p>Meu filho pegou e fez uma massa branca e botou na rachadura, mas abriu de novo, aí pegou e disse que tava perigando (E1.9)</p> <p>Eu tive que botar um colchão aqui no chão e ele ficar dormindo aqui em baixo porque não tinha condições dele subir (E1.11)</p> <p>Fiz um amparozinho ali, botei quatro telhas brasilit, eles vieram e derrubaram (E1.12)</p> <p>Eles não concordaram com a gente que foi pra fechar a área de serviço (E1.14)</p> <p>Eu botei a grade de ferro. (E1.18)</p> <p>Fiz aquela adaptação ali, não pode, mas tem que fazer, se não a gente fica sem água (E1.19)</p> <p>Eu quero colocar uma grade (E1.21)</p> <p>Aí a turma se juntou e fez um muro ali (E1.23)</p>	<p>reunidos os registros da inconformação dos beneficiários com a estrutura original do habitacional. Tal inconformação expressa-se por meio das práticas que modificaram aquela estrutura original na tentativa de produzir o próprio espaço de moradia. Enquanto a inconformação se traduz em resistência à inegociabilidade do novo repertório de deveres e obrigações (LEMOS, 2010) posto pelo poder público, as alterações improvisadas na estrutura do habitacional podem ser entendidas a partir de Oliven (2010), como soluções nas condições de habitabilidade não atendidas pelo Estado.</p>	<p>Inconformação com a estrutura original de moradia</p>
	<p>1.4 – Abandono do programa habitacional</p>	<p>Muitos sai daqui, porque não gosta do local. Aqui tem muita rachadura. (E1.31)</p>	<p>Essa categoria de análise, refere-se à desistência voluntária da condição de beneficiário do PAC Beberibe.</p>	
<p><b>2 - Domínio do espaço</b></p>	<p>2.1 - Relação de poder vertical entre a prefeitura e os moradores beneficiários</p>	<p>A ordem aqui é que a gente não pode vender, não pode alugar (E1.1)</p> <p>Não deixa e se a gente fizer fica até arriscado de perder o imóvel (E1.3)</p> <p>A prefeitura disse que isso aqui é deles, não foi uma troca não, a gente só tem direito da posse (E1.4)</p> <p>Um termo que não era pra eu tá batendo na parede, não era pra ligar som alto (E1.8)</p> <p>Se a gente tentar sair a gente vai pra rua (E1.9)</p> <p>Em relação ao descumprimento das normas, o município tem se posicionado na forma da lei. Porém, é importante destacar que cada caso precisa ser analisado minuciosamente, considerando a complexidade e vulnerabilidade/família, pois em determinados casos isso não foi feito (E2.2)</p>	<p>As práticas dos moradores sinalizam o controle da prefeitura por meio de uma relação impositiva, verticalizada em que não há espaço para uma relação dialógica, colaborativa. A coerção normativa apresenta-se como meio principal de gestão dessa realidade habitacional particular.</p>	<p>O controle normativo como especificidade prevacente do modo de gestão do programa habitacional</p>
	<p>2.2 – Ineficiência no processo público de regularização fundiária</p>	<p>Como é que eu vou fazer regularização fundiária se eu não tenho sequer a propriedade do terreno? (E2.1)</p>	<p>Essa categoria de análise aborda os fatores que determinam a ineficiência pública no que diz respeito ao processo da regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Dentre aqueles fatores, destaca-se a morosidade em decorrência da apropriação pública de terrenos cuja regularização da propriedade depende do reconhecimento da justiça.</p>	
	<p>2.3 - Incerteza em</p>	<p>Me sinto dono não. Aqui não pode vender (E1.18)</p>	<p>Essa categoria reúne as falas que</p>	

	relação à propriedade da unidade habitacional	A gente não tem o documento que é dono mesmo (E1.29)	manifestam a falta de convicção acerca da condição de proprietário do imóvel, de poder dispor do direito de decidir sobre a construção/adaptação do lugar da moradia de acordo com as próprias preferências.	Liberdade de adequação da moradia como expressão de propriedade
		A gente praticamente não é dono (E1.39)		
	2.4 - Dependência da prefeitura para adaptação da moradia própria	Eles dizem que isso aqui tem cinco anos de garantia e a gente só tem três, mas tudo que a gente chama eles dizem: "É com vocês"(E1.6).	Referencia o contrassenso, por parte da prefeitura, relativo ao modo como os moradores devem agir diante dos problemas técnicos ligados à infraestrutura do habitacional. Exige-se que sejam proativos diante da resolução dos problemas, mas quando os moradores agem, são repreendidos quanto ao solucionamento dado, por este último, previsivelmente, não partir de um conhecimento técnico na maioria das vezes.	
		Depende da prefeitura a melhora da gente. Se eles não quiserem, a gente continua assim (E1.15)		
		Você ter sua própria casa e você não pode passar um muro? (E1.17)		
		A gente não pode fazer uma melhoria no apartamento da gente. (E1.27)		
		Os moradores poderiam deixar as habitações da forma que achem adequada a sua moradia (E2.3)		
<b>3- Apropriação do espaço</b>	3.1 -Envolvimento coletivo em situações contingenciais	Tem vizinhos que são bons vizinhos e tem vizinhos que são sofríveis, entendeu? São horríveis pra você se dar. Numa necessidade maior eles chegam (E1.3)	Referencia as práticas que caracterizam a suspensão temporária do distanciamento entre moradores ao se depararem com a necessidade da força coletiva para o solucionamento de problemas que atingem as condições de habitabilidade de todos. Ainda que o reconhecimento dessa necessidade se dê em situações pontuais e descontínuas, essas práticas também representam formas coletivas improvisadas para lidar com a omissão do poder público municipal, no caso, relacionada às regras estabelecidas no plano habitacional quanto ao apoio em reparos que inevitavelmente irão incidir sobre a estrutura original do habitacional.	O coletivo no contexto determinado pelo distanciamento como meio de convivência
		A gente se junta, limpa, pinta, fica tudo bonitinho, a gente mesmo aqui do bloco. (E1.10)		
		Se não aproveitar quando a água chega, fica sem água. Esse vizinho aí deu força pra gente e ele fornece pra gente. Se não fosse ele, tá difícil (E1.18)		
		Quando tem problema, são os moradores que ajeitam tudo (E1.33)		
		A gente aqui é que ajeitou a cisterna (E1.36)		
	3.2 - Iniciativas individuais com benefício coletivo	Limpo aqui em baixo todo dia, por mim mesma, sem ninguém (E1.2)	Essa categoria de análise reúne as práticas individuais que denotam atribuições de cuidado com a unidade habitacional exigidas pela condição de beneficiário/beneficiária dentro de uma perspectiva de integração com os espaços de convivência comum do habitacional, responsabilidade que se expande do lugar individual de moradia para o lugar comum de moradia.	
		Se seu banheiro tá pingando, qual o seu jeito? Chegar e dizer: "Olhe, o seu banheiro tá assim...", eu ia procurar saber como tá, como é que não tá, pra eu não tá prejudicando você, mas aqui é o contrário, o povo tá errado e quer estar certo(E1.7)		
		Eu coloco meu lixo, até separar eu separo, eu separo o meu lixo orgânico e o meu lixo que é do dia a dia, de plástico, eu boto separado, eu mesmo separo, quer dizer, eu faço minha parte (E1.8)		
		Só quem lava esse prédio sou eu e meu filho (E1.9)		
		Da parte da gente mesmo, a gente procura não fazer barulho (E1.11)		
		O que puder ajudar, ajudo. O que não puder, vou na igreja e faço oração (E1.15)		
		É um morador ou outro que toma uma atitude e vai na prefeitura (E1.17)		
3.3- Isolamento e relações conflitivas entre	Sabe porque eu conservo minha janela fechada? Porque tem umas mulher lá em cima que até pra comer não têm educação (E1.4)	Essa categoria de análise reúne as práticas que apontam para a prevalência de relações sociais conflitivas. Nesse contexto cotidiano, o isolamento é entendido como estratégia de convivência.		
	Aqui a maioria é metido, tem o nariz em pé. Não dá pra contar não (E1.13)			
	É cada um na sua (E1.18)			

	vizinhos	Eu não incomodo ninguém, minhas portas é tudo fechada. (E1.35)		
	3.4 - Contrato de consumo oneroso (serviços relativos à energia elétrica e água)	<p>Na invasão a gente não pagava água, luz. Tem isso também, né? Mas aqui a conta vem muito alta. Vem 170 reais. Eu acho isso um absurdo. Pra quem nunca teve uma casa pra morar (E1.16)</p> <p>Só se eu deixar de comer. Eu deixei cortar, pois não tenho condições nenhuma de pagar. Tem pessoas que deixa tudo apagado (E1.23)</p> <p>A gente morava na favela e na favela tudo é mais barato. Ai a gente compra as coisas lá em Água Fria (E1.19)</p> <p>A gente come ou paga energia. Com água é a mesma coisa (E1.33)</p> <p>Mas a Celpe tem tarifa social pelo consumo, então se você não tinha limite no consumo e continua sem ter limite no consumo, você vai extrapolar o mínimo e quando você extrapolar você vai ser cobrado pelo que consumiu e não pela tarifa social mais (E2.1)</p> <p>A construção de unidades habitacionais de interesse social, proporciona um novo recomeço para famílias (E2.2)</p>	Referencia as práticas dos moradores que dizem respeito ao cumprimento das obrigações pecuniárias relativas aos contratos de prestação de serviços que integram a realização da vida cotidiana na esfera da cidade formal, como o consumo oneroso de água e energia elétrica. Esse contrato de consumo, definido por Marques (2005, p. 252) como todas aquelas relações contratuais ligando um consumidor a um profissional, fornecedor de bens ou serviços, engloba todos os contratos civis e mercantis, vinculando à relação jurídica de consumo criada, possíveis desdobramentos penais cuja sujeição dos moradores passou a existir quando estes últimos assumiram a condição de beneficiários do PAC Beberibe.	Obrigações de manutenção do habitacional e de consumo sob a racionalidade econômica na cidade formal
	3.5 - Disponibilidade e custo do transporte coletivo para os moradores	<p>A gente tem que andar pra apanhar o ônibus lá em baixo. Aqui atrás tem, mas demora demais o ônibus chegar, então é essa a dificuldade (E1.3)</p> <p>Porque empresa contratada, eles só colocam pessoas que moram próximo ao trabalho, a firma contratada. Ai eles compraram até uma bicicleta pra mim, pra eu ir trabalhar, aí como eu vim pra cá depois de um ano de trabalho, aí eles disseram pra mim que não dava não (E1.5)</p> <p>Tem ônibus que passa ali, mas ele passa aí um dia sim, um dia não, vai pra cidade (E1.7)</p> <p>O ônibus passa aí na frente só passa um só, o outro só passa na outra parada, lá em cima e aqui só passa o José Amarino dos Reis, ele passa aqui, tem uma kombizinha que passa pegando as pessoas pra ir pro Alto do Maracanã, Alto do Rosário, ela passa mais ou menos de duas em duas horas (E1.8)</p> <p>Muitas vezes a gente não tem dinheiro nem pra passagem. Qualquer hora aqui não circula ônibus (E1.19)</p>	Essa categoria de análise referencia a disponibilidade e o custo do transporte coletivo que refletem a qualidade da mobilidade dos moradores.	
	3.6- Responsabilidade compartilhada de manutenção do habitacional	A casa não é minha, o barraco na favela era meu, mas a casa não é minha, a casa é da prefeitura porque eu não posso mexer em nada nela e porque eu não tenho o documento da propriedade, porque eu não posso vender, porque eu não posso alugar, no meu barraco eu fazia o que eu quisesse.", ao mesmo tempo quando estoura um cano lá dentro por exemplo, a prefeitura tem que vir consertar (E2.1)	Essa categoria diz respeito ao modo como a prefeitura pensa a atribuição de responsabilidade quanto à manutenção do habitacional: partilhada entre o poder público e os moradores.	

Fonte: adaptação de Fossá e Silvia (2015).

## Construção das categorias finais a partir das categorias intermediárias

(continuação)

<b>Construção das categorias finais</b>				
<b>Dimensões prática socioespacial</b>	<b>Categorias iniciais</b>	<b>Categorias intermediárias</b>	<b>Conceitos norteadores</b>	<b>Categorias finais</b>
<b>1 - Produção do espaço</b>	1.1 - Satisfação dos moradores com a mudança habitacional	Concordância com a estrutura original de moradia	Evidencia a concordância de parte dos moradores entrevistados em relação à permissão de uso do imóvel. Essa concordância abrange dois níveis: um relacionado à satisfação com o espaço habitacional delineado pelo poder público; e o outro, relacionado à conformação ao que foi posto pelo poder público, ainda que haja alguma insatisfação.	I. As condições de habitabilidade postas pelo poder público municipal: entre manter ou transformar o espaço habitacional
	1.2 - Conformação dos moradores com as normas do programa			
	1.3 - Mudança improvisada da estrutura original de moradia	Inconformação com a estrutura original de moradia	Essa categoria referencia as práticas movidas por um posicionamento reativo diante das regras relacionadas à modificação da estrutura dos habitacionais. Nesta categoria, as modificações realizadas pelos moradores não dizem respeito à estética do habitacional, mas aos problemas estruturais que interferem diretamente nas condições de habitabilidade.	
	1.4 – Abandono do programa habitacional			
<b>2 - Domínio do espaço</b>	2.1- Relação de poder vertical entre a prefeitura e os moradores beneficiários	O controle normativo como especificidade prevalecente do modo de gestão do programa habitacional	Caracteriza o tipo de relação entre o poder público municipal e os moradores beneficiários, expressão da forma como o programa em sua fase de execução é gerido.	II. Do domínio da moradia irregular à moradia regular sem domínio
	2.2 - Ineficiência no processo público de regularização fundiária			
	2.3 - Incerteza em relação à propriedade da unidade habitacional	Liberdade de adequação da moradia como expressão de propriedade	Referencia os direitos objetivo e subjetivo à propriedade do imóvel que os moradores possuem. Contudo, as unidades de registro evidenciam que essas relações jurídicas não aparecem suficientemente claras para as famílias beneficiárias entrevistadas. Por sua vez, essa falta de clareza aponta para a forma como as informações acerca dos direitos dos moradores geradas a partir das remoções sob a justificativa da utilidade pública foram repassadas pela prefeitura.	
	2.4 - Dependência da prefeitura para adaptação da moradia própria			
<b>3 - Apropriação do espaço</b>	3.1 - Envolvimento coletivo em situações contingenciais	O coletivo no contexto determinado pelo distanciamento como meio de convivência	Práticas que sinalizam tanto a descrença no diálogo como meio para solucionar os problemas nos habitacionais e os conflitos existentes entre vizinhos; como também apontam a materialização da força coletiva ainda que seja em situações imprevisíveis ocorridas em um contexto omissivo do poder público municipal.	III. O espaço de moradia da cidade formal vivido na esfera da impossibilidade a partir da convivência coletiva construída pelo
	3.2 - Iniciativas individuais com benefício coletivo			
	3.3 - Isolamento e relações conflituosas entre vizinhos			
	3.4 - Contrato de consumo oneroso (serviços relativos à	Obrigações de manutenção do	Evidencia as práticas relacionadas aos desafios da vida civil na esfera da cidade formal, que consistem nas obrigações	



	energia elétrica e água)	habitacional e de consumo sob a racionalidade econômica na cidade formal	trazidas com a relação jurídica contratual, cujo objeto é o consumo de bens e serviços.	distanciamento
	3.5 - Disponibilidade e custo do transporte coletivo para os moradores			
	3.6 - Responsabilidade compartilhada de manutenção do habitacional			

Fonte: adaptação de Fossá e Silvia (2015).

## ANEXO

### ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

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

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO  
(PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS)**

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário (a) da pesquisa **A reprodução da legalidade capitalista no tratamento público da questão da moradia na cidade: uma análise crítica da relação entre o programa de habitação social PAC Beberibe e a vida cotidiana das famílias beneficiárias**, que está sob a responsabilidade da pesquisadora Stella D'Angelis Rodrigues Rocha [...].

Todas as suas dúvidas podem ser esclarecidas com a responsável por esta pesquisa. Apenas quando todos os esclarecimentos forem dados e você concorde com a realização do estudo, pedimos que rubrique as folhas e assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma via lhe será entregue e a outra ficará com o pesquisador responsável. Você estará livre para decidir participar ou recusar-se. Caso não aceite participar, não haverá nenhum problema, desistir é um direito seu, bem como será possível retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa, também sem nenhuma penalidade.

#### INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

- **Descrição da pesquisa:** a utilidade desta pesquisa justifica-se pela contribuição que oferecerá ao atendimento do direito à moradia adequada por meio dos programas públicos de habitação social. Tem como objetivo principal, analisar a lógica capitalista no tratamento dado pelo Estado ao problema habitacional a partir das práticas cotidianas das famílias beneficiárias do PAC Beberibe em Recife. Em relação aos procedimentos da coleta de dados, estes se darão por meio de entrevistas e da observação direta do ambiente habitacional pesquisado.
- **Esclarecimento do período de participação do voluntário na pesquisa:** o início e o término da participação do voluntário na pesquisa se dará em um único dia.
- **RISCOS diretos para os voluntários:** a realização da pesquisa de campo, por se constituir em entrevistas e na observação direta do ambiente habitacional, não oferecerá riscos diretos e indiretos à integridade física dos participantes. Em relação a outras formas de danos que possam afetar a saúde psicológica como desconforto ou constrangimento, caso ocorram, estes serão sanados pela suspensão imediata da entrevista.
- **BENEFÍCIOS diretos e indiretos para os voluntários:** os benefícios podem ser atribuídos ao processo de reflexão que será promovido durante a entrevista, envolvendo as condições de vida dos moradores nos habitacionais; como também a contribuição para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para sanar o problema da moradia a partir da produção do conhecimento científico.

Todas as informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre a sua participação. Os dados coletados nesta pesquisa qualitativa

por meio de entrevistas e da observação direta, ficarão armazenados em computador pessoal sob a responsabilidade da pesquisadora responsável pelo período de mínimo 5 anos.

Nada lhe será pago e nem será cobrado para participar desta pesquisa, pois a aceitação é voluntária, mas fica também garantida a indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extra-judicial. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidas pelos pesquisadores (ressarcimento de transporte e alimentação).

Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFPE no endereço: avenida da Engenharia s/n – 1º Andar, sala 4 - Cidade Universitária, Recife-PE, CEP: 50740-600, Tel.: (81) 2126.8588, e-mail: [cepcs@ufpe.br](mailto:cepcs@ufpe.br).

Recife, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_

\_\_\_\_\_  
(Assinatura do pesquisador)

### CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO VOLUNTÁRIO (A)

Eu, \_\_\_\_\_, CPF \_\_\_\_\_, abaixo assinado pela pessoa por mim designada, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e de ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecido as minhas dúvidas com o pesquisador responsável, concordo em participar do estudo A reprodução da legalidade capitalista no tratamento público da questão da moradia na cidade: uma análise crítica da relação entre o programa de habitação social PAC Beberibe e a vida cotidiana das famílias beneficiárias, como voluntário (a). Fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pelo(a) pesquisador (a) sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade (ou interrupção de meu acompanhamento/assistência/tratamento).

Local e data \_\_\_\_\_  
Assinatura do participante \_\_\_\_\_

Impressão digital (opcional)
------------------------------------

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e o aceite do voluntário em participar. (02 testemunhas não ligadas à equipe de pesquisadores):

Nome:	Nome:
Assinatura:	Assinatura: