

TIPOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE¹

Helenilda Cavalcanti
Lívia Miranda
Maria Ângela Souza
Norah Neves

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta os resultados da Pesquisa Tipologia/Caracterização dos Assentamentos Precários na Região Metropolitana (RM) do Recife, coordenada pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). Esta pesquisa está articulada a um projeto mais amplo denominado Tipologia e Caracterização Socioeconômica dos Assentamentos Precários Brasileiros, que foi coordenado pelo Ipea. O estudo identificou que, na RM do Recife, os assentamentos populares apresentam grande variedade de tipologias e graus de irregularidade e precariedade comuns a outras realidades brasileiras. As especificidades locais não configuram novas tipologias, mas estão expressas nas táticas de resistência da população pobre aos tradicionais processos de produção e reprodução do espaço na disputa por melhores localizações nas cidades. Nesta perspectiva, este estudo procura destacar as dinâmicas e a organização espacial dos assentamentos precários na RM do Recife, bem como busca identificar as tendências históricas de localização e o impacto das mudanças recentes – que vêm

1. Este capítulo está baseado nos resultados da pesquisa Tipologia e Caracterização Socioeconômica dos Assentamentos Precários: Região Metropolitana do Recife, coordenada pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). A pesquisa articula-se com um projeto mais amplo, Tipologia e Caracterização Socioeconômica dos Assentamentos Precários nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, que esteve sob a responsabilidade geral da Coordenação de Estudos Setoriais Urbanos (Cesurb), vinculada à Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. Para a elaboração do referido estudo, a Fundaj firmou um convênio de cooperação técnica com o Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais (Observatório PE), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da organização não governamental (ONG) Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), que viabilizou seu acesso ao Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres (Sigap) da Região Metropolitana (RM) do Recife. A parceria Fundaj/Observatório PE, além de viabilizar a consultoria deste observatório para a pesquisa, proporcionou a ampliação do Sigap da RM do Recife, que passou a incorporar a pesquisa das áreas de risco desta RM (Codecipe, 2010), o levantamento e a espacialização dos conjuntos habitacionais (*op. cit.*), o levantamento dos loteamentos irregulares e clandestinos da RM do Recife (Condepe/Fidem, 2002b) e a pesquisa dos projetos estruturadores para esta RM. O estudo integrou também parceiros em uma rede local, por meio de cooperação com a Prefeitura do Recife e da representação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe/Fidem). Agradecimentos são dirigidos ao bolsista da Fundaj e do Ipea Edvaldo Santos, pelo seu trabalho de confecção dos cartogramas deste estudo.

ocorrendo a partir dos investimentos governamentais no desenvolvimento local: Porto de Suape, Refinaria Abreu e Lima, Cidade da Copa etc.

Este trabalho discute a questão urbana a partir das condições de precariedade dos assentamentos populares nas metrópoles brasileiras, com foco na RM do Recife. Indaga-se em que aspectos estas áreas possuem similaridades ou especificidades associadas às varias regiões do país. Observa-se, também, a partir de quais padrões de tipologia estes assentamentos podem ser caracterizados.

Preteceille e Lavinias (2000, p. 460) destacam, historicamente, os estudos e as reflexões sobre assentamentos precários e consolidaram alguns consensos conceituais, a partir dos quais são referenciados os estudos mais recentes. Destacam-se: *i*) assentamentos como o lócus em que reside a população mais pobre; *ii*) um espaço típico, não necessariamente geográfico ou social, em que se configura a chamada “cidade informal”; e *iii*) um universo, tendencialmente marcado pela irregularidade na ocupação do solo urbano e pela precariedade das moradias e de serviços públicos e equipamentos urbanos.

Cardoso (2008a), ao discutir os conceitos de assentamentos precários para o Brasil, destaca que estes espaços envolvem situações distintas, tais como favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, cortiços e conjuntos habitacionais – promovidos pelo setor público, que se encontram em situação de irregularidade ou de degradação. Tais manifestações espaciais estão, ainda, intimamente associadas a diferentes graus de carência e vulnerabilidade das famílias residentes: a insuficiência de renda, o baixo grau de escolaridade e a ocupação precária dos adultos. Estas características foram adotadas pelo Ministério das Cidades (MCidades), ao propor a Política de Habitação e Integração Urbana de Assentamentos Precários (Brasil, 2008).

Nos estudos mais específicos para a RM do Recife, encontram-se diferentes denominações quando há referência a assentamentos precários: assentamento de baixa renda (1979), assentamentos populares (1988), áreas de pobreza (2000) e áreas pobres (2002).

São áreas que estão localizadas em terrenos de particulares, públicos ou em áreas *non aedificandi*; que contenham padrão construtivo majoritariamente de baixa qualidade ou precário; cujo padrão urbanístico, em desacordo com a legislação vigente, resulte em espaços insalubres, promíscuos e descontextualizados; que se constitua em um espaço impermeável da cidade (Condepe/Fidem, 2002a² apud Souza, Bitoun e Miranda, 2007).

É importante destacar que essa diversidade de termos denomina áreas com características muito semelhantes às tipologias nacionais *favelas* e, em alguns casos, *loteamentos irregulares*, descritas por Cardoso (2008a). No entanto, os *conjuntos*

2. Banco de dados georreferenciado do estudo coordenado pelo cientista político Marcos Lima e pela arquiteta Maria de Jesus de Britto Leite, elaborado no âmbito do Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (Prometrópole), em 1998, para o Cadastro de Áreas Pobres da RM do Recife (2002).

habitacionais degradados não foram incluídos no universo dos assentamentos populares ou assentamentos/áreas pobres. Além disso, nenhum dos estudos existentes, em âmbito local, inclui a existência da tipologia *cortiço*. Estas diferenças serão explicadas posteriormente.

Além das considerações levantadas anteriormente, o estudo em tela orientou-se pelas seguintes questões: Quais são os tipos de assentamentos encontrados na Região Metropolitana do Recife? Como estas áreas se articulam com outras áreas vizinhas ou bairros e com outros territórios desta RM? O que estaria produzindo a diferenciação dentro das áreas pobres? Estas diferenciações apontam para variações nos padrões básicos das áreas pobres na RM do Recife?

O texto está estruturado em seis seções, além desta introdução: a segunda seção desenvolve uma reflexão sobre as formas de produção e reprodução do espaço metropolitano, com foco nas dinâmicas destes conceitos no tocante aos assentamentos precários; a terceira resgata referências históricas e regionalismos, ao apresentar o estado da arte das informações sobre estes assentamentos na RM do Recife. Em seguida, a quarta seção busca refletir sobre os conceitos e suas transformações, tanto no plano das definições quanto no das políticas públicas. A quinta seção procura estabelecer, brevemente, algumas relações entre as tipologias e os conceitos existentes em âmbito local e os conceitos gerais adotados na pesquisa Caracterização e Tipologia Socioeconômica dos Assentamentos Precários Brasileiros. Com base nas reflexões elaboradas nestas seções, na sexta seção, são apresentadas as características locais dos tipos de assentamentos precários da RM do Recife. Tal descrição incorpora observações sobre os níveis de irregularidade e precariedade dos assentamentos. E, por fim, nas considerações finais, mencionam-se as iniciativas mais recentes promovidas pelo poder público, com algumas recomendações para as políticas públicas no setor.³

2 A REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE, SUAS TRANSFORMAÇÕES E OS PROCESSOS DE EXPANSÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

O território da RM do Recife foi instituído pela União, por meio da Lei Complementar (LC) nº 14, de 8 de junho de 1973. Esta RM compreende quatorze municípios,⁴ onde reside população de 3.691.057 habitantes em 1.247.497 domicílios (IBGE, 2011). Esta aglomeração ocupa apenas 2,82% da área de Pernambuco, mas representa 42% da população do estado. Deste total, 3.589.674 habitantes são residentes da zona urbana (51% da população urbana em Pernambuco) e 101.383 habitantes moram na zona rural (5,81% da população rural do estado).

3. Os cartogramas ilustrativos estão dispostos no anexo.

4. A RM do Recife é composta por quatorze municípios: Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

Com 218km², a capital, Recife, representa 7,2% da área metropolitana e concentra 41,6% dos habitantes desta região (mapa 1).

MAPA 1

Municípios e malha urbana da RM do Recife



Fonte: Souza (2009).

A RM do Recife exhibe padrão de ocupação espacial caracterizado ora por malha contínua que ultrapassa limites político-administrativos municipais, ora por incorporar núcleos urbanos isolados que apresentam pouca integração à sua dinâmica de fluxos, funções e relações socioeconômicas. Tais características, comuns a maioria das metrópoles brasileiras, devem-se à dissociação entre as dinâmicas espaciais e os limites institucionais estabelecidos pela legislação. Nas últimas décadas, a participação relativa da população do Recife na RM é decrescente. Sofreu redução

de 44% (1991) para 42,6% (2000) e 41,64% (2010). Por sua vez, a população do seu entorno aumentou em 237.412 habitantes (IBGE, 2011). Tal dinâmica reafirma a clássica tendência de crescimento centro-periferia.

São núcleos urbanos conurbados com o Recife (município-polo): Jaboatão dos Guararapes (644.620 habitantes), Olinda (377.779 habitantes) e Paulista (300.466 habitantes). Estes apresentam nível muito alto de integração.⁵ A dinâmica dos fluxos migratórios entre os municípios metropolitanos confirma a expansão do Recife para os municípios vizinhos. Estudos realizados sobre esta dinâmica populacional – a partir de dados censitários – revelaram que cerca de 80% dos habitantes que migraram do Recife, na década de 1970, deslocaram-se para Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista (Moreira, 2001; Lira 2003). Para isto, contribuiu significativamente a política de habitação popular, empreendida pela Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (Cohab-PE), bem como a urbanização e o adensamento das faixas de praia destes municípios (Souza e Bitoun, 2009).

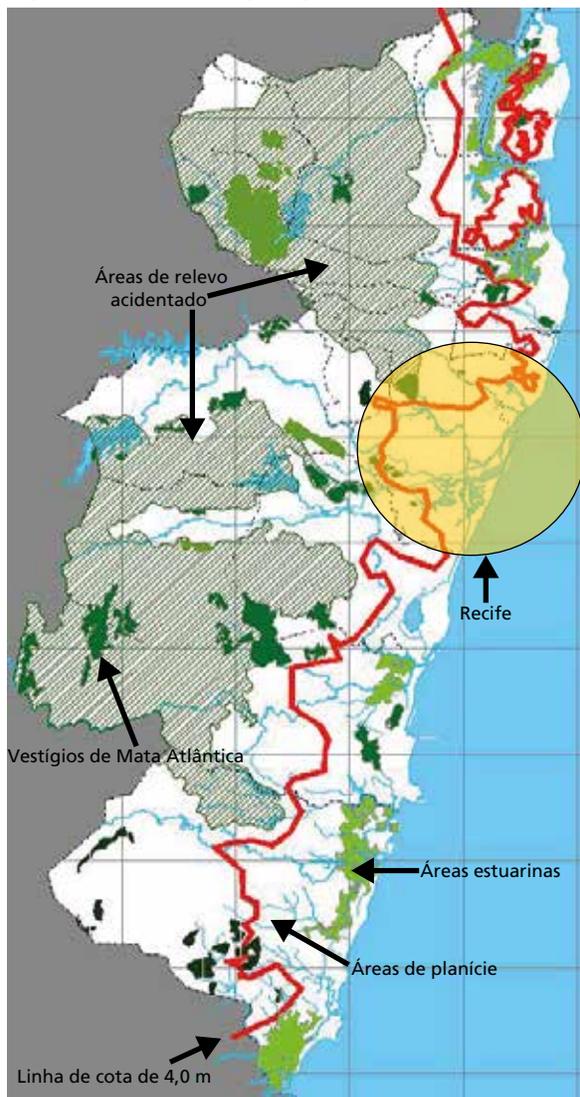
Os demais municípios metropolitanos se caracterizam por diferenciados processos de integração que variam do alto ao médio. Destacam-se do conjunto os municípios de Abreu e Lima (94.429 habitantes), Camaragibe (144.460 habitantes) e Cabo de Santo Agostinho (185.025 habitantes), por apresentarem alto nível de integração com o Recife. Como se verá a seguir, os movimentos populacionais e pendulares neste conjunto de municípios tendem a se intensificar, em função dos novos empreendimentos promovidos para a região.

As dinâmicas socioespaciais na metrópole recifense estão submetidas a uma complexa inter-relação de fatores físico-ambientais, históricos, econômicos e institucionais. A imbricação destes fatores condicionou fortemente a morfologia e os movimentos de expansão da mancha urbana metropolitana. Marinho, Leitão e Lacerda (2007) realçam alguns destes fatores enquanto limitadores ou dinamizadores do espraiamento da malha urbanizada, como mostra o mapa 2.

5. O nível de integração a que se refere o parágrafo foi sugerido pelo estudo do Observatório das Metrôpoles (2005a), na obra *Análise das regiões metropolitanas do Brasil: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Esta pesquisa propôs uma metodologia para delimitar a extensão das aglomerações metropolitanas brasileiras, a partir do grau de integração ao polo metropolitano. Tendo por base indicadores sintéticos (evolução demográfica, fluxos de deslocamentos pendulares, densidade e características ocupacionais), o estudo estabeleceu cinco níveis de integração: muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo.

MAPA 2

Esquema ilustrativo dos principais condicionantes ambientais da RM do Recife



Fonte: Marinho (2002, p. 5).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2.1 Os condicionantes ambientais

No mapa 2, destacam-se os condicionantes físico-ambientais (relevo, hidrologia e vegetação); estes elementos naturais foram determinantes na ocupação do território desde os tempos coloniais. A linha de cota de quatro metros, apresentada

neste mapa, delimita a *faixa litorânea (planície sedimentar fluviomarinha)*.⁶ Esta região é permeada por vasta rede hídrica e pela presença marcante de mangues e alagados. Tais elementos condicionaram a ocupação na planície costeira, que hoje concentra a maior parte dos habitantes metropolitanos. A ocupação urbana desta região mais plana não somente representa a maior extensão, mas também reúne equipamentos, serviços e infraestrutura urbana e concentra forte dinâmica imobiliária. Nesta área, os assentamentos precários constituíram-se desde o século XIX e, até hoje, proliferaram-se as margens dos rios, em áreas alagadiças e manguezais.

As colinas, os morros, os tabuleiros e as serras estão situados predominantemente a oeste e sudoeste da RM do Recife. Caracterizam-se por relevo acidentado repleto de encostas *non aedificandi*. Nestas terras, mais enxutas e mais elevadas, estendia-se a Mata Atlântica. Atualmente, restam apenas alguns vestígios desta espessa floresta tropical (Alheiros *et al.*, 2003). A ocupação de tabuleiros e morros foi intensificada com as enchentes do rio Capibaribe, nos anos 1970. Para lá se dirigiram também os migrantes expulsos das regiões mais secas do Nordeste. Como se verá, mais detalhadamente, na última seção deste texto, os municípios costeiros (Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Cabo, Paulista e Ipojuca) têm mais problemas com a ocupação de suas encostas, devido às maiores precipitações pluviométricas e à maior argilização dos minerais constituintes de sedimentos e solos.

Os elementos ambientais presentes no território metropolitano foram sendo agredidos ao longo do processo acelerado de urbanização da região. Produziram-se redução e descaracterização das feições originais do seu ambiente, e, conseqüentemente, até hoje, ocorrem graves situações de risco para a população pobre impelida a ocupar áreas menos valorizadas nas encostas de morros e alagados.

2.2 O papel da legislação

No mapa 2, pode-se observar como os perímetros de preservação da *legislação ambiental*⁷ constituíram-se em importante limitador da expansão da mancha urbana metropolitana. Os perímetros de proteção dos mananciais, das áreas estuarinas e das reservas florestais contiveram o espraiamento desta mancha. A despeito disto, a legislação urbanística municipal é ainda pouco expressiva no que se refere ao controle da expansão urbana por parte dos municípios metropolitanos. Excetuam-se o município do Recife, que conta com plano diretor – recentemente revisado em 2008 –, bem como dispõe de avançado código ambiental, em vigor desde 2006; e o município de Olinda, que possui plano diretor – revisado em 2004. Os demais municípios tiveram seus planos diretores aprovados mais recentemente, sob a

6. A planície fluviomarinha é formada por depósito de sedimentos (aluviões) carreados pelos rios e pelas areias marinhas trazidas pelas marés.

7. Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965), proteção de mananciais (Lei Estadual nº 9.860/1986), proteção ambiental das áreas estuarinas (Lei Federal nº 9.931/1986), reservas ecológicas (Lei Federal nº 9.989/1987), entre outras.

orientação do órgão de gestão metropolitana (a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco – Condepe/Fidem). No núcleo metropolitano, destaca-se, ainda, o papel da Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), que instituiu as zonas especiais de interesse social (Zeis).⁸ Pode-se afirmar que tal instrumento evitou a remoção dos assentamentos precários em áreas onde a dinâmica imobiliária é mais expressiva.

2.3 As centralidades metropolitanas

Além dos condicionantes ambientais e legais, destacados anteriormente, a configuração metropolitana resulta da força das dinâmicas exercidas pelas diferentes centralidades que conformam esta região polinucleada. O núcleo inicial (o Recife e seu porto) exerce forte poder de centralidade na região e impulsiona forte articulação com os demais núcleos municipais, a partir de eixos de integração que se constituíram desde tempos remotos. Primeiro ao longo dos rios (Capibaribe, Beberibe e Tejipió) e posteriormente através das vias arteriais e perimetrais. Marinho, Leitão e Lacerda (2007) destacam que o processo de expansão da mancha urbana metropolitana está orientado por três dinâmicas, complementares entre si: *i*) a expansão do núcleo central; *ii*) a irradiação da urbanização pelos eixos de ligação entre o centro e a periferia; e *iii*) a ampliação dos núcleos secundários. Também é marcante o isolamento dos municípios do extremo norte e do sul da região (Ilha de Itamaracá, Araçoiaba e Ipojuca), pela sua condição geográfica.

Na porção noroeste e, mais recentemente, no litoral sul, novas estruturas urbanísticas têm sido incorporadas pelo mercado imobiliário de elevado padrão econômico, por meio da implantação de condomínios fechados, bem dotados de infraestrutura, condições de acessibilidade e paisagem privilegiada. Ainda na região sul, entre os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, a implantação do Complexo Industrial e Portuário de Suape, com seus empreendimentos, vem atraindo investimentos – inclusive imobiliários – para a região. Pode-se anunciar uma nova centralidade na RM do Recife, com potencial de transformação significativa da configuração urbanística futura da região. Outras centralidades podem ser geradas, com grandes projetos indutores de transformação urbanística, entre os quais se destaca a Cidade da Copa, no município de São Lourenço da Mata, localizado a oeste do núcleo metropolitano. A implantação dos novos empreendimentos na periferia metropolitana vem impulsionando sua expansão para municípios vizinhos, que se localizam na Zona da Mata pernambucana, conformando um novo colar metropolitano. Embora ainda não tenha sido institucionalizado por lei, este colar

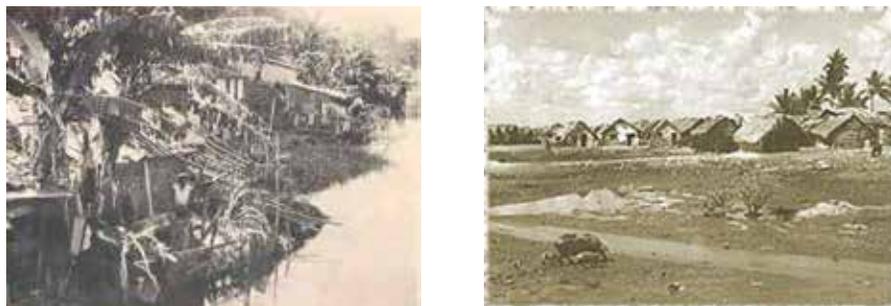
8. O município do Recife reconheceu, em 1980 (DM nº 11.670/1980), 26 áreas especiais de interesse social (Aeis), as quais passam a ser institucionalizadas como zonas especiais de interesse social (Zeis), na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 14.511), aprovada em 17 de janeiro de 1983, com o objetivo de garantir a integração destas áreas à estrutura formal da cidade e regular o processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos.

metropolitano é composto por nove municípios: Serinhaém, Ribeirão e Escada (ao sul); Vitória de Santo Antão, Chã de Alegria e Paudalho (a oeste); e Tracunhaém, Itaquitinga e Goiana (ao norte).

3 OS CONDICIONANTES HISTÓRICOS: ASPECTOS HABITACIONAIS E DE EXPANSÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA RM DO RECIFE

O estigma da produção canavieira marcou profundamente o processo de urbanização na RM do Recife. A interligação histórica entre os engenhos e o porto, ao longo dos rios, estruturou as principais artérias que constituiriam mais tarde a metrópole. As casas grandes urbanizaram-se, mas as distâncias entre os grupos sociais eram nitidamente mantidas: de um lado, proprietários de terras, senhores de engenho e fazendeiros; de outro lado, a população sem nome de família e sem terra, os estigmatizados “zé ninguém”, basicamente descendentes de negros escravos ou índios, como ressalta Freyre (1981, p. 182). É neste contexto que o mocambo ou mucambo⁹ marca a paisagem recifense. À margem dos cursos d’água, os mocambos eram construídos sobre palafitas. O censo de 1913, realizado pela Prefeitura do Recife, identificava que estes 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 (IBGE), totalizavam-se 45.581 prédios, que abrangiam 63,7% dos imóveis da cidade (Falcão Neto e Souza, 1985). A figura 1 apresenta imagens dos mocambos do Recife na década de 1960.

FIGURA 1
Mocambos no Recife impressas (1961)



Fonte: Assembleia Legislativa de Pernambuco. Disponível em: <www.alepe.pe.gov.br/sistemas/perfil/Pernambuco/fotos/005>. Acesso em: 29 jul. 2010.

9. Sobre a questão de mucambo, ver a tese de doutorado de Lira (2003). Ver, também, Freyre (1981).

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 os Mocambos, 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”.¹⁰

A década de 1970 é outro marco na dinâmica de produção dos assentamentos precários. Contraditoriamente, o incentivo dado ao setor da construção civil pela política habitacional implantada por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) fez crescer no Recife o número de habitações a uma taxa de 3,9% ao ano (a.a.). Este aumento, ao contrário do que se propunham os programas habitacionais, foi mais expressivo para a população de alta e média renda (Souza, 1990). A especulação imobiliária decorrente deste processo contribuiu para a elevação dos preços dos terrenos urbanos. A redução e a consequente valorização dos espaços disponíveis na cidade impuseram maiores dificuldades à fixação residencial nos limites do município, o que levou à emergência – em finais da década de 1970 – de sucessivas invasões urbanas com caráter de luta organizada.

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 (Barros e Silva, 1985). Outra 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 (Falcão Neto, 1984 *apud* Souza, Bitoun e Miranda, 2009). 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 (Souza, 1991a). Esta situação repercutiu de forma expressiva no espaço metropolitano, ao ampliar os assentamentos pobres no Recife e chegar a quase duplicar a área por estes ocupada, entre meados dos anos 1970 e final da década de 1980.

Excluídas de oportunidades habitacionais geradas pelas políticas governamentais, as famílias de baixa renda autoconstruíram suas moradias em locais inadequados: os alagados da planície e as vertentes de colinas. As mobilizações sociais e a resistência para se manterem na cidade contra políticas oficiais de expulsão – nos anos 1940 a 1970 –, bem como a luta por melhores condições locais de habitação – nos anos 1980 e 1990 –, até mesmo em situações ambientais desfavoráveis, em alagados e morros, são outras significativas heranças do processo histórico de produção do

10. Expressão bastante utilizada na época para denominar situação de distância e isolamento.

espaço metropolitano. A força destas mobilizações, associada às mudanças no foco da Política Nacional de Habitação (PNH) – por meio do Programa de Erradicação de Sub-Habitação (Promorar) –, em 1979,¹¹ fizeram o Recife protagonizar e materializar em lei importantes instrumentos da luta brasileira pela reforma urbana (as Zeis, instituídas em 1983).

O panorama das políticas de remoção das habitações precárias foi gradualmente sendo substituído por uma perspectiva corretiva, de regularização do ambiente construído e de preservação das relações sociais dos habitantes com o entorno destes assentamentos, apesar da forte pressão imobiliária nas áreas centrais. O incrustamento e a resistência dos assentamentos pobres na cidade formal têm possibilitado aos moradores melhores condições de reprodução social. Neste contexto, o reconhecimento legal do perímetro dos assentamentos em zonas especiais de interesse social fortaleceu a oposição das comunidades às pressões do capital imobiliário. No entanto, o direito de permanecer em áreas valorizadas da cidade não se traduziu em transformações significativas nas condições de vida desta população. As melhorias urbanísticas realizadas em Zeis foram pontuais. A consolidação destes assentamentos fez-se por meio das melhorias habitacionais, que foram maciçamente promovidas com os investimentos privados e familiares. As precárias condições de habitabilidade e a irregularidade fundiária permaneceram, visto que as políticas públicas governamentais não foram capazes de produzir mudanças estruturais.

A evidência da magnitude da pobreza no município-polo expressa-se, também em levantamentos e estimativas de vários estudos que enfocaram e procuraram quantificar o universo das habitações pobres ao longo do século XX. A tabela 1 – formulada por Miranda e Souza (2004), a partir de diversos levantamentos e estimativas – deixa antever o processo de ocupação irregular da urbanização da pobreza recifense, cujo reflexo faz parte de modelo socioeconômico alimentado até hoje: a concentração de terra, renda, recursos e oportunidades, que acentua a formação de mercado imobiliário excludente. A manutenção dos elevados índices de habitações pobres no contexto do Recife e de sua região representa cerca de metade do total das habitações existentes.¹²

11. O Programa de Erradicação de Sub-Habitação (Promorar) reconheceu o direito à moradia no local da ocupação. As oportunidades habitacionais eram oferecidas em comunidades de interesse social, na área central da cidade, sem deslocar esta população para a periferia. A produção de programas habitacionais alternativos durante os anos 1980 caminhou paralelamente ao aprofundamento da crise fiscal brasileira, que culminou com a extinção do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

12. Apesar desse acervo de estudos e levantamentos, a tarefa de reconstituir os processos urbanos da RM do Recife torna-se difícil em face das lacunas e das ausências de dados sistemáticos, elaborados a partir de metodologias compatíveis e com periodicidade. As informações que se encontram disponíveis se referem, na maioria dos casos, ao Recife, o que impossibilita análise comparativa entre os diversos municípios da metrópole. Neste sentido, a análise ora apresentada pretende apontar possibilidades, mas não se constitui em estudo sistemático de formação e expansão das ocupações informais na RM do Recife.

TABELA 1
População e número de moradias do município do Recife e de suas áreas pobres (1940-2000)

Itens	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
População do Recife ⁽¹⁾	350.262	509.042	763.736	1.060.701	1.203.889	1.298.229	1.422.905
Taxa de crescimento da população do Recife (% a.a.)	-	3,81	4,14	3,34	1,27	0,69	1,02
População em áreas pobres	164.837 ⁽²⁾		450.000 ⁽³⁾		518.600 ⁽⁴⁾	830.850 ⁽⁵⁾	727.510 ⁽⁶⁾
Taxa de crescimento da população residente em áreas pobres (% a.a.) ⁽⁷⁾	0,23		4,90		0,79	4,01	-1,32 ⁽⁸⁾
População em áreas pobres do Recife (%)	47,1		58,9		43,1	64,0	51,1
Domicílios do Recife ⁽¹⁾	71.521	104.804	152.835	195.776	246.727	305.901	376.022
Taxa de crescimento dos domicílios – Recife (% a.a.) ⁽⁷⁾	-	3,89	3,84	2,51	2,34	2,14	2,32
Domicílios em áreas pobres	45.581 ⁽²⁾		90.000 ⁽³⁾		103.720 ⁽⁴⁾	166.170 ⁽⁵⁾	191.450 ⁽⁶⁾
Taxa de crescimento dos domicílios em áreas pobres (% a.a.)	5,30		3,29		0,79	4,01	1,43
Domicílios em áreas pobres do Recife (%)	63,7		58,9		42,0	54,3	50,9

Fontes: Miranda e Souza (2004) *apud* Souza, Bitoun e Miranda (2009).

Notas: ⁽¹⁾ Censos demográficos de 1940 a 2000 do IBGE.

⁽²⁾ Ver Comissão Censitária dos Mucambos (1939).

⁽³⁾ Ver Gonçalves (1961) – estimativas do autor.

⁽⁴⁾ Ver Condepe/Fidem (1978) – estimativa para 1978 baseada em mapeamento sobre ortofotocarta do período 1974-1975.

⁽⁵⁾ Ver Recife (1990) – estimativa baseada em mapeamento dos assentamentos realizados no período 1988-1990.

⁽⁶⁾ Ver Condepe/Fidem e Cooperação Técnica Alemã (GTZ) (2000) – estimativa baseada em mapeamento realizado em 1998.

⁽⁷⁾ Cálculo da taxa de crescimento anual, considerando-se os valores apresentados nas respectivas datas de levantamento ou estimativa: 1923-1939; 1939-1960; 1960-1978; 1978-1990; e 1990-2000.

⁽⁸⁾ O decréscimo de população e da taxa de crescimento populacional correspondente ao período 1990-2000 e explica-se pela adoção de metodologias distintas no critério de identificação das áreas pobres, o que resultou em redução destas áreas, que, em 1990, foram contabilizadas como 489 e, em 2000, ficaram reduzidas a 421.

Os dados do Cadastro de Assentamentos Pobres de 1988 – sistematizados pelo Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres (Sigap) da RM de Recife (2008) (tabela 2) – indicaram que, no Recife, aproximadamente 70% dos assentamentos pobres identificados neste estudo já existiam na década de 1960 (333 das 499 localidades registradas). Estes dados foram espacializados no mapa A.1 (anexo).

TABELA 2
Recife: assentamentos pobres e década provável da ocupação – cadastro de 1988 (décadas de 1930-1990)

Década provável da ocupação	Número de assentamentos	(%)
Até a década de 1930	73	14,63
Décadas de 1940 a 1960	260	52,10
Década de 1970	54	10,82
Década de 1980	105	21,04
Década de 1990	7	1,40
Total	499	100,00

Fonte: Souza, Bitoun e Miranda (2009), com base no Cadastro de Assentamentos Pobres, 1988.

Conforme os dados da tabela 3, no início dos anos 2000, o Recife passa a concentrar maior área ocupada por assentamentos populares: em 1980, concentrava 47% da área ocupada pelas habitações pobres da RM do Recife, em 2000, passa a abranger 60% desta área. Ou seja, não apenas as áreas pobres do Recife ampliam sua dimensão territorial, quase a duplicando, mas também se eleva a participação relativa dos habitantes e das moradias situadas nestas áreas no contexto da cidade: a população destas áreas amplia-se de 43,1% para 51,1%, e as moradias aumentam de 42,0% para 50,9%. Nesta tabela, pode-se observar que – no que concerne à periferia metropolitana – a população e o número de moradias em assentamentos pobres mantêm proporção equivalente à população e ao número total de domicílios do conjunto destes municípios, bem como ocupam, praticamente, a mesma área territorial.

TABELA 3
Assentamentos pobres na RM do Recife: população, moradias e áreas (1980 e 2000)

Itens	Recife		Demais municípios	RM do Recife total		
	Total	%				
Total	1980	1.203.889	50,3	1.191.452	2.395.341	
	2000	1.422.905	42,6	1.914.660	3.337.565	
População	Em áreas pobres	1980	518.600	62,4	312.921	831.521
		2000	727.510	60,5	475.421	1.202.931
Áreas pobres (%)		1980	43,1		26,3	34,7
		2000	51,1		24,8	36,0
Total	1980	246.727	51,3	233.773	480.500	
	2000	376.022	43,1	497.385	873.407	
Moradia	Em áreas pobres	1980	103.720	62,4	62.585	166.305
		2000	191.450	61,2	121.252	312.702
Áreas pobres (%)		1980	42,0		26,8	34,6
		2000	50,9		24,4	35,8
Total	1980	21.900,0	9,7	204.220,0	226.120,0	
	2000	21.900,0	7,9	255.700,0	277.600,0	
Área (Ha)	Em áreas pobres	1980	1.771,0	46,9	2.004,4	3.775,4
		2000	3.416,4	59,7	2.304,9	5.721,3
Áreas pobres (%)		1980	8,1		1,0	1,7
		2000	15,6		0,9	2,1

Fonte: Miranda e Souza (2004) *apud* Souza, Bitoun e Miranda (2009).

A despeito de a questão habitacional ser desafio constante para as gestões municipais, as oportunidades habitacionais geradas para a população mais pobre sempre foram insignificantes frente à grande demanda por moradia. Durante os anos 1990, somente 16 mil unidades habitacionais formais foram construídas

em toda a RM, enquanto as estimativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), na mesma época, apontavam para a necessidade de 191.613 novas unidades – isto é, porcentagem de 22,3% do total de domicílios particulares permanentes existentes (Fundação João Pinheiro, 2001).

O quadro geral¹³ de carência do setor habitacional é medido por meio do *deficit* habitacional, expresso não somente pela necessidade de reposição total de moradias precárias e atendimento à demanda não solvável nas condições dadas de mercado,¹⁴ mas também pela inadequação de habitações¹⁵ e necessidade de melhoria de unidades habitacionais com certo tipo de carência. A RM do Recife, em termos absolutos, apresentou em 2000 *deficit* habitacional (104.122 habitações). Setenta por cento dos domicílios metropolitanos sofriam de inadequação por infraestrutura.¹⁶ Este é um dos maiores índices brasileiros. Na RM do Recife, eram quase 500 mil domicílios nesta condição, o que representava cerca de 70% dos domicílios particulares permanentes. Mais de 35% destes domicílios com inadequação de infraestrutura concentravam-se no Recife (município-polo), que reúne 167.531 destes domicílios, 44% dos domicílios particulares permanentes da cidade e mais de 9 mil domicílios sem banheiros (tabela 4).

TABELA 4
Necessidades habitacionais da RM do Recife e do Recife – IBGE (2000)

Necessidades habitacionais	RM do Recife	Recife
<i>Deficit</i> habitacional	104.122,31 (13,06%)	47.327 (12,54%)
Inadequação quanto ao adensamento	79.312,204 (9,15%)	33.639 (8,91%)
Inadequação quanto à infraestrutura	478.454,1 (69,13%)	167.531 (44,39%)
Inadequação quanto ao número de domicílios sem sanitário	31.682,3 (6,54%)	9.342 (2,74%)

Fonte: Observatório das Metrôpoles e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2005.

13. É importante esclarecer que a metodologia utilizada para mensurar o *deficit* e a inadequação habitacionais apresenta restrições metodológicas que não permitem desmembrar estes índices para a escala intramunicipal.

14. A partir da base de informações do IBGE (Censo Demográfico 2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad), o *deficit* habitacional é definido por três elementos: domicílios improvisados, coabitação familiar e cômodo cedido ou alugado. Desse modo, a partir do Censo Demográfico 2000, mudam os indicadores que em vários recenseamentos caracterizavam o *deficit* habitacional no Brasil, uma vez que a variável *domicílios rústicos* – não disponível no último censo – é substituída pela variável *cômodos cedidos ou alugados*.

15. Os critérios para definir a inadequação de habitações partem de padrão mínimo que fixa a qualidade construtiva, o dimensionamento da moradia e das peças que a compõem e, ainda, critérios relacionados com o ambiente em que esta moradia se insere, tais como: carência ou algum tipo de deficiência no acesso à infraestrutura básica e adensamento excessivo (densidade acima de três moradores por dormitório, em domicílios com famílias únicas) (Souza, 2007).

16. Na metodologia proposta pelo Observatório das Metrôpoles (2005b), as moradias classificadas como inadequadas por ter problemas relacionados ao acesso à infraestrutura podem ser carentes de alguma de suas modalidades (iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo), ou deficientes no acesso por possuírem infraestrutura mínima, porém de forma deficiente.

3.1 A expansão dos assentamentos precários na RM do Recife: tendências recentes

A partir das considerações anteriores sobre os condicionantes da ocupação do território metropolitano do Recife e suas dinâmicas mais recentes, é possível observar algumas tendências da expansão dos assentamentos precários.

- 1) Nos núcleos urbanos, os assentamentos precários estão relativamente consolidados. Seu adensamento caracteriza-se pelo processo de expansão, densificação e verticalização, com aumento significativo da coabitação, o que acarreta a sobrecarga da pouca infraestrutura existente e a consequente deterioração das já precárias condições de salubridade e conforto ambiental.
- 2) Nas áreas centrais, observa-se a intensificação da autoconstrução. Tal dinâmica é impulsionada pela impossibilidade de ascensão socioeconômica de muitas famílias pobres e sua resistência para manterem-se em ocupações próximas a áreas com acesso a serviços e oportunidades de trabalho e renda. Este procedimento não apenas pode ser atribuído a razões de mercado, que, nestas áreas, se tem ampliado de modo informal, mas também pode significar estratégia de viabilizar, no próprio terreno, uma moradia para os descendentes.
- 3) Nas áreas de fronteira dos municípios do núcleo central da RM do Recife, vêm ocorrendo a expansão e o adensamento dos assentamentos precários, sem a provisão de condições adequadas de infraestrutura, o que acentua os problemas ambientais e amplia as situações de risco nas encostas. Esta forma de ocupação não é exclusiva dos agentes do mercado informal. Em várias ocasiões, o próprio poder público tem reforçado a tendência de expulsão dos mais pobres das áreas mais bem localizadas, à medida que procura os terrenos mais baratos e periféricos para a construção de grandes e isolados conjuntos habitacionais. Dessa forma, vai se configurando expansão horizontal ilimitada, que avança vorazmente sobre áreas frágeis ou de proteção ambiental.
- 4) As ocupações dos novos assentamentos têm assumido formas diferenciadas nas últimas décadas. Caracterizam-se pela condução de líderes de movimentos sociais de luta pela moradia. Estes líderes mapeiam as oportunidades no território metropolitano, promovem as ocupações e negociam com o poder municipal, aceitando, por vezes, ser removidos para núcleos habitacionais viabilizados pela prefeitura.
- 5) Nas áreas de transição rural-urbana, próximos aos grandes corredores de transportes, predominam os loteamentos irregulares e clandestinos. Neste contexto, é crescente o problema da regularização fundiária, que se constitui em grande desafio para o poder público. Os loteamentos irregulares, aqueles que cumpriram parcialmente as etapas exigidas para

sua regularidade de acordo com a Lei Federal (LF) nº 6.766/1979, nem sempre são ocupados por famílias de renda baixa. Contudo, os loteamentos clandestinos – comercializados sem apresentarem qualquer etapa de licenciamento, aprovação e registro – em geral são habitados por famílias de baixo poder aquisitivo.

A ocupação dos loteamentos clandestinos tem consequências semelhantes às dos assentamentos populares, que se diferenciam destes, em alguns casos, pelo modo de promoção da ocupação. O loteamento, sem regularização, precede a ocupação. Contudo, existe imbricação de situações que levam, muitas vezes, a uma profunda semelhança entre os dois tipos de assentamento, o que requer análise criteriosa para discernir a distinção entre ambos.

4 OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE O TEMA NA RM DO RECIFE

Quantificar as demandas por novas moradias ou realizar investimentos para a regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários exige não só complexas aproximações metodológicas para mensurar o universo de estudo, mas também estudos censitários específicos, uma vez que é preciso aproximar diferentes escalas (temporais, estatísticas e geográficas). A produção do espaço informal acontece sem que as cartografias e as estatísticas oficiais deem conta de registrar as rápidas transformações dos processos de produção das moradias precárias.

No caso da RM do Recife, apesar de não haver um censo dos assentamentos precários, é possível observar significativo acúmulo de estudos formulados por agentes governamentais e não governamentais que empreendem esforços para caracterizar o universo destes assentamentos. Estes estudos procuraram contornar a carência de informações cartográficas e estatísticas, com o objetivo de apoiar a formulação de políticas e programas de regularização urbanística e fundiária. Entre várias análises, destacam-se as seguintes:

- 1) *Os assentamentos de baixa renda da RMR: mapeamento e listagem* (1978) (Condepe/Fidem, 1978) – as fichas de qualificação de variáveis físicas e demográficas dos *assentamentos sociais de baixa renda* foram realizadas pela Condepe/Fidem em 1978 – estimativas baseadas em mapeamento sobre ortofotocartas do período 1974-1975, associadas a uma visita em campo.
- 2) *Assentamentos populares do Recife: cadastro e mapeamento* (Souza, 1990), produzido pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehdur) em 1990 – estimativas baseadas em mapeamento dos assentamentos realizados no período 1988-1990, em associação a uma visita em campo.

- 3) *A base cartográfica e dados georreferenciados da pobreza na RMR* (Condepe/Fidem, 2003), realizado pela Condepe/Fidem e pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ) em 2002, para subsidiar o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana (Prometrópole) do Recife, produtos sete e oito – estimativa baseada em mapeamento realizado em 1998, associadas a uma visita em campo.

As referências cartográficas e estatísticas dos estudos citados anteriormente estão sistematizadas e encontram-se disponíveis no Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres da Região Metropolitana do Recife – produzido pelo Observatório das Metrôpoles de Pernambuco. Atualmente, o Observatório PE, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da organização não governamental (ONG) Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), vem realizando – com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – atualização do Sigap da RM do Recife. Tal atualização envolve pesquisa de campo para registrar a ocorrência de novos assentamentos populares, ou adensamento dos assentamentos existentes e já cadastrados.

Existem, ainda, outras pesquisas que oferecem elementos para a análise das tipologias dos assentamentos ou das edificações na RM do Recife e de suas consequentes demandas por regularização urbanística e fundiária.

- 1) *Avaliação dos programas habitacionais de baixa renda* – o estudo identificou 24.646 unidades construídas na RM do Recife, em conjuntos habitacionais, entre 1965 e 1976. Realizado pela Fundaj (1978) para o Banco Nacional da Habitação (BNH), o estudo visou identificar os problemas relativos à depreciação dos conjuntos.
- 2) *10 Anos do Prezeis: resultados e perspectivas* – a pesquisa das ONGs Centro Josué de Castro, Etapas e Fase, coordenada por Geraldo Marinho (1998), analisou a experiência de regulação e gestão das Zeis e do Frum do Prezeis.
- 3) *Banco de Dados das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) do Recife* (2004 e 2007) (Fase *et al.*, 2007) – este estudo foi elaborado pela ONG Fase, em parceria com o Observatório PE e a ONG Etapas. O banco de dados das Zeis foi elaborado para apoiar o monitoramento das ações nestas zonas. Atualizado em 2008, está integrado ao Sigap da RM do Recife. Encontra-se acessível em meio remoto no sítio disponível em: <<http://goo.gl/P0CRaf>>.
- 4) *Mercado imobiliário informal: a inclusão social do morador dos loteamentos clandestinos e irregulares* (Recife, 2002) – outra pesquisa realizada no âmbito do Prometrópole. Viabilizou o mapeamento dos loteamentos clandestinos e irregulares na RM do Recife.

- 5) *Estudos estratégicos de apoio às políticas urbanas para os grupos de baixa renda* (Banco Mundial, Ipea e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, 2003) – estudo realizado pela agência Cities Alliance, registra mais um esforço para quantificar e caracterizar os assentamentos precários em âmbito metropolitano.
- 6) *Cadastro de Áreas Pobres do Paulista: RMR* (2006) (Paulista, 2006) – Pesquisa realizada no âmbito do Programa Habitar Brasil (HHB), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e da Prefeitura de Paulista. Procedeu a um levantamento censitário (amostral) e estruturou um banco de dados georreferenciado dos assentamentos precários.
- 7) *Desenvolvimento humano do Recife: atlas municipal* (Recife, 2005b) e *Desenvolvimento humano do Recife: atlas metropolitano* (Condepe/Fidem 2011) – realizado pela Prefeitura do Recife, com apoio do Ipea, do Pnud, da Fundação João Pinheiro e da Condepe/Fidem. Os atlas foram produzidos em escala intraurbana e estabelecem *ranking* internacional, por meio do índice de desenvolvimento humano (IDH) e dos relatórios de desenvolvimento humano.
- 8) *Mapa da exclusão/inclusão socioambiental do Recife* (2009) (Cavalcanti, 2009) – o trabalho da Fundaj apresenta classificação da tipologia das áreas da cidade do Recife, por meio de metodologia de medida socioterritorial, tendo como base um conjunto de variáveis extraídas do Censo Demográfico 2000 para bairros e setores censitários como expressão de qualidade de vida.
- 9) *Assentamentos precários no Brasil urbano* (Brasil, 2007) – Diferentemente dos estudos apresentados, este tem abrangência nacional e procura identificar, quantificar, caracterizar e localizar a ocorrência de assentamentos precários em municípios brasileiros no contexto intraurbano, a partir de cartografias no nível dos setores censitários.

A compreensão da diversidade de conceitos utilizados no âmbito desses estudos exigiu a observação dos objetivos que motivaram a caracterização dos assentamentos precários, quase sempre associados ao desenho das políticas habitacionais, que buscavam a integração dos assentamentos precários. Estas concepções estão intimamente relacionadas com um contexto de crescentes conquistas sociais que se materializaram:

- na necessidade de legitimação do Estado brasileiro, que consolidava o processo de redemocratização e caminhava rumo à municipalização;

- na responsabilidade do Estado pelo reconhecimento do seu papel de estruturador das condições de desenvolvimento social, mediador de interesses e conflitos e regulador de uso e ocupação do solo urbano;
- no reconhecimento institucional da moradia enquanto direito humano e da função social da cidade e da propriedade urbana; e
- no fortalecimento do debate sobre a sustentabilidade ambiental dos ambientes naturais e construído.

Mais recentemente, outras variáveis do contexto vêm impulsionando os estudos e a catalogação dos assentamentos precários.

- 1) Destaca-se a gradativa recuperação da capacidade de investimento do governo federal, que vem se traduzindo em programas governamentais de forte impacto na dinâmica e na organização espacial das cidades brasileiras. A habitação é encarada como serviço social, e o principal foco da política é o incremento da produção de unidades habitacionais. Esta perspectiva tem voltado a impulsionar, em muitos casos, a expansão urbana para as periferias ainda mais distantes das áreas centrais.
- 2) As infraestruturas necessárias à viabilização de grandes projetos estratégicos ou empreendimentos imobiliários/turísticos têm incluído o levantamento da situação dos assentamentos precários no entorno destes investimentos. A expectativa, nestes casos, embora não esteja explicitamente declarada, é a da realocação das ocupações para outras áreas ou de sua remoção mediante o pagamento de indenização.

Nessa perspectiva, destacam-se os seguintes estudos, descritos a seguir.

- 1) *Recife sem palafitas* (Recife, 2007) – trata-se de levantamento a respeito dos assentamentos localizados nas margens do rio Capibaribe, no período 2003-2007. Realizado pela Prefeitura do Recife, o projeto visou requalificar as habitações precárias existentes nas margens do rio Capibaribe. Foi substituído pelo Projeto Capibaribe Melhor, que amplia o número de assentamentos contemplados, a partir de nova pesquisa.
- 2) *Estudo das ocupações informais e complexo Reserva do Paiva* (Pernambuco, 2005) – o estudo apresenta um banco de dados que contém cadastro socioeconômico. Foi elaborado por empresas privadas para identificar o levantamento dos assentamentos localizados no entorno do empreendimento e visou avaliar o impacto social das transformações urbanas em curso no local.

4.1 Os estudos locais e o conceito de assentamentos precários

Ao elencar os diferentes estudos para o universo de precariedade dos assentamentos populares na RM do Recife, foi possível identificar que alguns tipos – apesar de diferentemente nominados – se referiam a mesma ocorrência espacial. Em outros casos, apesar da semelhança na definição conceitual, há diferenças no que se concerne aos perímetros das unidades territoriais, uma vez que estas unidades foram definidas com objetivos diversos e por diferentes metodologias. O quadro 1 apresenta os conceitos adotados em cada um dos estudos citados anteriormente.

QUADRO 1

Assentamentos precários: conceitos encontrados nos estudos elaborados para a RM do Recife

Toponímia	Definição
	<i>Os assentamentos de baixa renda da RMR: mapeamento e listagem</i> (Condepe/Fidem, 1978)
Assentamentos de baixa renda	São considerados os conjuntos de assentamentos – agregados por sua proximidade física – “caracterizados por acentuada desordenação espacial, elevada densidade habitacional, deficientes dimensões de habitações, reduzida frequência de acessos e inexistência ou precariedade dos serviços de infraestrutura básica e social. Devido a essas condições, são também denominados de assentamentos subnormais, que, no meio urbano, representam a imagem peculiar da pobreza” (Condepe/Fidem, 1978, p. 17). São áreas que estão à margem do processo de urbanização, nas quais reside população cuja renda familiar se situa entre 0 e 3,5 salários mínimos (SM) mensais. Localizam-se nas proximidades do núcleo central. Estes locais, em geral, concentram alguma possibilidade de absorção da força de trabalho não especializada. Os assentamentos também se encontram em localidades com pouca disponibilidade de área livre individual ou coletiva, em regiões alagáveis e morros. A área construída das habitações variava entre 9m ² e 50m ² .
	<i>Assentamentos populares do Recife: cadastro e mapeamento</i> (Souza, 1990)
Assentamentos populares	Caracterizam-se pela ocupação desordenada, pela carência de infraestrutura física ou pela irregularidade quanto à propriedade do solo ou no tocante às condições de usos previstos na Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade. Foram consideradas cadastráveis as seguintes áreas: <ul style="list-style-type: none"> • Zeis; • assentamentos passíveis de remoção (áreas de interesse da prefeitura para a implantação de futuros eixos viários, de preservação ou de risco para a população); e • assentamentos passíveis de melhoria e consolidação (locais em que seria possível – por meio de políticas públicas – desenvolverem-se ações para a melhoria urbana, para consolidar a área, promovendo-se a inserção na malha formal da cidade.
	(1) <i>Base cartográfica e dados georreferenciados da pobreza na RMR</i> (Condepe/Fidem, 2002) (2) <i>Programa de infraestrutura em Área de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife (Prometrópole): banco de dados georreferenciados sobre a pobreza urbana no Recife</i> (Condepe/Fidem, 2002a)
(1) Áreas pobres (1) Área de pobreza (2) Assentamentos pobres	São áreas: “que estão localizadas em terrenos de particulares, públicos ou em áreas <i>non aedificandi</i> ; que contenham padrão construtivo majoritariamente de baixa qualidade ou precário; cujo padrão urbanístico, em desacordo com a legislação vigente, resulte em espaços insalubres, promiscuos e descontextualizados; que se constitua em um espaço impermeável da cidade” (Condepe/Fidem, 2002a). Considerou-se que assentamentos que continham no mínimo dez casas conformavam área de pobreza, pois o aparecimento de pelo menos dez casas – em um mesmo lugar, em curto espaço de tempo – poderia aumentar rapidamente, a depender de vetores de atração – por exemplo, a possibilidade de trabalho.

(Continua)

(Continuação)

Toponímia	Definição
	<i>Cadastro de Áreas Pobres do Paulista: RMR (2006)</i>
Assentamentos precários	<p>Caracterizam-se enquanto áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • carentes de infraestrutura básica, que não dispõem ou dispõem precariamente de esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e obras de contenção de encostas; • que não possuem ou se encontram em processo de regularização fundiária incompleto; e • que são ocupadas por considerável número de habitantes com renda inferior a três SMs, que vivem em habitações de baixo padrão construtivo. Eles, geralmente, ocupam áreas de alagados e mangues, beiras de rio, morros, áreas <i>non aedificandi</i> e logradouros públicos (leito de rua ou praças).
	IBGE (2000)
Setor especial de aglomerado subnormal	Conjunto constituído por mínimo de 51 domicílios, que ocupa ou tem ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia – pública ou particular –, dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Em 2000, correspondiam a 7.871 setores no Brasil (Brasil, 2007, p.15).
	Centro de Estudos das Metrôpoles (CEM) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) (Brasil, 2007)
Setores precários Assentamentos precários	São áreas definidas para caracterizar setores censitários não especiais, com características similares aos setores classificados como de aglomerado subnormal pelo IBGE. Compreendem a soma dos setores precários – definidos anteriormente pelo CEM e pelo Cebrap –, com os setores especiais de aglomerados subnormais, categorizados pelo IBGE.
	<i>Desenvolvimento humano do Recife: atlas municipal (Recife, 2005b)</i>
Áreas de interesse social	São áreas definidas a partir de setores censitários, coincidentes com os perímetros definidos pelas áreas pobres.
	Banco de dados das Zeis do Recife (2004 e 2007) (Fase <i>et al.</i> , 2007)
Localidades	Diferenciam a diversidade de situações urbanísticas dentro do perímetro das Zeis. Estes perímetros foram definidos considerando-se o critério de contiguidade da mancha do assentamento precário. Ao serem observadas internamente, reconheceu-se que as localidades têm processos históricos de ocupação, consolidação e condições de habitabilidade diferenciados.

Fonte: Fundaj e Observatório PE, 2010.

4.1.1 As semelhanças nas definições conceituais

Como mostra o quadro 1, os termos *assentamentos de baixa renda* (1978), *assentamentos populares* (1988), *áreas de pobreza* (2002), *áreas pobres* (2002) e *assentamentos pobres* (2002) apresentam poucas variações nas definições utilizadas. Os diferentes estudos revelam que este conjunto não é uniforme. Exibe diferentes graus de regularização urbanística e fundiária e contém diferentes tipologias de edificações. Em todos os cadastros, tais tipologias estão associadas: *i*) à morfologia desordenada do traçado urbano; *ii*) às características físico-naturais do sítio (alagados, sítios colinosos e em áreas de várzea); *iii*) a precariedade dos materiais de construção das edificações; *iv*) a irregularidade fundiária; *v*) a precariedade das condições de renda das famílias; e *vi*) a precariedade da infraestrutura básica e social.

No caso da variável densidade, para definir os assentamentos precários, há uma variação. Em alguns estudos (1978 e 1988), a densidade – tanto populacional

quanto do conjunto edificado – elevada é característica destes assentamentos, enquanto o estudo de 2002 são consideradas áreas/assentamentos pobres aqueles que possuem aglomeração de mais de dez domicílios. Neste caso, não pode se falar de densidade elevada. Tal consideração é adequada nos casos da RM do Recife em que os aglomerados estão situados em municípios periféricos. Nesta situação, a densidade não é fator determinante, uma vez que há terrenos disponíveis para a ocupação e a expansão dos assentamentos.

Em outras situações, os conceitos remetem a definições institucionalizadas na legislação urbanística local (Zeis) ou nos institutos oficiais de pesquisa (setores especiais de aglomerados subnormais e setores precários). Neste caso, a maior diferenciação expressa-se nos perímetros definidos para os assentamentos, como veremos mais detalhadamente a seguir.

4.1.2 As diferenças nas unidades territoriais

Assentamentos de baixa renda (1978), *assentamentos pobres* (2002) e *áreas pobres* (2002, 2007 e 2010) – as áreas pobres foram delimitadas levando-se em consideração, entre outros aspectos, a antiguidade, o resgate histórico do surgimento e a consolidação da ocupação. Partindo destas premissas, os estudos de 1988 e 2002 – diferentemente do de 1978 – consideraram as especificidades dos diferentes aglomerados, apesar da contiguidade espacial apresentada pelo conjunto. Neste aspecto, pode-se destacar o caso do assentamento de Casa Amarela, situado na zona norte recifense. O cadastro de 1978 aponta o conjunto de comunidades situadas em Casa Amarela como apenas uma área, enquanto os cadastros de 2002 e 2007 registram mais de cem áreas pobres no mesmo conjunto.

Zeis, áreas pobres e localidades – no caso das Zeis, a delimitação dos perímetros é institucional e considerou a contiguidade da ocorrência espacial do assentamento. No entanto, houve o reconhecimento de que o universo destas zonas, em muitos casos, expressa grande heterogeneidade e diferentes graus de consolidação. Tais características implicam diferentes necessidades de urbanização em uma mesma Zeis. Denominou-se localidade aos diferentes assentamentos contidos no perímetro desta zona, como mostra a figura 2. Estas localidades concernem muitas vezes às formas e ao tempo de ocupação no território. Há grande correspondência espacial entre as localidades e as áreas pobres. Uma Zeis pode não apenas conter várias áreas pobres, mas também, em alguns casos, corresponder ao perímetro de apenas uma área pobre.

FIGURA 2
Localidades situadas na Zeis Torrões



Fonte: Miranda e Moraes (2007).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Áreas pobres (2002) e *Loteamentos irregulares e clandestinos* (2004) – os loteamentos são classificados por sua condição de regularidade no processo de aprovação frente aos órgãos governamentais responsáveis, em âmbitos municipal, estadual ou federal, a partir dos parâmetros definidos na Lei nº 6.766/1979. As áreas pobres foram cadastradas considerando-se – entre outras variáveis – aspectos históricos e físico-geográficos, bem como a condição jurídica da ocupação. No entanto, principalmente nos municípios mais periféricos da RM do Recife, identificou-se sobreposição dos assentamentos catalogados no Cadastro de Áreas Pobres (2002) e no Cadastro de Loteamentos Irregulares e Clandestinos (2004) da RM do Recife. Esta situação é encontrada em Moreno, São Lourenço da Mata, Camaragibe, Abreu e Lima e Igarassu, como mostra o mapa A.2 (anexo). Esta sobreposição pode ser explicada porque o Cadastro dos Loteamentos Irregulares e Clandestinos incluiu a observação sobre uma variável que o Cadastro de Áreas Pobres não abrangeu: a *condição de regularidade do terreno*.

Áreas pobres e aglomerados subnormais – embora haja grande correspondência entre os conceitos de áreas pobres e aglomerados subnormais (IBGE, 1991; 2000), existem grandes diferenças nos registros de cada uma destas ocorrências espaciais na RM do Recife. Estas diferenças podem ser justificadas por algumas especificidades metodológicas: *i*) o arranjo da malha censitária em relação ao perímetro definido para cada assentamento; e *ii*) o número mínimo de 52 domicílios para definir um aglomerado subnormal, enquanto um assentamento pobre pode ser definido por apenas dez domicílios.

Quando se observa a disposição espacial dos aglomerados subnormais entre 1991 e 2000, constata-se a inclusão de apenas 51 setores deste tipo em toda a década (tabela 5). Este pequeno incremento pode ser explicado pelo fato de que, na definição dos setores especiais de aglomerados subnormais para 2000, foram consideradas as políticas de regularização fundiária promovidas no Recife no período entre os censos (1991-2000). Nesse período, o Projeto Terras de Ninguém concedeu o título de posse dos terrenos às famílias residentes em Casa Amarela, Pina e Brasília Teimosa. Nestas áreas, alguns setores subnormais, em 1991, foram classificados – para o Censo Demográfico 2000 – como setores normais, não especiais. O número de setores subnormais é insignificante quando se comparam graficamente as manchas de áreas pobres. No mapa 3, podem ser observadas tais especificidades locais (Souza, Bitoun e Miranda, 2009).

TABELA 5
RM do Recife: setores censitários do tipo especial em aglomerado subnormal – IBGE (1991 e 2000)

Tipo de setor	1991			2000		
	Número de setores	População	Domicílios	Número de setores	População	Domicílios
Setores normais	2.208	2.742.008	634.916	2.585	3.085.808	802.333
Setores especiais de aglomerados subnormais	150	174.260	40.366	201	226.833	57.723
Total	2.379	2.919.979	678.819	2.806	3.312.942	860.124

Fontes: IBGE (1991; 2000).

As inovações promovidas pela disponibilidade de bases digitais e do seu georreferenciamento possibilitou realizar a associação de perímetros definidos para fins estatísticos, como os *setores censitários* do IBGE e a ocorrência dos assentamentos precários. Esta correspondência foi observada em vários estudos locais e sistematizada no Cadastro de Assentamentos Pobres (2002), nos bancos de dados das Zeis (2004), na publicação *Desenvolvimento humano do Recife: atlas municipal* (Recife, 2005b) e na pesquisa Mapa da Exclusão/Inclusão Socioambiental do Recife.¹⁷

Vale ressaltar que a compatibilização entre os setores censitários e as manchas de residência da população pobre não apresenta forte correspondência, uma vez que o setor censitário é unidade de coleta de informações sobre a população e os domicílios.¹⁸ No caso da RM do Recife, a malha urbana precária consolidou-se intimamente vinculada ao tecido urbano formal. Consequentemente, os setores censitários não refletem esta diversidade. Sobre isto, devem-se reconhecer os esforços empreendidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que visam ao aperfeiçoamento das formas de caracterização das unidades estatísticas, a fim de melhor caracterizar estas ocorrências. A este respeito, destaca-se o recente levantamento realizado pelo IBGE para classificar os *setores especiais de aglomerados subnormais* definidos para o Censo Demográfico 2010.¹⁹ Espera-se, a partir deste censo, maior correspondência entre os assentamentos populares e os setores de aglomerados subnormais.

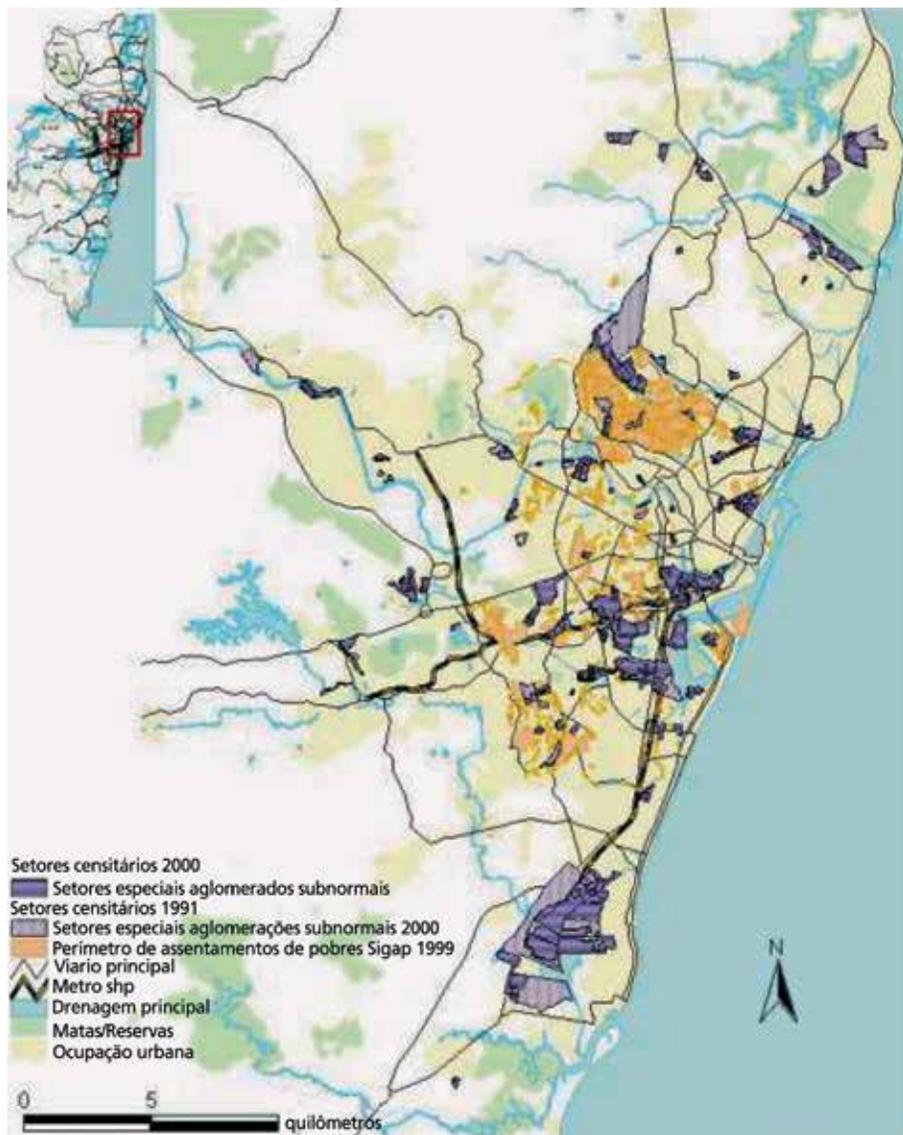
17. Embora a pesquisa Mapa da Exclusão/Inclusão Socioambiental do Recife tenha utilizado como unidade territorial de referência o bairro.

18. A malha censitária foi definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) há várias décadas, enquanto as áreas pobres não tinham a configuração atual. Ao longo das últimas três décadas, os setores censitários vêm sendo desmembrados ou lembrados sem substantivas alterações na malha anteriormente definida. Tal procedimento visa garantir a comparabilidade estatística entre os censos.

19. A partir de 2010, os aglomerados subnormais foram definidos por pesquisa específica (Levantamento de Informações Territoriais – LIT). Esta pesquisa considerou seis elementos para definir uma tipologia para estes aglomerados: *i)* características do domicílio; *ii)* existência de serviços urbanos; *iii)* padrões urbanísticos; *iv)* características e localização da área; *v)* densidade de ocupação; e *vi)* situação fundiária legal ou irregular (IBGE, 2011).

MAPA 3

Assentamentos pobres e aglomerados subnormais – IBGE (1991 e 2000)



Fonte: Base Cartográfica do Sigap da RM do Recife, 2007 e Base de Setores Censitários 1991 e 2000 do IBGE.

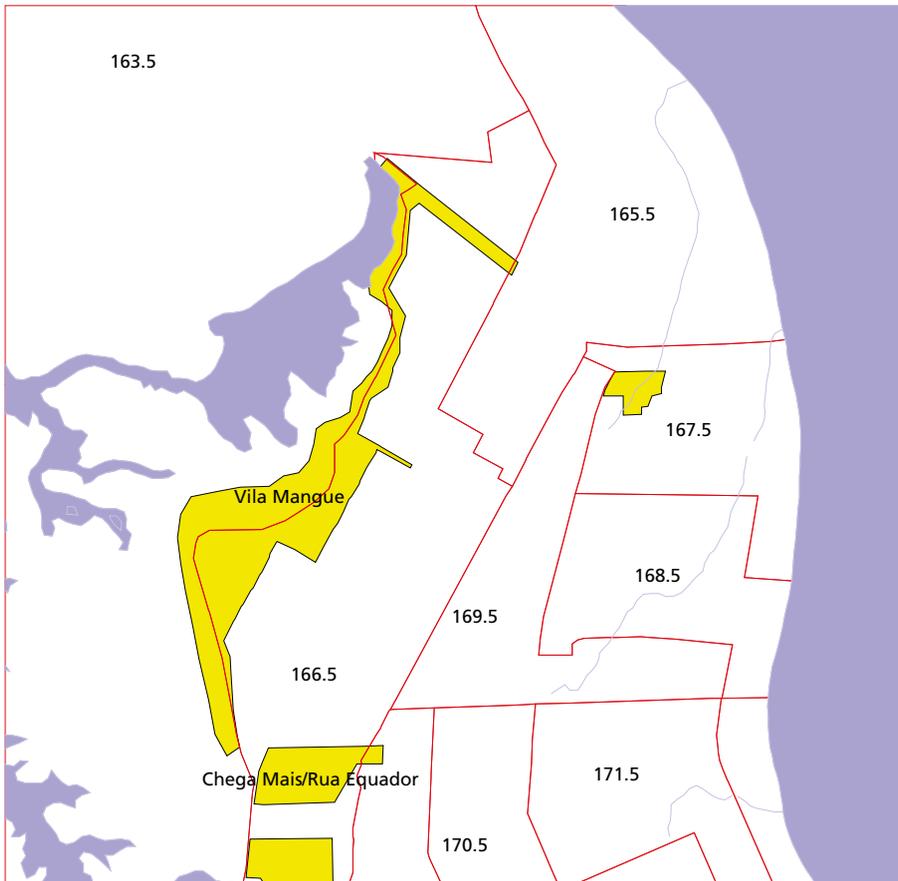
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Algumas iniciativas locais visaram a uma comparação entre os perímetros dos setores censitários não especiais e da ocorrência de assentamento/áreas pobres e Zeis. Os estudos foram realizados pelo Observatório PE (Fase *et al.*, 2007), para averiguar a possibilidade de utilização das estatísticas censitárias na caracterização

destes assentamentos. Assim como no caso dos setores especiais de aglomerados subnormais, tal aproximação permitiu identificar mais algumas restrições estatísticas.

- 3) A compatibilidade entre os setores censitários e os perímetros dos assentamentos está associada a uma maior ou menor diversidade de ocorrências socioeconômicas no mesmo setor. Esta diversidade pode contaminar as informações do setor, visto que os dados disponíveis nesta unidade territorial são as médias estatísticas.
- 4) Em outras situações, o tamanho da área pobre é muito inferior ao tamanho do setor, uma vez que – para constituir um setor – é necessário agrupar 51 domicílios. A figura 3 ilustra tal situação.

FIGURA 3
Município do paulista: setores censitários em áreas precárias – condição de compatibilidade (2000)



Fonte: Souza, Bitoun e Miranda (2009), extraído do Cadastro de Assentamentos Precários do Paulista, 2005.

Também houve casos em que se conseguiu grande correspondência entre setores censitários e Zeis ou assentamento/áreas pobres. O que proporcionou a realização de posteriores estudos que visavam classificar os assentamentos pela sua condição socioeconômica, como foi o caso de proposta de subclassificações das Zeis (Recife, 2003) e dos assentamentos precários (Paulista, 2006). Estes estudos mostraram que as maiores coincidências ocorriam nas áreas centrais – onde as áreas são mais antigas e mais densas. As maiores diferenças aconteciam na periferia – na qual as áreas eram mais recentes e rarefeitas.

4.2 As tipologias de assentamentos populares: formas de mensuração e métodos de classificação²⁰

A partir dos estudos apresentados, algumas metodologias no exercício da definição do nível de precariedade dos assentamentos são destacadas.

A classificação dos tipos de assentamentos de baixa renda (Condepe/Fidem, 1978) – esta pesquisa teve abrangência na escala metropolitana e propôs classificação dos assentamentos por meio da predominância dos tipos de domicílios existentes. As variáveis que definiram os tipos foram: *i*) a posição no sítio natural; *ii*) os materiais construtivos da edificação; e *iii*) a forma do arruamento quanto ao ordenamento territorial. A tabela 6 apresenta os tipos de moradia encontrados, com estimativa do número de pessoas residentes. Os dados também podem ser espacializados na escala intrametropolitana, uma vez que o Sigap da RM do Recife procedeu à digitalização dos perímetros destas áreas.

TABELA 6
RM do Recife: classificação dos assentamentos de baixa renda (1978)

Classificação	População residente	Número de áreas
Estruturas residenciais desordenadas em sítios colinosos	358.342	20
Estruturas residenciais ordenadas em sítios colinosos	68.182	9
Estruturas residenciais pequenas	256.766	54
Mocambos	1.059.67	41
Áreas mapeadas, mas não cadastradas	0	2
Total	789.257	126

Fonte: Souza, Bitoun e Miranda (2009), com base no estudo *Os assentamentos de baixa renda da RMR: mapeamento e listagem*, 1978.

Assentamentos populares do Recife (1988) (Souza, 1990) – a pesquisa contempla os assentamentos precários ou não, ilegais ou já regularizados pelo poder público, e incluiu as Zeis que foram estabelecidas em 1983, pela Lei de Uso e Ocupação do

20. O relatório da pesquisa *Tipologia e caracterização dos assentamentos precários na Região Metropolitana do Recife*, apresentado ao Ipea, contém análise mais detalhada sobre estas metodologias. (Cavalcanti et al., 2009).

Solo (Lei nº 14.511/1983). Os conjuntos habitacionais promovidos pela Cohab-PE não foram computados, pois eram dotados de boa infraestrutura e salubridade. Este estudo não propôs classificação dos assentamentos, mas é possível observar indicadores que permitem caracterizá-los pela forma como ocorreu a ocupação (gradual ou repentina)²¹ e pelos materiais construtivos das edificações (predominância), bem como se estavam submetidos a processo de regularização fundiária etc.

O grau de pobreza dos assentamentos/áreas pobres do Recife – no Banco de Dados Georreferenciados sobre a Pobreza Urbana no Recife (2002) (Condepe/Fidem, 2003), foi privilegiado, entre outros aspectos, a hierarquização das condições de pobreza dos assentamentos. Definiram-se indicadores para mensurar a pobreza considerando duas dimensões: *i) a socioeconômica*: renda, educação e saúde; *ii) a físico-ambiental*: padrão construtivo, existência de melhoria urbana e configuração urbana. Com estes indicadores, foi construída uma matriz de classificação das 701 áreas, que foram diferenciadas por seu *grau de pobreza*, em hierarquia de três graus: áreas *pobres* (103 áreas), *áreas muito pobres* (463 áreas) e *áreas críticas* (135 áreas).

As áreas pobres não são homogêneas, no seu perímetro, podem existir áreas com melhorias urbanas que não se ajustam ao conceito *favela*.²² Além disso, dentro de um assentamento, existe ainda forte heterogeneidade na expressão da pobreza, tanto nas condições de vida dos moradores, como na forma das edificações. Os estudos do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas) dos municípios metropolitanos de Recife, Olinda, Paulista, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho adotaram a classificação das áreas pobres, como ponto de partida para as análises que visavam embasar as políticas de regularização urbanística e fundiária nestes municípios.

O Cadastro de Assentamentos Precários do Paulista e o grau de consolidação dos assentamentos (Paulista, 2006) – formulado no âmbito do HHB/BID, o estudo procurou mensurar as condições de vulnerabilidade socioeconômicas das famílias residentes e a condição de urbanização dos assentamentos precários no município de Paulista. A partir da realização de pesquisa de campo, em que foram aplicados 2 mil questionários, o estudo propôs a classificação dos assentamentos a partir de três índices: *i) condições de vulnerabilidade social das famílias residentes*; *ii) grau de inadequação urbanística dos assentamentos*; e *iii) possibilidades de regularização urbanística e fundiária de cada área*. As possibilidades de urbanização dos assentamentos foram diferenciadas por três situações denominadas graus de consolidação.

21. Relacionam-se com o início do assentamento: se foi decorrente de dinâmica gradual de adensamento ou se ocorreu ocupação/invasão.

22. É importante fazer uma ressalva sobre o termo *favela* para denominar os assentamentos/áreas pobres. Os autores deste trabalho consideram que o termo é demasiadamente generalista, uma vez que, no universo dos assentamentos pobres, ocorre grande diferenciação na sua configuração interna.

- 1) Áreas consolidadas – foram aquelas que já haviam recebido investimentos governamentais e/ou dos próprios moradores ao longo da vida. Geralmente, foram classificadas neste tipo áreas mais antigas que apresentaram condições mais significativas de urbanização. O estudo recomendou que os investimentos nas áreas consolidadas priorizassem a manutenção da qualidade do ambiente urbano e o desenvolvimento humano (melhoria das condições de acesso a bens e serviços, trabalho e renda). Estas áreas poderiam, ou não, receber novas unidades habitacionais se apresentassem baixas densidades e terrenos disponíveis. Neste caso, as áreas teriam a possibilidade de receber, por exemplo, as famílias deslocadas de áreas *non aedificandi* de risco ou de áreas necessárias à implantação de infraestrutura.
- 2) Áreas consolidáveis – estavam neste grupo as áreas passíveis de urbanização e regularização fundiária, que apresentaram graus diversos de inadequação. Este estudo recomendou que as políticas de urbanização nas áreas consolidáveis deveriam ser acompanhadas por programas integrados, para ampliar o acesso a bens e serviços e as capacidades individuais das famílias, predominantemente pobres. Contudo, estas áreas poderiam exigir para sua consolidação grandes investimentos financeiros.
- 3) Áreas não consolidáveis – foram as áreas em que não existia a possibilidade legal (áreas *non aedificandi*) ou viabilidade técnica de consolidação das moradias. As soluções urbanísticas, neste caso, deveriam prever o reassentamento das famílias.

A classificação dos assentamentos precários no estudo do CEM/Cebrap – O estudo *Assentamentos precários no Brasil urbano* (Brasil, 2007) – desenvolvido pelo Centro de Estudos das Metrópoles (CEM) e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) – visou identificar, por meio do Censo Demográfico 2000, a ocorrência de assentamentos precários em escala nacional. A metodologia envolveu a construção de estimativas padronizadas que comparam os conteúdos sociais médios dos setores subnormais com os dos não especiais e discrimina os setores que são similares àqueles classificados como subnormais, embora não tenham recebido tal classificação.

O estudo denomina como assentamentos precários o conjunto de *setores subnormais* somados aos *setores não especiais* – que foram denominados como *setores precários*. Foram identificados 459 assentamentos precários na RM do Recife, sendo que, deste total, 201 setores eram de *aglomerados subnormais* e 258 eram setores precários (tabela 7). Não foi objetivo do estudo do CEM e do Cebrap diferenciar tipologia de assentamentos como favelas ou loteamentos clandestinos e irregulares, visto que esta diferenciação dificilmente pode ser captada usando-se apenas os métodos estatísticos: “(...) é muitas vezes um exercício associado à

realização de vistorias de campo e à análise de documentos e informações fundiárias e administrativas” (Brasil, 2007, p. 8).

TABELA 7
Contagem, população e área territorial de assentamentos precários, segundo a pesquisa Assentamentos precários no Brasil Urbano – RM do Recife (2000)

Unidades espaciais	Contagem	População (absoluta)	População (%)	Área total (ha)	Área total (%)
RM do Recife	1	3.300.000	100	280.000,00	100
Setores de aglomerados subnormais	201	226.833	6,87	254,06	0,09 da RM do Recife
Setores precários	258	311.379	9,44	1.746,43	0,62 da RM do Recife
Assentamentos precários	459	538.212	16,31	2.000,49	0,71 da RM do Recife

Fontes: IBGE (2000) e Brasil (2007) *apud* Cavalcanti *et al.* (2009).

Na tabela 8, foram observadas as diferenças entre os aglomerados subnormais (IBGE), os setores precários e os assentamentos precários (CEM e Cebrap) e as áreas pobres (Sigap). Os números apresentados nesta tabela revelam grande diferença na estimativa da área territorial e da população entre as áreas pobres identificadas no cadastro de 1998 e os assentamentos precários definidos pelo CEM e pelo Cebrap, em 2000. A população calculada das áreas pobres é quase o dobro da população estimada dos assentamentos precários do CEM e do Cebrap. Por sua vez, a área territorial ocupada pelos assentamentos precários é quase o quádruplo da área territorial total das áreas pobres da RM do Recife. Esta diferença era esperada, visto que a base de dados da pesquisa do CEM e do Cebrap utilizou a base de setores censitários como referência. Como já foi analisado antes, há restrições metodológicas que justificam estas diferenças. Além disso, parte significativa dos assentamentos considerados pobres pelo CEM e pelo Cebrap é antiga e já recebeu melhoria, seja realizada pelas próprias famílias, seja porque ocorreram intervenções pontuais de programas governamentais.

TABELA 8
Contagem, população e área territorial de áreas pobres e assentamentos precários (1988 e 2000) – RM do Recife

Unidades espaciais	Contagem	População (absoluta)	População (%)	Área total (ha)	Área total (%)
RM do Recife em 2000	1	3.300.000	100	280.000,00	100
Áreas pobres em 1998	701	1.049.686	31,52	549,82	0,19 da RM do Recife
Áreas pobres <i>versus</i> setores de aglomerado subnormal	420	-	-	82,77	15,05 das áreas pobres
Áreas pobres <i>versus</i> setores precários	423	-	-	72,18	13,13 das áreas pobres
Áreas pobres <i>versus</i> assentamentos precários	-	-	-	154,95	28,18 das áreas pobres

Fontes: IBGE (2000), Brasil (2007) e Condepe/Fidem (2003).

Embora a metodologia proposta pelo estudo do CEM e do Cebrap (Brasil, 2007) apresente-se como solução inovadora para identificar o universo dos assentamentos precários brasileiros, no âmbito local, as significativas diferenças da realidade dos assentamentos catalogados confirmaram a necessidade de revisão dos perímetros dos setores especiais de aglomerado subnormais, para que se adequem melhor à realidade dos assentamentos precários. A expectativa é que a atualização do estudo por meio do uso dos dados do Censo Demográfico 2010 possa oferecer resultados mais ajustados com a realidade dos assentamentos precários/áreas pobres, visto que os SS passarão por revisão.

5 AS TIPOLOGIAS ENCONTRADAS NA RM DO RECIFE: DESCRIÇÃO, ESPACIALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO

O conceito de assentamentos precários sugerido por Cardoso (2008a) e também adotado pelo MCidades engloba diversas tipologias habitacionais: cortiços, favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público que se acham degradados. Cada um destes tipos está relacionado a um processo de produção e reprodução específico e – como ressalta Denaldi (2008) – podem, em função da definição de políticas habitacionais, ser agrupados em dois conjuntos:

- Cortiços em áreas centrais e consolidadas da cidade que apresentam problemas de permanência e expulsão e com demandas de melhoria das condições de habitabilidade e provisão de novas moradias sociais nessas mesmas localizações;
- Assentamentos precários que demandam ações de urbanização abrangendo o universo formado por favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais degradados e assemelhados, caracterizados em maior ou menor grau pela ausência ou precariedade de infraestrutura urbana, irregularidade fundiária, inadequação das unidades habitacionais e dos terrenos onde estão implantadas (Denaldi, 2008, p. 14).

A tipologia de assentamentos precários engloba situações distintas quanto à precariedade e à irregularidade e apresenta especificidades regionais. No exercício de caracterização dos assentamentos/áreas pobres, procurou-se observar as particularidades locais e dialogar com referências nacionais, a fim de fazer articulação com o Sistema Nacional de Informação – como recomenda o MCidades, ao definir parâmetros técnicos, conceituais e metodológicos para política habitacional que visa integrar os assentamentos precários à cidade.

5.1 Os cortiços em áreas centrais da cidade

Mais comum no século XIX, os cortiços são caracterizados pelo uso multifamiliar e apresentam total ou parcialmente as seguintes características: as edificações são divididas em vários cômodos que são alugados, sublocados ou cedidos a qualquer título. Geralmente, um cômodo serve a várias funções. O acesso à unidade de moradia, os espaços não edificadas e as instalações sanitárias são de uso comum. A circulação e a infraestrutura são precárias, e normalmente há superlotação de pessoas.

No caso da RM do Recife, não foram localizados estudos que relatassem a ocorrência que ressaltasse esse tipo de assentamento. Até mesmo nos estudos recentes, esta ocorrência não é destacada.²³ Acredita-se que a baixa incidência de Cortiços nas áreas centrais da metrópole recifense se deve à centralidade e à permanência de Zeis. Supõe-se que estas zonas, quando localizadas no centro – a exemplo de Coelhos, Coque, Pina, Santo Amaro, entre outras –, devem atrair as demandas que potencialmente se localizariam nos cortiços (figuras 4 e 5). Nestas áreas, a demanda por domicílios para aluguel é alta e gera a produção informal de cômodos, localizados na parte posterior dos lotes, destinados ao aluguel – tais cômodos são localmente denominados de “correr de quartos” –, ou, ainda, a ocupação das margens do Capibaribe por palafitas. Em outros casos, como no Bairro do Recife, é a comunidade do Pilar, instalada desde os anos 1970, que abriga a população pobre (figuras 6 e 7).

O Projeto Requalificação das Áreas Urbanas Centrais (Recife, 2005a) delimitou onze perímetros de reabilitação integrada (PRIs) no centro: São José (leste e oeste), Guararapes, Boa Vista, Ilha do Leite, Eixo Av. Conde da Boa Vista, Soledade Unicap, Soledade Agamenon, Santo Amaro, Bairro do Recife e Imperial. Em todos estes perímetros, foram identificados assentamentos/áreas pobres. Estas comunidades demandam ações de regularização urbanística e fundiária, além do reassentamento das famílias residentes em palafitas. Na próxima subseção, serão comentadas as principais ações promovidas em âmbito local para a integração destes assentamentos.

FIGURA 4
Recife: comunidade da Ilha do Destino



Fonte: Acervo do banco de dados das Zeis, 2000.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

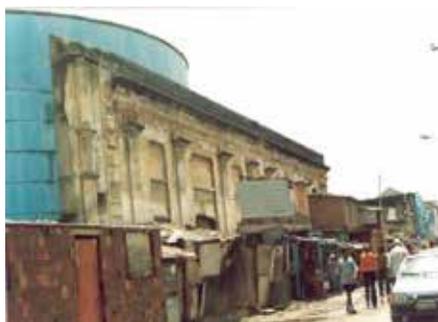
FIGURA 5
Coelhos: Beco do Esparadrapo (Travessa dos Coelhos) vista geral – término da rua Capitão José da Luz



Fonte: Acervo fotográfico da Empresa de Urbanização do Recife (URB). Foto: Aurelina Moura.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

23. Foram consultados os levantamentos apresentados nos projetos Moradia é Central (Oxfam e Instituto Polis, 2010), Morar no Centro (Recife, 2000), Projeto Requalificação das Áreas Urbanas Centrais (Recife, 2005a), ou, ainda, no projeto de requalificação urbanística da comunidade do Pilar, situada no bairro do Recife (Recife, 2008).

FIGURA 6
Comunidade do Pilar, situada no bairro do Recife: centro histórico



Fonte: Aurelina Moura, 2005.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 7
Comunidade do Pilar, situada no bairro do Recife: centro histórico



Fonte: Aurelina Moura, 2005.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5.2 Assentamentos precários que demandam ações de urbanização

Neste conjunto, encontram-se diferentes tipos de assentamentos precários, que apresentam diversas características físico-ambientais e condições de legalidade, bem como distintos graus de consolidação; portanto configuram diferentes necessidades habitacionais. Quatro grupos serão detalhados, listados a seguir.

5.2.1 Assentamentos populares: assentamentos/áreas pobres

Estes assentamentos/áreas pobres podem, em linhas gerais, ser associados aos tipos favelas. Contêm as formas de moradia denominadas de mocambos, palafitas ou assemelhados. Podem ser definidos como um conjunto de habitações que tem as seguintes condições ou características: o terreno em que estão instalados é uma área pública ou privada que não era de propriedade dos moradores destas habitações no momento de sua ocupação; a área foi ocupada de forma desordenada, sem que os lotes obedeçam a um desenho regular; e os acessos aos domicílios são, muitas vezes, tortuosos, o que impede a circulação de veículos em seu interior. A área tem ou teve até recentemente infraestrutura precária de serviços.

O Sigap da RM do Recife – no qual este estudo se pauta –, reúne informações sobre mais de setecentas áreas consideradas pobres nesta RM, das quais dois terços se localizam na capital pernambucana, com predominância de casas autoconstruídas, em que abrigam densa população em condições de pobreza. Este sistema fornece elementos indicativos da diversidade da ocupação dos assentamentos na RM do Recife e caracteriza os assentamentos com base nas seguintes variáveis:

- resgate histórico;
- antiguidade (tempo de ocupação);

- localização na cidade (proximidade ou distância dos centros dinâmicos de comércio e serviços, em áreas centrais ou de periferia);
- relevo:
 - a) áreas de planície – no entorno dos cursos d’água e dos eixos viários; e
 - b) áreas de morro – em áreas de risco de desmoronamento;
- extensão territorial (tamanho da área que ocupa);
- condição jurídica da ocupação (propriedade do terreno e regularização fundiária);
- condições de provisão de equipamentos urbanos e de serviços; e
- materiais utilizados na construção das moradias.

Essas variáveis foram utilizadas para caracterizar, mais detalhadamente, o conjunto deste grupo. A seguir, destacaremos alguns destes aspectos.

5.2.2 Aspectos históricos e tempos de ocupação

Os espaços resultantes dos processos de ocupação informal apresentam em sua morfologia características estruturais intrínsecas aos processos sociais que os geraram. Estas características são oriundas da organização físico-territorial, das relações entre espaço construído e livre, bem como espaço público e privado, além das dimensões de vias e edificações, que se mantêm mesmo após processo extensivo de urbanização do assentamento. As características morfológicas dos assentamentos registradas nos anos 1970 na RM do Recife continuam preservadas. Em muitos casos, conformam bairros populares. Adequando-se aos condicionantes físico-topográficos, as ocupações tinham em comum: a irregularidade no traçado, o baixo padrão construtivo, o baixo gabarito das edificações e a alta densidade. Resultaram, na maioria dos casos, de processos graduais de ocupação e foram se consolidando ao longo do tempo (Souza, Bitoun e Miranda, 2009).

A partir da comparação entre as informações contidas nos três cadastros sistematizados no Sigap da RM do Recife, podem-se confirmar as tendências de expansão dos assentamentos precários/áreas pobres apresentadas anteriormente. No mapa A.1 (anexo), foi possível observar as décadas prováveis de ocupação dos assentamentos populares registrados no Cadastro Sehdur, em 1988. Fica evidente o alto grau de consolidação das edificações e o transbordamento destas manchas para o entorno imediato. Pelo histórico de alguns assentamentos, constata-se que estes remontam ao início do século XX. Parte destes assentamentos está localizada no entorno do centro histórico do Recife e sobreviveu ao processo de erradicação dos mocambos – situados nos mangues existentes –, para a construção do canal Derby-Tacaruna. O mapa A.3 (anexo) ilustra a expansão dos assentamentos ao longo das três últimas

décadas desse século. Percebe-se ampliação de cerca de 50% da área ocupada pelos assentamentos pobres no território do Recife, entre os dois primeiros cadastros (1978 e 1988). Entre os dois últimos cadastros, constata-se crescimento de apenas 3% da área ocupada pelos novos assentamentos no território do Recife. Este fato se justifica, visto que as ocupações coletivas de terrenos urbanos se arrefecem a partir do início da década de 1990 (Souza, Bitoun e Miranda, 2009). A expansão do número de moradias nas áreas pobres passa pelo adensamento das ocupações já existentes, como revela a publicação *Desenvolvimento humano do Recife: atlas municipal* (Recife, 2005b), que constata taxas geométricas de crescimento superiores a 5%, em áreas como Detran, Casa Amarela e Barro, na periferia do Recife.

5.2.3 As formas de ocupação do território

As formas de ocupação do território podem ser vistas no mapa A.4 (anexo). As áreas pobres mais antigas – registradas no cadastro de 1978 – têm forte correlação com as formas graduais de ocupação, processando-se de forma mansa e pacífica. Os registros do cadastro de 1988 evidenciam que ocupações repentinas e coletivas surgiram após a realização do cadastro anterior e se deram, predominantemente, nos vazios urbanos da planície do Recife. Estas ocupações assumem caráter de luta organizada e envolvem líderes comunitários orientados por assessores do movimento popular (membros da Igreja, ONGs, políticos, acadêmicos e outros). A partir da década de 2000, já após os registros efetuados pelo cadastro de 1998, as ocupações vêm sendo organizadas pelos movimentos sociais como estratégias de pressão por políticas públicas.

5.2.4 A condição jurídica das ocupações

Os mapas A.5 e A.6 (anexo) tratam da situação da regularização fundiária dos assentamentos no momento do cadastro de 1988. Nos anos 1980, foi significativo o número de terras adquiridas pela Cohab-PE, para fins de regularização fundiária. É importante ressaltar que este quadro mudou ao longo do tempo, uma vez que naquele momento estava em curso amplo programa de regularização fundiária, implantado na segunda gestão do governo estadual de Miguel Arraes. A prioridade deste programa era a regularização fundiária da extensa área pobre que se estende pelos morros de Casa Amarela, ao norte da cidade do Recife, na localidade denominada “terras de ninguém”, onde se originou o primeiro movimento pela posse da terra urbana no Recife (figura 8). O mapa A.5 (anexo) destaca esta área em processo de legalização, como Brasília Teimosa (figura 9) – localizada à beira-mar –, Coque, Coelhoos, Mustardinha, entre outras. Em face da política estadual já mencionada, explica-se a predominância da atuação do governo estadual em relação ao municipal, como promotor dos processos de regularização fundiária dos assentamentos pobres, como revela o mapa A.6 (anexo) (Souza, 1991b *apud* Souza, Bitoun e Miranda, 2009).

FIGURA 8
Morros de Casa Amarela



Fonte: Souza, Bitoun e Miranda (2009).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 9
Brasília Teimosa



Fonte: Souza, Bitoun e Miranda (2009).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Contudo, a partir da década de 1990, o processo de regularização reverte-se paulatinamente, quando a política estadual de habitação, por meio da Cohab-PE, declina até a extinção do órgão no final da década. A instância municipal passa a assumir de modo crescente a regularização fundiária das Zeis, ao priorizar os instrumentos urbanísticos que transferem a posse da terra para os moradores e não a propriedade, como a concessão do direito real de uso (CDRU). Após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), novos instrumentos são regulamentados e os governos municipais passam a adotar a usucapião urbana – para as áreas privadas – e a concessão de uso especial para fins de moradia – para terras públicas (Souza, Bitoun e Miranda, 2009).

A situação da regularização fundiária dos assentamentos precários do Recife – em meados dos anos 2000 – aponta total de 32.397 famílias regularizadas ou em processo de regularização,²⁴ o que representa cerca de 21,0% do total de famílias residentes nestes assentamentos. Deste total, 93% referem-se às titulações emitidas pela Cohab-PE. Cerca de 87,0% do total de títulos emitidos já foram entregues, o que significa 28.201 famílias residentes nas áreas pobres do Recife que dispõem de título de regularização fundiária – isto é, 18,6% do total de famílias residentes nestas áreas.

24. Os dados referentes à extinta Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (Cohab-PE) foram fornecidos pela Companhia Estadual de Habitação de Pernambuco (Cehab-PE), instituição herdeira das suas funções, a partir de 2004. Os dados referentes à Empresa de Urbanização do Recife (URB) foram extraídos de Miranda e Moraes (2007) e referem-se a informações fornecidas pela instituição em 2002 (Souza, Bitoun e Miranda, 2009).

No mapa A.7 (anexo), podem-se observar as Zeis do Recife no contexto das áreas pobres, identificando-se a temporalidade da institucionalização destas zonas. Atualmente, a cidade do Recife possui 66 Zeis instituídas, em que residem mais de 150 mil famílias. Destas zonas, 38 já instalaram comissões de urbanização e legalização (Comuls), tendo sido três destas desativadas em face da conclusão dos processos de urbanização. Quarenta comunidades reivindicam sua transformação em Zeis, e doze destas zonas exigem a instalação de novas Comuls. O conjunto das 66 Zeis abrange 252 das 421 comunidades pobres da cidade do Recife e reúne população estimada de quase 600 mil habitantes (42% da população recifense), residente em cerca de 150 mil domicílios (40% dos domicílios da cidade). Em termos territoriais, as Zeis abrangem cerca de 20% da área urbanizada do Recife e 73% da área ocupada por comunidades pobres na cidade, o que soma área total de 25,5 km² (Souza, Bitoun e Miranda, 2009). Os resultados apresentados pela Empresa de Urbanização do Recife (URB) para os processos de regularização fundiária em Zeis mostram que a institucionalização dessas áreas não tem facilitado sua regularização. Em universo de 150 mil moradias, apenas 1.091 imóveis se encontravam regularizados e 1.170 imóveis, em processo de regularização (*op. cit.*).

5.2.5 Os materiais utilizados na construção das edificações

Como mostra o mapa A.8 (anexo), no cadastro realizado em 1988, pode-se observar o nível de consolidação dos assentamentos precários, principalmente no núcleo metropolitano. Na década de 1990, ocorreu expressiva mudança, que se processou na melhoria da qualidade do material construtivo, com o predomínio das moradias em alvenaria. Mais que as políticas públicas de urbanização dos assentamentos e de provisão de habitação, que apresentam declínio nessa década, os investimentos familiares foram dominantes na transformação de domicílios construídos com materiais precários em habitações construídas com alvenaria. Na década atual, espera-se melhoria ainda maior do padrão construtivo das moradias dos assentamentos precários da metrópole recifense, em face da elevação do poder aquisitivo da população pobre.

5.3 Os loteamentos clandestinos e irregulares

São aqueles loteamentos caracterizados pelo descumprimento das normas legais urbanísticas e/ou ambientais que determinam a aprovação prévia do poder público municipal. Os loteamentos irregulares – conforme o Artigo 40 da Lei nº 6.766/1979 – são aqueles loteamentos iniciados ou efetuados com o descumprimento de qualquer dispositivo legal em vigor e são caracterizados pelo descumprimento das normas legais urbanísticas e/ou ambientais que determinam a aprovação prévia do poder público municipal.

FIGURA 10
Camaraigibe: loteamento clandestino



Fonte: Miranda (2009).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 11
Paulista: loteamento irregular



Fonte: Paulista (2006).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Tomando como base os dados produzidos no âmbito do estudo *Mercado imobiliário informal: a inclusão social do morador dos loteamentos clandestinos e irregulares* (Recife, 2002), na RM do Recife existiam em 2002: 328 loteamentos irregulares e clandestinos, enquanto os regulares estão quantificados em apenas 206 loteamentos (tabela 9). O fato demonstra a necessidade de avaliar a adequação dos instrumentos formais que regem o processo de implantação dos loteamentos e as relações existentes no mercado popular de terras e em sua dinâmica.

TABELA 9
Contagem e área dos loteamentos por classificação na RM do Recife (1979-2000)

RM do Recife	Loteamentos existentes		Loteamentos regulares		Loteamentos irregulares		Loteamentos clandestinos		Total de loteamentos	
	Quantidade	Área (ha)	Quantidade	Área (ha)	Quantidade	Área (ha)	Quantidade	Área (ha)	Quantidade	Área (ha)
Total	640	18.742,06	206	6.732,76	200	3.962,45	128	746,91	1.175	31.586,1

Fonte: Recife (2002).

Um aspecto a ser observado, quando se analisa a situação desses loteamentos nos diversos municípios da RM do Recife, refere-se à parcela reduzida do território com loteamento em cada município. Entre os quatorze municípios que integram esta RM, apenas três apresentam área maior que 20% do território loteado: Camaraigibe, com 88,15%; Olinda, com 51,16%; e Paulista, com 29,46% (tabela 10). Estes dados também estão espacializados no mapa A.3, no anexo.

TABELA 10
Loteamentos e áreas pobres dos municípios – RM do Recife (1979-2000)

Municípios	Loteamentos antes da LF nº 6.766/1979			Loteamentos regulares			Loteamentos irregulares			Loteamentos clandestinos			Total de loteamentos			Áreas pobres									
	Número	Área (ha)	(%) Mun. RMR	Número	Área (ha)	(%) Mun. RMR	Número	Área (ha)	(%) Mun. RMR	Número	Área (ha)	(%) Mun. RMR	Número	Área (ha)	(%) Mun. RMR	Número	Área (ha)	(%) Mun. RMR							
Abreu e Lima	16	1.457,2	10,6	7,2	2	4,1	0,0	0,1	7	761,9	5,5	19,2	1	13,9	0,1	1,9	26	2.237,1	16,2	7,1	8	48,6	0,4	0,8	
Araçoiaba	3	175,0	1,9	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	2	77,9	0,9	2,0	1	22,2	0,2	3,0	6	275,2	3,1	0,9	3	56,2	0,6	1,0	
Cabo de Santo Agostinho	30	2.380,2	5,3	11,8	10	2.492,2	5,6	37,0	3	10,3	0,0	0,3	4	73,7	0,2	9,8	47	4.956,4	11,1	15,7	16	155,3	0,3	2,7	
Camaragibe	79	3.509,4	68,8	17,4	32	706,5	13,9	10,5	21	280,2	5,5	7,1	13	146,9	2,9	19,6	145	4.642,9	91,0	14,7	40	204,2	4,0	3,6	
Igarassú	96	2.598,1	8,7	12,9	27	630,1	2,1	9,4	14	165,6	0,6	4,2	1	11,6	0,0	1,6	138	3.405,3	11,4	10,8	33	307,1	1,0	5,4	
Ilha de Itamaracá	76	477,3	7,1	2,4	50	740,0	11,0	11,0	9	102,9	1,5	2,6	-	-	0,0	0,0	135	1.320,2	19,7	4,2	5	52,1	0,8	0,9	
Ipojuca	11	323,3	0,6	1,6	2	65,5	0,1	1,0	11	71,2	0,1	1,8	-	-	0,0	0,0	24	460,0	0,9	1,5	11	5,5	0,0	0,1	
Itapissuma	4	176,3	2,4	0,9	2	27,5	0,4	0,4	-	-	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	6	203,8	2,7	0,6	7	8,2	0,1	0,1	
Jaboão dos Guararapes	82	3.322,5	12,8	16,5	22	678,6	2,6	10,1	26	601,3	2,3	15,2	44	342,0	1,3	45,7	174	4.944,4	19,1	15,7	65	735,7	2,8	12,9	
Moreno	25	1.191,4	6,2	5,9	3	70,6	0,4	1,0	1	9,7	0,1	0,2	2	0,4	0,0	0,1	31	1.272,1	6,6	4,0	16	25,2	0,1	0,4	
Olinda	72	1.670,5	40,7	8,3	9	220,5	5	3,3	19	206,6	5,0	5,2	19	24,3	0,6	3,2	119	2.121,9	51,8	6,7	62	381,5	9,3	6,7	
Paulista	89	1.308,7	13,2	6,5	32	572,3	5,8	8,5	27	1.036,1	10,5	26,1	13	28,5	0,3	3,8	161	2.945,6	29,8	9,3	15	122,7	1,2	2,1	
Recife	Não pesquisados			0,0	0,0	9	216,4	1,0	3,2	46	207,1	0,9	5,2	19	12,5	0,1	1,7	74	436,0	2,0	1,4	416	3.416,4	15,7	59,7
São Lourenço da Mata	57	1.552,2	5,9	7,7	6	308,6	1,2	4,6	14	431,7	1,6	10,9	12	72,8	0,3	9,7	89	2.365,2	9,0	7,5	14	202,7	0,8	3,5	
RM do Recife	640	20.142,1	7,3	100,0	206	6.732,8	2,4	100,0	200	3.962,5	1,4	100,0	129	748,8	0,3	100,0	1.175	31.586,1	11,4	100,0	711	5.721,4	2,1	100,0	

Fonte: Condepe/Fidem (2002b).

5.4 Conjuntos habitacionais degradados

A questão da depreciação dos conjuntos habitacionais é antiga. Já no final dos anos 1970, a fim de orientar política de melhoria habitacional dos conjuntos, o estudo *Avaliação de programas habitacionais de baixa renda* (Fundaj, 1978) – realizado pela Fundaj para o BNH – apresenta alguns indicadores para avaliar a depreciação dos conjuntos habitacionais. O estudo procurava apreender: *i*) as condições atuais da habitação; *ii*) a incidência de determinantes de inadimplência; *iii*) a situação do conjunto; *iv*) a adequação do uso (planejado *versus* situação real do imóvel); *v*) as modificações construtivas; e *vi*) o estado de conservação das edificações e dos espaços de uso comum.

Foram construídas, entre 1965 e 1976, na RM do Recife, 24.646 unidades habitacionais. Os primeiros conjuntos construídos foram os de Vila do Isep, Ibura e Rio Doce. Inicialmente periféricos hoje, estes conjuntos habitacionais se encontram envolvidos pela malha urbana da cidade e exibem – como mostram as figuras 12 e 13 – precárias condições de habitabilidade.

FIGURA 12
Recife: Conjunto Muribeca



Fonte: <http://www.vivercidades.org.br/publique_222/web/media/fazerEvoluir_08Muribeca.jpg>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 13
Recife: Conjunto Ignez Andrezza



Fonte: <http://ignezandrezza.files.wordpress.com/2008/11/ignez_andrezza_geral11.jpg>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O mapa A.9 (anexo) apresenta a distribuição e a localização dos conjuntos habitacionais identificados no estudo da Fundaj (1978). Neste cartograma, é possível observar que a implantação destes conjuntos induziu a ocupação de muitos assentamentos precários no seu entorno. Esta situação é mais evidente nos municípios de Jaboatão dos Guararapes e Camaragibe, Olinda, Paulista e Abreu e Lima.

Vários processos de depreciação contribuíram para a degradação dos conjuntos, construídos ao longo dos últimos quarenta anos: poluição, inundação, grande quantidade de acréscimos às edificações, ocupação com edificações de espaços livres e áreas verdes, falta de manutenção dos edifícios e de equipamentos e serviços urbanos, e, mais recentemente, na RM do Recife, a alta salinização do solo, que fragiliza as fundações dos edifícios, e, em razão disto, estes acabam condenados ou impossibilitados para habitação. O estudo da Fundaj (1978) propõe avaliação das condições habitacionais dos conjuntos, a partir da identificação de fatores depreciativos, associados aos seguintes indicadores: *i) avaliação da política do SFH; ii) características do conjunto edificado; iii) características da habitação; e iv) fatores depreciativos encontrados.*

O mapa A.9 (anexo) localiza os conjuntos habitacionais promovidos pela Prefeitura do Recife a partir do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), concluídos entre 2000 e 2008. Neste caso, os conjuntos foram promovidos visando à urbanização parcial em Zeis ou, em alguns casos, serviram a relocações de famílias localizadas em área de risco.

5.5 As ocupações em áreas de risco

Entende-se por risco a relação entre a possibilidade de ocorrência de dado processo ou fenômeno e a magnitude de danos ou consequências sociais e/ou econômicas sobre determinado elemento, grupo ou comunidade. Quanto maior a vulnerabilidade, maior o risco. Área de risco é entendida como aquela passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam estas áreas estão sujeitas a danos à integridade física e a perdas materiais e patrimoniais (IPT e Brasil, 2007, p. 26). O MCidades recomenda que – para lidar com esta situação – os municípios devem elaborar o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), que deve conter um plano de intervenções e um sistema de monitoramento e defesa civil para atender às emergências.

5.6 Os riscos de enchente

Pode-se afirmar que as áreas de maior risco de enchentes e inundações na RM do Recife estão localizadas na planície; principalmente, aquelas áreas em que se concentra um grande número de núcleos habitacionais de baixa renda que ocupam terrenos marginais de cursos d'água. A ocupação na região mais plana representa não somente a maior extensão, mas também a maior concentração de valor imobiliário e disponibilidade de equipamentos, serviços e infraestrutura urbana; as sobras são as áreas das margens de rios, canais e mangues ou áreas destinadas à preservação ambiental. As alterações ambientais e as intervenções produzidas pela ocupação – como a impermeabilidade do solo, a retificação dos cursos d'água, a redução no escoamento dos canais devido a obras por assoreamento e o entupimento dos canais pela presença do lixo – intensificam os efeitos dos eventos climáticos naturais.

5.7 Instabilidade em setores de encosta e risco de deslizamento

Outro grave problema que acompanha as preocupações dos gestores e de parte da população vulnerável da RM do Recife tem sido o risco de deslizamentos dos morros. De acordo com o estudo do MCidades, os condicionantes e as causas dos riscos de deslizamentos decorrem da influência dos seguintes condicionantes.

- 1) Condicionantes naturais
 - Os agentes de predisposição intrínseca do meio físico natural, que correspondem ao complexo geológico-geomorfológico (comportamento das rochas, bem como perfil e espessura do solo em função de maior ou menor resistência da rocha ao intemperismo) e ao complexo hidrológico-climático, relacionado ao intemperismo físico-químico e químico. A gravidade e a vegetação natural também podem estar incluídos nesta categoria.
 - Os agentes efetivos são aqueles elementos que atuam diretamente pelo desencadeamento dos movimentos de massa: preparatórios (pluviosidade; erosão pela água e vento; variação de temperatura e umidade; dissolução química; ação de fontes e mananciais; oscilação dos níveis de lagos, de marés e do lençol freático; ação de animais e de pessoas, inclusive o desmatamento) e imediatos (chuva intensa; vibrações; erosão; tremores; ondas; vento; ação antrópica; e outros).
- 2) Condicionantes antrópicos: a remoção da cobertura vegetal; o lançamento e a concentração de águas pluviais e/ou servidas; o vazamento na rede de água e esgoto; a presença de fossas; a execução de cortes com alturas e inclinações acima de limites tecnicamente seguros; a realização deficiente de aterros (compactação, geometria e fundação); a execução de patamares com o próprio material de escavação dos cortes, o qual é lançado sobre o terreno natural; o lançamento de lixo nas encostas e taludes; e a retirada do solo superficial com exposição de erosão. Um grande problema presente em áreas de assentamentos precários urbanos é a implantação de obras que provocam obstrução da drenagem natural, o que leva à saturação do solo e à redução de sua resistência, sendo agravado pelo lançamento de detritos e lixo, bem como pela ação das chuvas de verão.

Em toda a área metropolitana, os fatores decorrentes da forma inadequada de ocupação das encostas são muito importantes na ocorrência dos deslizamentos, sendo agravados pelos condicionantes naturais (litologia, declividade, forma da encosta etc.) (Pfaltzgraff, 2007, p. 65). O acúmulo de lixo, os cortes inadequados dos taludes, a acumulação do material proveniente deste corte e a inexistência de rede de drenagem planejada são as causas que mais concorrem para instalação de processos erosivos e movimentos de massa. Este problema se intensificou a

partir da década de 1980, quando foram registradas dezenas de deslizamentos na zona norte da cidade de Recife – no período 1993-1996, foram registrados 757 deslizamentos –, que causaram cerca de setenta mortes (Gusmão, 1997²⁵ *apud* Pfaltzgraff, 2007), enquanto entre 1994 e 2005 foram registradas cem mortes em toda a RM do Recife. A elevada taxa de ocupação das encostas e a falta de urbanização destes espaços – que, em alguns casos, ultrapassam quatrocentos habitantes por hectare, a exemplo da cidade do Recife – tornam estas áreas mais suscetíveis aos deslizamentos. Atualmente, um terço da população do município do Recife vive nos morros; em 2004, existiam 4,2 mil áreas de risco no município.

A RM do Recife possui registros de deslizamentos – com ou sem vítimas –, com maior concentração de eventos nos municípios de Recife, Olinda, Camaragibe, Abreu e Lima e Jaboatão dos Guararapes. O quadro 2 sistematiza o histórico dos acidentes ocorridos nesta RM durante o período 2000-2003. Os processos erosivos são evidentes em vários pontos da RM do Recife, desde a formação de voçorocas imensas (Ibura e Araçoiaba) até a presença de sulcos disseminados nos cortes expostos nas margens da BR-101, da PE-18 e da PE-51, erosão laminar intensa nas vias públicas não pavimentadas (Casa Amarela, Ibura, Nova Descoberta e Passarinho), deslizamentos de taludes (morros das zonas norte e sul da RM do Recife) e assoreamento (Camaragibe) (Souza e Bitoun, 2009).

QUADRO 2

Histórico dos acidentes ocorridos na RM do Recife (1984-2003)

Município	Mês/ano	Área afetada	Mortes	Desabrigados
Recife	8/2000	Nova Descoberta (córrego da Areia)	–	11 deslizamentos 1 casa destruída
Recife	9/2000	–	–	23 deslizamentos 46 ocorrências
Jaboatão dos Guararapes	9/2000	–	–	5 deslizamentos
Camaragibe	8/2000	–	2	5 deslizamentos
Olinda	6/2000	Águas Compridas	1	32 ocorrências
Olinda	8/2000	Águas Compridas	1	
Recife	6/2000	Jardim Monte Verde	2	10 famílias desabrigadas
Camaragibe	11/2000	Alto Santo Antônio	1	Deslizamento de barreira
Recife	3/2001	UR-2 Ibura	(1?)	3 casas destruídas
Olinda	7/2001	Alto Nova Olinda Alto da Conquista	–	2 casas destruídas
Olinda	5/2002	Alto da Bondade	–	Deslizamentos
Recife	5/2002	UR-7 Várzea	–	Deslizamento (47 ocorrências)

(Continua)

25. Gusmão Filho, J. A.; Alheiros M. M. Estudo das encostas ocupadas do Recife. *In*: Pan Am Symposium of Landslides, Cobrea, 2., 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IAEG/ABMS, 1997. p. 919.

(Continuação)

Município	Mês/ano	Área afetada	Mortes	Desabrigados
Recife	6/2002	–	–	24 deslizamentos
Jaboatão dos Guararapes	6/2002	Engenho Velho	–	1 deslizamento
Recife	7/2002	Zona norte (Dois Unidos e outros)	–	26 ocorrências
Recife	7/2002	Zona norte (córrego da Areia)	–	11 deslizamentos 1 casa destruída
Recife	7/2002	Zona sul	–	4 ocorrências
Olinda	7/2002	–	–	20 deslizamentos
Recife	3/2003	Ibura	–	19 deslizamentos (maré alta/palafitas)
Jaboatão dos Guararapes	3/2003	Jardim São Paulo (atingiu 4 mil casas)	–	1 casa desabou 0 canal Guarulhos transbordou
Jaboatão dos Guararapes	3/2003	Jardim Muribeca	–	2.500 casas atingidas
Cabo	3/2003	–	–	43 deslizamentos sem casas
Olinda	3/2003	Córrego do Abacaxi	–	1 casa desabou
Olinda	3/2003	Ouro Preto	–	2 deslizamentos
Recife	3/2003	Beberibe, Nova Descoberta e Linha do Tiro	–	37 ocorrências 4 deslizamentos
Recife	3/2003	Ibura	–	–
Olinda	3/2003	Córrego do Abacaxi e Águas Compridas	–	46 ocorrências
Recife	5/2003	Córrego Antonio Rodrigues (Bomba do Hemetério)	1	3 famílias desabrigadas

Fontes: Coordenadoria de Defesa Civil de Pernambuco (Codecipe); Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT); *Jornal do Comércio* e *Diário de Pernambuco* (1984-2003) apud Bandeira (2003).

Conforme levantamento realizado pela Coordenadoria de Defesa Civil de Pernambuco (Codecipe) encontram-se atualmente identificados cerca de 10 mil pontos de risco nas áreas de morros da cidade do Recife e 3 mil em Olinda. Em apuração recente, realizada no município do Jaboatão dos Guararapes, foram mapeados 296 setores de risco em 43 assentamentos precários, dos quais 193 pontos são de risco alto e muito alto. Em 2002, já se estimava a existência de aproximadamente 20 mil pontos de risco no território urbanizado da RM do Recife (Codecipe, 2010).

5.8 Os edifícios-caixão e o risco de desabamento

O problema dos edifícios construídos a partir da adaptação do sistema construtivo de alvenaria estrutural, conhecidos como prédios do “tipo caixão”, vem se evidenciando em alguns municípios da RM do Recife, inclusive com casos de desabamento e registros de óbitos. Nesta RM, pelo menos 250 mil pessoas moram em prédios “tipo caixão”. Há estimativa de existência de 4 mil edifícios em condições precárias. Nestas construções, as paredes de tijolos são estruturais e não há vigas de concreto que sustentem as lajes dos pavimentos. As causas de tal fragilidade vêm sendo investigadas pelo Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia (Crea).

Alguns laudos solicitados pelo Ministério Público (MP) do estado são unânimes em afirmar que – além das reformas sem acompanhamento técnico que comprometem a estabilidade das edificações – algumas construtoras, com o objetivo de reduzir custos, utilizaram de modo inadequado tijolos cuja finalidade é a vedação, como elementos estruturais no embasamento dos blocos de apartamento. Este procedimento não considerou os condicionantes ambientais das áreas onde foram implantados os conjuntos, principalmente em relação às águas subterrâneas cujo grau de salinização acarreta o comprometimento das fundações dos edifícios. Casos deste tipo foram registrados nos municípios de Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes. Em janeiro de 2010, o Instituto Tecnológico de Pernambuco (Itep) interditou treze dos 69 prédios do Conjunto Residencial Muribeca, em Jaboatão dos Guararapes, por causa de falhas na estrutura. Ações coletivas indenizatórias têm sido movida pelos moradores atingidos.

6 A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: INICIATIVAS RECENTES

Como se observou, alguns municípios metropolitanos desenvolveram estudos visando estruturar políticas e ações de urbanização de assentamentos precários, mas poucos, de fato, aplicam a legislação urbanística, ou promoveram políticas para garantir o acesso à terra à população de baixa renda. Algumas iniciativas recentes serão destacadas.

O direito à cidade e à moradia digna foi reconhecido pela CF/1988 e regulamentado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e na Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Os planos, conselhos e fundos municipais de habitação vêm sendo estruturados de modo a complementar o SNHIS. Em Pernambuco, o Plano Estadual de Habitação foi concluído; no entanto, a política estadual de habitação ainda não foi formulada. Nos municípios metropolitanos de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca – os dois últimos incluídos no Plano Estratégico de Suape –, os planos foram elaborados ou encontram-se em gestão.

A PNH define como uma de suas linhas de ação a “integração urbana dos assentamentos precários”, visando à sua conexão com a cidade, por meio de soluções que respondam, simultaneamente, aos problemas ambientais e de estrutura urbana. Os programas desta natureza são complexos e devem ser compostos de múltiplos componentes, tais como: melhoria das condições de acessibilidade, habitação, saneamento, provisão de equipamentos públicos, regularização fundiária e integração socioeconômica de seus moradores (geração de renda e políticas sociais). Em âmbito federal, algumas das políticas atuais são: *i*) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização de Favelas; *ii*) o Programa Minha Casa Minha Vida; e *iii*) o gerenciamento dos riscos. Em Pernambuco, estes programas vêm sendo implantados sem muita integração.

6.1 O marco regulatório e os assentamentos precários

A capacidade institucional dos municípios para promover e gerenciar programas de urbanização e integração de assentamentos precários é diferenciada na RM do Recife. No contexto local, é a capital que se destaca pela capacidade institucional de gerenciar o problema, embora apresente baixo desempenho, no que concerne à efetivação das políticas para este fim, como na maioria dos municípios brasileiros.

No Recife, a institucionalização de esferas públicas e os instrumentos de regularização urbanística e fundiária resultaram das intensas pressões sociais nas décadas anteriores. As Zeis já gravadas na legislação recebem um sistema de gestão próprio, democrático e participativo: o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) – estabelecido pela Lei nº 14.947/1987 – e o Fundo do Prezeis (Lei nº 15.790/1993). Consolidaram-se a prática do acompanhamento do processo de urbanização e regularização fundiária nas Zeis, por meio do Fórum do Prezeis. Criaram-se as Comuls, assim como uma estrutura institucional na URB, vinculada à Secretaria de Planejamento, com as câmaras técnicas de urbanização, legalização e finanças, a Diretoria de Integração Urbanística (Diur) e a Diretoria de Programas Urbanos (DPU). Esta estrutura foi reformada, e o Prezeis, embora ainda exista, não exerce mais a centralidade de outros tempos.

A institucionalização do Prezeis promoveu a participação de lideranças populares, de organizações não governamentais e da universidade no processo de regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários. A participação de ONGs e universidades visou oferecer a estes agentes ferramentas para apoiar o monitoramento das ações desenvolvidas em Zeis e fortalecer a atuação das lideranças populares no Prezeis. Esta experiência, no entanto, não conseguiu concretizar a urbanização integral dos assentamentos. Apesar de ser o programa com maior continuidade – que perpassa a sazonalidade das gestões –, nunca foi prioritário. Atualmente, apresenta fraca dinâmica e não se integrou às demais esferas públicas constituídas no bojo da nova política urbana (conselhos de desenvolvimento urbano, cidades, habitação, saneamento e orçamentos participativos).

No âmbito estadual, foi instalado em 2009 o Conselho Estadual das Cidades de Pernambuco (Concidades-PE). Este conselho incorporou o anterior Conselho Estadual de Habitação, que foi vigente no período 1993-2009. O Concidades-PE instalou quatro comitês técnicos (habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade e acessibilidade urbana e planejamento e gestão do solo urbano). São os integrantes destes comitês que irão compor os respectivos conselhos gestores dos fundos específicos que ainda não foram criados.

O Plano Estadual de Habitação recentemente elaborado para apoiar a formulação da Política Estadual de Habitação aponta para quatro desafios, no que concerne à promoção do direito à moradia digna para todas as pessoas.

- 1) O enfrentamento das necessidades habitacionais, diante da diversidade de condições socioeconômicas que suas diversas regiões apresentam.
- 2) O planejamento e a promoção de ações organizadas em caráter regional, compatíveis com as demandas e as potencialidades do desenvolvimento local. Na RM do Recife, destacam-se os três polos dinamizadores do desenvolvimento local: Suape (Sul), Polo Petroquímico (Norte) e Cidade da Copa (Oeste).
- 3) A mediação dos conflitos fundiários; principalmente, os localizados na Região de Desenvolvimento Metropolitana, que apresenta grande segregação socioespacial: cidade formal *versus* cidade informal; marginalização da população que vive em ocupações informais; fortes pressões pelos agentes imobiliários urbanos e “expulsão branca”; morosidade do Poder Judiciário nos processos de regularização da posse da terra; entre outros exemplos.

O plano ressalta, ainda, que o enfrentamento desses desafios deverá ser realizado com a articulação entre as três esferas de governo, tendo a participação da sociedade civil organizada, para implantação de programas de provisão de habitação, regularização urbanística e fundiária, integrados com outras políticas públicas.

A Companhia Estadual de Habitação de Pernambuco (Cehab-PE) é o órgão executor da política de habitação e está vinculado à Secretaria das Cidades. Entre os programas desenvolvidos pela companhia, foram destacados aqueles que podem potencializar as ações de regularização em assentamentos precários. O Programa Minha Casa contempla provisão de unidades, programa associativo e banco de materiais de construção; o Operações Coletivas tem como público-alvo as famílias com renda mensal inferior a um salário mínimo (SM) e autoconstrução assistida do imóvel; o Banco de Materiais visa facilitar o acesso a *kits* de construção e também apoiar as famílias na reforma de suas moradias, por meio do Cheque Minha Casa, tendo como público-alvo aqueles que ganham até três SMs. O Programa Minha Casa ainda prevê a produção de lotes urbanizados, com prioridade para as áreas em desenvolvimento do estado – duas destas áreas estão situadas na RM do Recife (Suape e Hemopolo de Goiana) –, e um programa de regularização fundiária.

Mais especificamente na RM do Recife, a limitada capacidade de investimentos frente à necessidade de tratar a grande demanda por regularizações urbanísticas e fundiárias e por redução de riscos em assentamentos precários tem impulsionado a provisão de soluções pontuais e emergenciais, como já foi discutido anteriormente. Há claro conflito de competências municipais que pouco se articulam para a integração de políticas que viabilizem soluções integradas no setor habitacional. Até mesmo os planos diretores municipais, recentemente elaborados, pouco dialogam com a questão metropolitana.

A seguir, serão comentados alguns projetos pontuais, que, de maneira geral, esboçam as tendências recentes de tratamento da questão habitacional na região, no que concerne aos assentamentos precários: *i*) o gerenciamento de riscos físico-ambientais; e *ii*) a urbanização parcial ou integral dos assentamentos.

6.2 O gerenciamento de riscos físico-ambientais

Como foi antes analisado, grande parcela dos assentamentos precários/áreas pobres está localizada em áreas impróprias à ocupação, nas encostas dos morros com alta declividade – sujeitas a deslizamentos de terra –, ou nas várzeas de rios e mangues com risco de enchentes. A ocupação destas áreas, além de causar danos ambientais, pode colocar em risco a integridade física dos moradores. Na RM do Recife, entre 1990 a 2000, aconteceram 150 óbitos, e, entre 2001 a 2009, 32 pessoas morreram. Entre as ações de correção e prevenção de risco, destaca-se o Programa Viva os Morros. Este programa buscou organizar ações de prevenção e respostas aos acidentes, com ações de reconstrução e remoção de situações de risco. Nos quatorze municípios desta RM, estão sendo previstas, simultaneamente, ações de longo prazo para a regularização urbanística e a criação de mecanismos de regulação, gestão e controle da ocupação habitacional compatíveis com a fragilidade ambiental dos morros.

Alguns municípios metropolitanos desenvolveram programas municipais de prevenção e redução dos riscos, com destaque para o Programa Guarda-Chuva, no Recife, e o Programa em Defesa da Vida, em Camaragibe. O Programa Viva o Morro tem continuidade no PAC 2, com previsão de execução entre 2011 e 2014. Este último, ao tratar da infraestrutura urbana e social, incluiu ações de redução de riscos em morros e alagados.

Atualmente, todos os municípios metropolitanos elaboraram – com o apoio do MCidades – o PMRR. O plano compõe o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos precários. Objetiva fornecer apoio técnico e financeiro ao planejamento das intervenções estruturais que visam à redução de riscos de deslizamentos em encostas e inundações. O PMRR identifica os setores de mais alto risco, as prioridades de intervenção, os recursos financeiros necessários e as possíveis fontes de recursos disponíveis.

6.3 A regularização parcial – urbanística e fundiária – ou integral dos assentamentos

Na RM do Recife, a urbanização parcial dos assentamentos foi característica marcante ao longo da sua história. Os programas habitacionais para os assentamentos, mesmo que orientados por um plano global de intervenção, tiveram resultados que saíram incipientes. As intervenções, em geral, foram realizadas pela população ou pelos governos, apresentaram consolidação parcial do assentamento e conformaram uma

diversidade de situações de precariedade, já amplamente comentadas. As características gerais de alguns destes programas são destacadas a seguir.

6.3.1 Os estudos e os programas apoiados por agências multilaterais

Programa Habitar Brasil do BID e a promoção de intervenções em assentamentos "subnormais" HBB

A descontinuidade nas ações do poder público para os espaços dos assentamentos precários e a pouca capacidade institucional dos municípios para atuar nas áreas foram questões consideradas no Programa Habitar Brasil do BID, que resultou de acordo de cooperação técnica entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O HBB/BID objetivou a promoção de intervenções em assentamentos "subnormais" localizados em RMs, capitais de estado e aglomerações urbanas, por meio de dois subprogramas.

- 1) Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI), que objetivou a criação, a ampliação ou a modernização da capacidade institucional dos municípios para atuar na melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda, por meio da criação ou do aperfeiçoamento de instrumentos urbanísticos, institucionais e ambientais que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, bem como da capacitação técnica das equipes das prefeituras dos municípios que atuam no setor. Visou, ainda, propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo e implantar estratégias de controle e desestímulo à ocupação irregular de áreas.
- 2) Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), a fim de implantar projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendessem a regularização fundiária e a implantação de infraestrutura urbana e de recuperação ambiental das áreas, para assegurar a efetiva mobilização e a participação da comunidade na concepção e na implantação dos projetos, por meio da Caixa Econômica Federal (CEF).

Na RM do Recife, o HBB promoveu a 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).

O programa também promoveu a regularização urbanística e fundiária de alguns assentamentos:

- no Recife foram urbanizadas as Zeis Campo do Vila e Afogados (Vila São Miguel), bem como as comunidades de Arlindo Golveia, Joel de Holanda – relocadas para a Vila Santa Luzia no bairro da Torre, Vila

Imperial – relocada para o Bairro do Arruda e Abençoada por Deus – transferida para o bairro do Cordeiro;

- em Olinda, a Comunidade da Vila Manchete foi urbanizada;
- no Cabo de Santo Agostinho, a comunidade da Charneca recebeu regularização urbanística e fundiária; e
- em Paulista, houve a urbanização da Comunidade do Bombril.

O Prometrópole

A ideia do Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife (Prometrópole) (2003-2008) era estruturar projetos com o objetivo de promover ações integradas de saneamento, apoiados por agências multilaterais, como o Banco Mundial e o BID. O governo do estado de Pernambuco criou, para este fim, o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano (Pеду) e, posteriormente, o Programa Qualidade das Águas (PQA) – em áreas de baixa renda, para requalificá-las com infraestrutura física e social – e o Prometrópole.

O programa visava, ainda, promover a melhoria das condições de habitabilidade e desenvolvimento comunitário em comunidades pobres da RM do Recife, situadas na bacia do Beberibe. Previa ações integradas de infraestrutura urbana (água, esgoto, resíduos sólidos, drenagem, sistema viário, equipamentos sociais e de lazer, entre outros exemplos), a ampliação e a melhoria dos serviços públicos prestados a estas comunidades e a expansão dos mecanismos de regularização fundiária. Foi executado pelo governo estadual, no âmbito da Condepe/Fidem, da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e das prefeituras de Recife e Olinda. Embora o programa previsse originalmente intervenção mais abrangente, as localidades de Campo Grande (Zeis de Campo Grande) – na cidade do Recife – e Passarinho – no município de Olinda – foram selecionadas como áreas-piloto. Este programa se encontra em nova fase, com recursos financeiros previstos pelo PAC.

Projetos Terra Cidadã, Capibaribe sem Palafitas e Recife sem Palafitas

Entre as soluções previstas para a urbanização das margens dos cursos de água no Recife, considerou-se a remoção das famílias que moravam em palafitas. Uma série de projetos – elaborados nos últimos anos – visaram buscar a melhoria da qualidade dos espaços urbanos, por meio da criação de infraestrutura física de lazer, saneamento, macrodrenagem e acessibilidade. O projeto Recife sem Palafitas visou requalificar as habitações precárias nas margens do rio Capibaribe. Foi substituído pelo Projeto Capibaribe Melhor, que amplia o número de assentamentos contemplados a partir de nova consulta às áreas de intervenção.

Na tentativa de garantir o direito à moradia, os agentes do projeto constataram a impossibilidade de transferência das famílias para área próxima à da ocupação

inicial, pela indisponibilidade de terrenos vazios para este fim. Assim, as soluções habitacionais acontecem em áreas em que houve desimpedimento a terrenos para a construção de conjuntos habitacionais, ainda que distantes da ocupação original.

Questiona-se se esses procedimentos estariam contrariando a Lei do Prezeis (Lei nº 14.947/1987), uma vez que as palafitas se encontram, muitas vezes localizadas no perímetro das Zeis. Entre as soluções habitacionais já empreendidas pela Prefeitura do Recife, com o apoio dos recursos federais, destaca-se mais recentemente o caso de Brasília Teimosa, que teve grande repercussão nacional, ao receber a visita do então presidente Lula. Neste caso, parte das famílias que viviam em palafitas foi removida para o Bairro do Cordeiro, na zona oeste da cidade. Em meio às principais dificuldades encontradas pelas famílias destacam-se: o contato com o preço da formalidade que obriga muitos moradores a procurar outras glebas. Alguns mais renitentes voltam para a beira de rios e canais.

O PAC e a regularização de assentamentos precários

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado para estimular o desenvolvimento econômico e social do país, por meio de investimentos em infraestrutura nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. A seguir, listam-se os projetos contemplados com o PAC para a RM do Recife.

- 1) A segunda etapa da Via Mangue, obra de intervenção urbana para melhorar o trânsito na zona sul do Recife. Neste projeto, estão previstos a complementação do sistema viário (três quilômetros de vias no entorno do manguezal do Pina, o saneamento (275 hectares), as obras de urbanização e 992 moradias para famílias de palafitas e de outras localidades.
- 2) O Projeto Gestão Integrada da Bacia do Beberibe: dá continuidade e viabiliza a implementação do Prometrópole – apresentado anteriormente – e prevê 4.274 ligações de abastecimento de água, 19.221 ligações de esgotamento sanitário, estações de tratamento de esgoto, 23 quilômetros de pavimentação e drenagem em 85 ruas, além da construção de 1.776 moradias, equipamentos públicos, urbanização e educação ambiental. Este projeto vem sendo gerenciado por meio de consórcio entre os municípios de Recife, Olinda e Camaragibe.
- 3) O Sistema Saneamento Integrado Cordeiro integra o programa Saneamento para Todos e prevê a cobertura da rede de esgotamento nos bairros de Cordeiro e Prado e vizinhança.
- 4) Projeto Requalificação das Áreas Urbanas Centrais (Recife, 2005a), desenvolvido no âmbito do programa com o mesmo nome, do MCidades, prevê a requalificação de onze perímetros de reabilitação integrada (PRIs) no centro do Recife. A requalificação do setor da rua

Imperial está em fase de planejamento. No local, está previsto o reassentamento inicial de 1.050 famílias moradoras de palafitas nas comunidades de Vila Brasil e Coelho, às margens do Capibaribe. Outras duzentas unidades habitacionais deverão ser produzidas por meio de requalificação de imóveis abandonados – em processo de aquisição pela municipalidade. O objetivo é reassentar famílias em situação de risco na própria área e promover a recuperação ambiental da orla do rio.

- 5) Urbanização Integral da Comunidade do Pilar, situada na zona portuária do Bairro do Recife. Foi prevista a construção de 430 moradias, escola, creche, posto de saúde, praça e mercado público, além de regularização fundiária.

Variadas possibilidades de estratégias de urbanização de Assentamentos Precários estão sendo desenhadas no contexto da nova Política Nacional de Habitação com recursos do FNHIS, do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS para financiar essas políticas. Esses recursos são ainda limitados, frente às demandas nacionais para o setor. Cabe aos estados e municípios a definição das estratégias para ampliar a capacidade de arrecadação e financiamentos das políticas habitacionais para a produção ou requalificação de imóveis.

Além do Crédito Solidário e do Programa Habitação de Interesse Social, há vários programas para atender às necessidades de construção e aquisição de novas habitações. Denalde (2008) destaca alguns programas disponíveis neste novo contexto: a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativo – com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) –, dirigidas a pessoas físicas cuja renda se situe entre três e cinco SMs; o Pró-Moradia – com recursos do FGTS –, na modalidade de produção de conjuntos habitacionais, que se destina à população em situação de vulnerabilidade social; o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) – com recursos do OGU –, que oferece subsídios destinados diretamente à complementação do preço de compra/venda ou construção de unidades residenciais, e exige contrapartida do poderes públicos municipal e estadual ou do Distrito Federal; e o PAR, criado em 2001 e reformulado em 2004 e 2007, que financia empresas do ramo da construção civil com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – destina-se às capitais dos estados, aos municípios das RMs e aos municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.

Como bem coloca o Plano Estadual de Habitação, um grande desafio para os governos municipais é buscar formas de aumentar as receitas e a capacidade de investimentos. Aumentar a eficácia das políticas fiscais é uma alternativa concreta. Isso depende do aperfeiçoamento da gestão dos cadastros territoriais, assim como da atualização dos valores dos imóveis para efeito da cobrança do IPTU. Além disso, a aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pode ser viabilizada

por meio da regulamentação dos planos diretores participativos. Instrumentos como “outorga onerosa do direito de construir”, operações urbanas e consórcios imobiliários podem reter parcela da valorização imobiliária e canalizar recursos para o financiamento da política urbana e habitacional.

Nesse sentido, destaca-se a experiência do consórcio municipal para a provisão de saneamento ambiental na bacia do Beberibe, até o momento o único regulamentado. Entre os municípios metropolitanos, somente Olinda criou as leis complementares que regulamentam os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Os demais planos diretores não são autoaplicáveis e, apesar de terem sido aprovados há mais de dois anos, ainda não foram regulamentados. Portanto, é essencial a regulamentação destes planos e a elaboração de leis específicas que viabilizem a aplicação dos instrumentos urbanísticos importantes para a efetivação do direito à moradia digna, junto a um plano de fiscalização sobre a aplicação destes instrumentos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resgate e a organização cronológica dos estudos que caracterizaram a precariedade das condições de vida dos recifenses e do seu entorno metropolitano revelam importante acúmulo de órgãos governamentais para diagnosticar o problema e, ao mesmo tempo, mostram que houve baixa efetividade na promoção de políticas públicas de regularização urbanística e fundiária destes assentamentos. Muitas áreas, identificadas há mais de trinta anos, confirmam a desigualdade no acesso às oportunidades habitacionais promovidas pelo estado. Esta conjuntura dá sinais de mudanças, ao menos no campo institucional.

A partir dos mapas temáticos oferecidos pelo Sigap-PE, foi possível observar algumas lógicas condicionantes da localização dos assentamentos e, consequentemente, de tipologias e padrões de ocupação. Estas lógicas estão intimamente vinculadas a um intenso processo de urbanização, excludente e concentrado, balizado pela concentração no núcleo metropolitano e pela sua concomitante expansão para áreas cada vez mais periféricas.

Constatou-se grande diversidade de tipos de aglomerados localizados na RM do Recife, com situações bastante distintas, seja na escala interaglomerados, seja na intra-aglomerados. A perspectiva é que a tensão por moradia nesta RM continue a desafiar os gestores públicos. A expansão do número de moradias nas áreas pobres passa pelo adensamento das ocupações já existentes, como revela a publicação *Desenvolvimento Humano do Recife: atlas municipal* (Recife, 2005b), que constata taxas geométricas de crescimento superiores a 5%, em áreas do oeste da periferia do Recife.

Como resultado, percebe-se adensamento nos assentamentos consolidados de baixa renda nos núcleos urbanos, caracterizado pelo aumento significativo da coabitação – bem como da verticalização – nas áreas pobres, o que acarreta a sobrecarga da infraestrutura existente e a consequente deterioração das condições de salubridade e conforto ambiental. Percebe-se a expansão e o adensamento dos assentamentos de baixa renda nas áreas de fronteira dos municípios do núcleo central da RM do Recife – por exemplo, nas localidades que vêm sendo ocupadas sem condições adequadas de infraestrutura, o que acentua os problemas ambientais e amplia as situações de risco em encostas. A existência de loteamentos irregulares e clandestinos e de assentamentos de baixa renda nas áreas de transição rural-urbana, próximos aos grandes corredores de transportes, impõe o problema da regularização fundiária como grande desafio para o poder público.

Atualmente, o direito à cidade e à moradia digna está reconhecido pela CF/1988, regulamentado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e na Lei nº 11.124/2005, que institui o SNHIS e cria o FNHIS. O governo brasileiro – em todas as suas escalas federativas – procura estruturar políticas, pelo menos em tese, que visam melhorar as condições de vida das famílias pobres e assegurar a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários. Em Pernambuco, o Plano Estadual de Habitação foi elaborado, e Conselhos e Fundos Municipais de Habitação deverão ser instalados, de modo a complementar a política do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social com o incentivo do PAC. Dessa forma, a necessidade de quantificar e classificar as ocupações precárias tornou-se prioridade.

Por sua vez, os instrumentos conquistados por lutas coletivas e que constituíram mecanismo institucional de planejamento e controle social encontram-se fragilizados. Os recursos destinados à solução dos assentamentos são escassos, falta decisão política para apoiar a demanda popular, com o perigo de não se conseguir frear o ímpeto da especulação imobiliária, principalmente naquelas áreas em que o capital especulativo é muito forte.

Pode-se anunciar uma nova ou novas centralidades na RM do Recife. Os projetos estruturadores que se instalam na zona sul desta RM apresentam grande potencial de transformação significativa da configuração urbanística para a região. Outras centralidades podem ser geradas, com diversos projetos indutores de modificação urbanística, entre os quais se destaca a Cidade da Copa, no município de São Lourenço da Mata, localizado a oeste do núcleo metropolitano.

Essas transformações exigem mecanismos estratégicos de regularização e controle urbano para o gerenciamento dos assentamentos precários na RM do Recife. Mas o que se observa é limitada capacidade de investimentos frente à necessidade de tratar a grande demanda por regularizações urbanísticas e fundiárias e redução de riscos em assentamentos precários, cujas soluções têm sido pontuais e emergenciais.

Há claro conflito de competências municipais que pouco se articulam para a integração de políticas que viabilizem soluções integradas no setor habitacional. Até mesmo os planos diretores municipais, recentemente elaborados, pouco dialogam com a questão metropolitana.

Nota-se que a capacidade institucional dos municípios para promover e gerenciar programas de urbanização e integração de assentamentos precários é diferenciada na RM do Recife. No contexto local, é a capital que se destaca pela capacidade institucional de gerenciar o problema. Embora apresente dificuldades no que concerne à efetivação das políticas, como na maioria dos municípios brasileiros, há avanços que devem ser levados em consideração.

Uma das soluções é fortalecer e dar prioridade à atuação das lideranças populares para concretizar a urbanização integral dos assentamentos. E, nesta dinâmica, integrar as demais esferas públicas constituídas no seio da nova política urbana (conselhos de desenvolvimento urbano, cidades, habitação, saneamento e orçamentos participativos).

REFERÊNCIAS

ALHEIROS, M. *et al.* **Diagnóstico ambiental, urbanístico e social da região metropolitana do Recife**. Recife: Fidem, 2003.

BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Estudos estratégicos de apoio às políticas urbanas para os grupos de baixa renda**. Brasília, 2003.

BANDEIRA, A. **Mapa de risco de erosão e escorregamento das encostas com ocupações desordenadas no município de Camaragibe**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

BARROS E SILVA, P. E. **Na perspectiva do povo**. Recife: Câmara dos Vereadores, 1985.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: MCidades, 2007.

CARDOSO, A. Contextualização/ caracterização *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: MCidades, 2008

CARDOSO, A. **Assentamentos precários no Brasil**: discutindo conceitos. Salvador: Ceas, abr./jun.2008a. p. 51-80. (Cadernos do Ceas, n. 230).

_____. Contextualização caracterização dos assentamentos precários. *In*: CODECIPE – COORDENADORIA DE DEFESA CIVIL DE PERNAMBUCO. Levantamento das áreas e pontos de risco da Região Metropolitana do Recife. Recife: Codecipe, 2010. Relatório técnico (mimeo.).

CAVALCANTI, H. *et. al.* **Tipologia e caracterização socioeconômica dos assentamentos precários na Região Metropolitana do Recife**: Relatórios I, II IV. Recife: Ipea; Fundação Joaquim Nabuco, Observatório de Políticas Públicas/UFPE/Fase. 2009.

COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MUCAMBOS. **Observações estatísticas sobre os mucambos do Recife**. Recife: Imprensa Oficial, 1939.

CONDEPE/FIDEM – AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. **Ficha de qualificação de variáveis físicas e demográficas dos assentamentos sociais de baixa renda da RMR**. Recife: Condepe/Fidem, 1978. Mimeografado.

_____. **Programa de infraestrutura em área de baixa renda na Região Metropolitana do Recife (Prometrópole)**: banco de dados georreferenciado (BD SIG) sobre a pobreza urbana na RMR. Recife: Condepe/Fidem, 2002a. CD Rom.

_____. **Pesquisa mercado imobiliário informal**. Recife: Condepe/Fidem, 2002b.

_____. **Programa de infraestrutura em área de baixa renda na região metropolitana do Recife (Prometrópole)**: estudo detalhado caracterizando a pobreza urbana na RMR. Recife: Condepe/Fidem, 2003.

_____. **Desenvolvimento humano do Recife**: atlas metropolitano. Recife: Prefeitura do Recife; Pnud Brasil; Condepe/Fidem; Governo de Pernambuco; FJP, 2011. CD-ROM.

CONDEPE/FIDEM – AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO; GTZ – COOPERAÇÃO TÉCNICA ALEMÃ. **Prometrópole**: produtos 7 e 8. Recife: Condepe/Fidem; GTZ, 2000.

DENALDI, R. Política urbana e habitacional: plano de ações integradas em assentamentos precários. *In*: RESCHKE, A. *et al.* (Org.). **Acesso à terra urbanizada**: regularização fundiária e implementação de planos diretores. Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/iqc1fk>>. Acesso em: 15 maio 2015.

FALCÃO NETO, J. **Conflito de propriedade no grande Recife**. Recife: Fundaj/UFPE/Finep, 1984. (Relatório Final).

FALCÃO NETO, J.; SOUZA, ALMEIDA, M. Os mocambos do Recife. O direito de morar. **Revista Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, SBPC, v. 3, n. 18, maio/jun. 1985. (Especial Nordeste).

FASE – FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL; OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIOAMBIENTAIS; EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE; HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Banco de dados das zonas especiais de interesse social (BD Zeis)**. Recife: Fase, 2007. CD-ROM.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2000**. Belo Horizonte: FJP, 2001.

FREYRE, G. **Sobrados e mocambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **Avaliação dos programas habitacionais de baixa renda**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1978. Mimeografado.

GONÇALVES, A. C. **As migrações para o Recife: aspectos do crescimento urbano**. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1961. v. 2. p. 31.

GUSMÃO FILHO, J. A.; ALHEIROS, M. M. Estudo das encostas ocupadas do Recife. *In*: PAN AM SYMPOSIUM OF LANDSLIDES, COBRAE, 2. nd., 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IAEG/ABMS, 1997. p.919

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Censo Demográfico 2010: resultados preliminares do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. Malhas digitais 1991, 2000 e 2010. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm>.

IPT – INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. Ministério das Cidades. **Mapeamento de riscos e encostas e margens de rios**. São Paulo: IPT; Brasília: MCidades, 2007. p. 10.

LIRA, J. T. C. **Mocambo e cidade: regionalismo na arquitetura e ordenação do espaço habitado**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MARINHO, G.; LEITÃO, L.; LACERDA, N. Transformações urbanísticas na região metropolitana do Recife: um estudo prospectivo. **Cadernos Metrópole** (PUCSP), São Paulo, v. 17, p. 193-217, 2007.

MARINHO, G. **10 Anos do Prezeis**: resultados e perspectivas. Recife: Centro Josué de Castro; Etapas; Fase, 1998.

_____. Considerações sobre o uso e ocupação do solo na Região Metropolitana do Recife. *In*: **Projeto metrópole estratégica**: estratégia de desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – 2003-2015. Versão Técnica. Recife: Banco Mundial; Cities Alliance; Ipea; Fidem, 2002.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O plano de regularização das zonas especiais de interesse social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. *In*: CARDOSO, A. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. 1 ed. Porto Alegre: Antac, 2007.

MIRANDA, L.; SOUZA, M. A. A. **Macroanálise do setor habitacional (nos segmentos formal e informal) para a Região Metropolitana do Recife**. Texto produzido para o Relatório 1 – Evolução da habitação informal em três metrópoles do Brasil – Recife, Curitiba e Distrito Federal e entorno imediato. Recife: Bird; Cities Alliance; Condepe/Fidem, 2004.

MIRANDA, L.; BITOUN, J.; SOUZA, M. **Os espaços de pobreza na Região Metropolitana do Recife**: registros institucionais e possibilidades analíticas. Recife: Observatório PE; UFPE; Fase, 2009.

MOREIRA, M. **Projeções preliminares da população dos municípios da Região Metropolitana do Recife por grupos de idades**: Recife: Prefeitura do Recife, 2001.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Fase; Ippur; Ipardes, 2005a (Relatório da Atividade, n. 1).

_____. **Tipologia social e identificação das áreas vulneráveis**. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, Ippur/UFRJ, 2005b. (Relatório).

OXFAM; INSTITUTO PÓLIS. **Moradia é central**: inclusão, acesso e direito à cidade. Recife; São Paulo: Oxfam e Pólis, 2010.

PAULISTA. Prefeitura Municipal. **Cadastro de áreas pobres do Paulista**. Recife: BID; Prefeitura do Paulista, 2006.

PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Estudo das ocupações informais e complexo reserva do Paiva**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2005. Banco de dados digital.

PFALTZGRAFF, P. **Mapa de suscetibilidade a deslizamentos na Região Metropolitana do Recife**. 2007. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geociências, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

RECIFE. Prefeitura Municipal. **Projeto morar no centro**. Recife: Prefeitura do Recife, 2000.

_____. **Mercado imobiliário informal**: a inclusão social do morador dos loteamentos clandestinos e irregulares. Recife: Prefeitura do Recife, 2002.

_____. **Projeto requalificação das áreas urbanas centrais**. Recife: Prefeitura do Recife, 2005a.

_____. **Desenvolvimento humano do Recife**: atlas municipal. Recife: Prefeitura do Recife; Pnud Brasil; FJP; MI, 2005b. CD-ROM.

_____. **Projeto monumental/BID**: requalificação urbanística da comunidade do Pilar situada no bairro do Recife. Recife: Prefeitura do Recife, 2008.

_____. **Recife sem palafitas**. Recife: Prefeitura do Recife, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/24EVbj>>.

_____. Programa guarda chuva. Recife: Prefeitura do Recife, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/1fFHcZ>>.

PRETECEILLE, E.; LAVINAS, L. A desigualdade entre os pobres: favela, favelas. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

SEVCENKO, N.; NOVAIS, F. **História da vida privada no Brasil**: República – Da *Belle Époque* à **era do rádio**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. (Série História da Vida Privada no Brasil, n. 3).

SOUZA, M. A. A. **Assentamentos populares do Recife**: cadastro e mapeamento. Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1990.

_____. **Habitação**: Bem ou direito? As condições de acesso à habitação analisadas à luz da atuação da Cohab-PE na RMR. 1991. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional, Universidade Federal de Pernambuco, 1991.

_____. Assentamentos populares do Recife. Transformações recentes da situação fundiária e jurídica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 4., Salvador. **Anais...** Salvador: Anpur, 1991b.

_____. **Plano urbanístico e de reassentamento da unidade de esgotamento 03 (UE-03) do Programa Prometrópole**. Recife: Condepe/Fidem, 2007.

SOUZA, M. A.; BITOUN, J. **Como anda a região metropolitana do Recife**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/Letra Capital, 2009.

SOUZA, M.; BITOUN, J.; MIRANDA, L. **Habitação informal no Recife: processos de ocupação e banco de dados georreferenciado do período 1975-2005.** Recife: CNPq; Observatório PE; UFPE; Fase, 2007. Relatório técnico.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALHEIROS, M. **Riscos de escorregamento na região metropolitana do Recife.** 1998. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional do Brasil 2000.** Belo Horizonte: MCidades, 2001.

_____. **Programa Habitar Brasil BID.** Brasília: MCidades, [s.d.].

CAVALCANTI, H.; LYRA, M.; AVELINO, E. **Mosaico urbano do Recife.** Recife: Fundaj, 2008.

CONDEPE/FIDEM – AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. **Plano diretor metrópole estratégica: Região Metropolitana do Recife.** Recife: Condepe/Fidem, 1998.

_____. **Plano diretor da Região Metropolitana do Recife: Metrópole 2010.** Recife: Condepe/Fidem, 2005.

GUSMÃO FILHO, J. *et al.* **Mapeamento de risco das encostas ocupadas do Recife.** Recife: Gusmão Engenheiros Associados; URB; Codecir, 1993. Relatório técnico. Anexo 3, mapas 1:10.000.

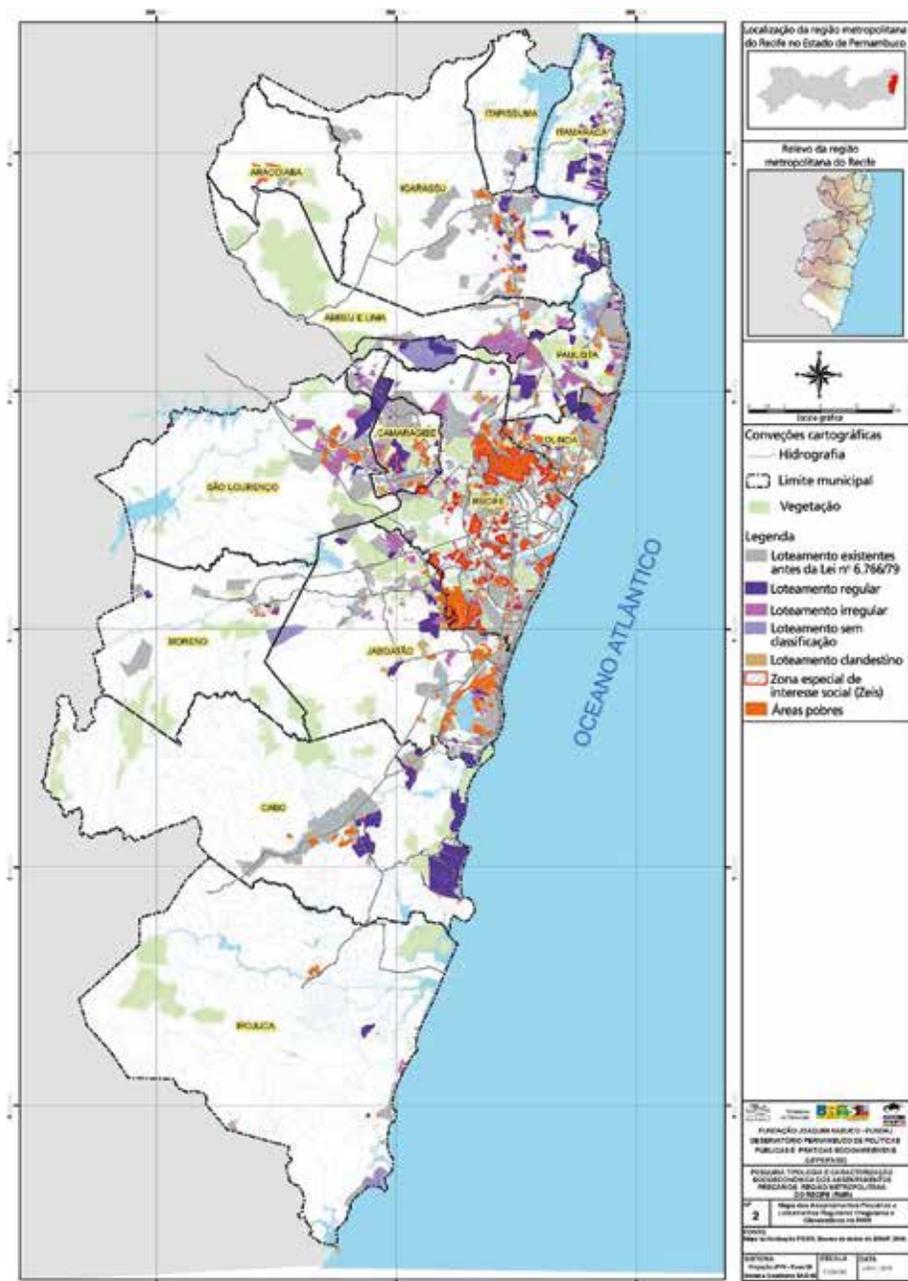
JABOATÃO DOS GUARARAPES. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Redução de Risco em Assentamentos Precários.** Jaboatão dos Guararapes: Prefeitura Municipal, 2006. Relatório final.

PERNAMBUCO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Cadastro e mapeamento dos assentamentos populares do Recife.** Recife: Sehdur, 1990.

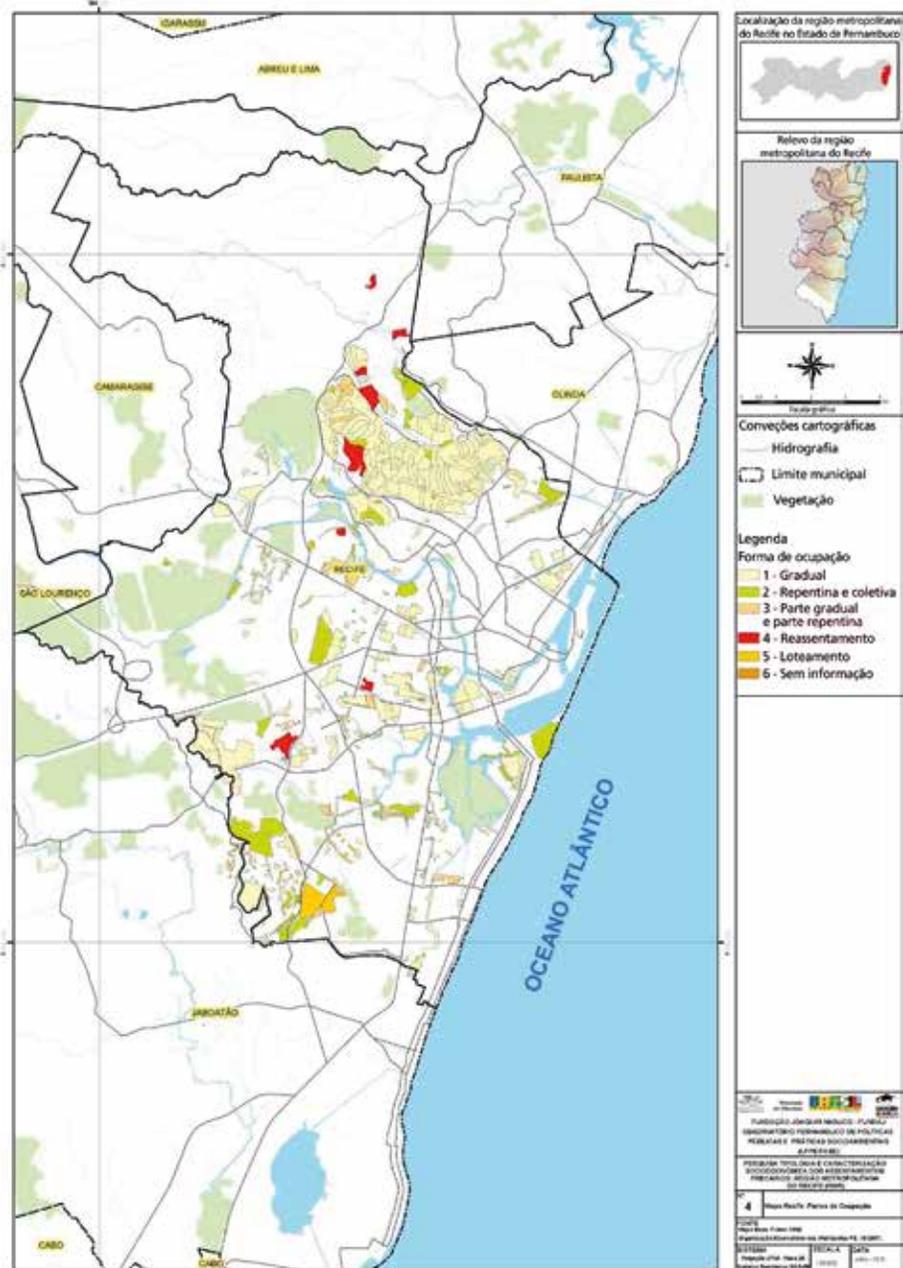
SOUZA, M. **Traços permanentes da formação urbana e políticas habitacionais recentes na Região Metropolitana do Recife.** Recife: Observatório PE; CMG UFPE; FSE, 2002. Disponível em: <www.redehabitat.tk>.

MAPA A.2

Mapa de loteamentos precários e loteamentos regulares, irregulares e clandestinos na RM do Recife

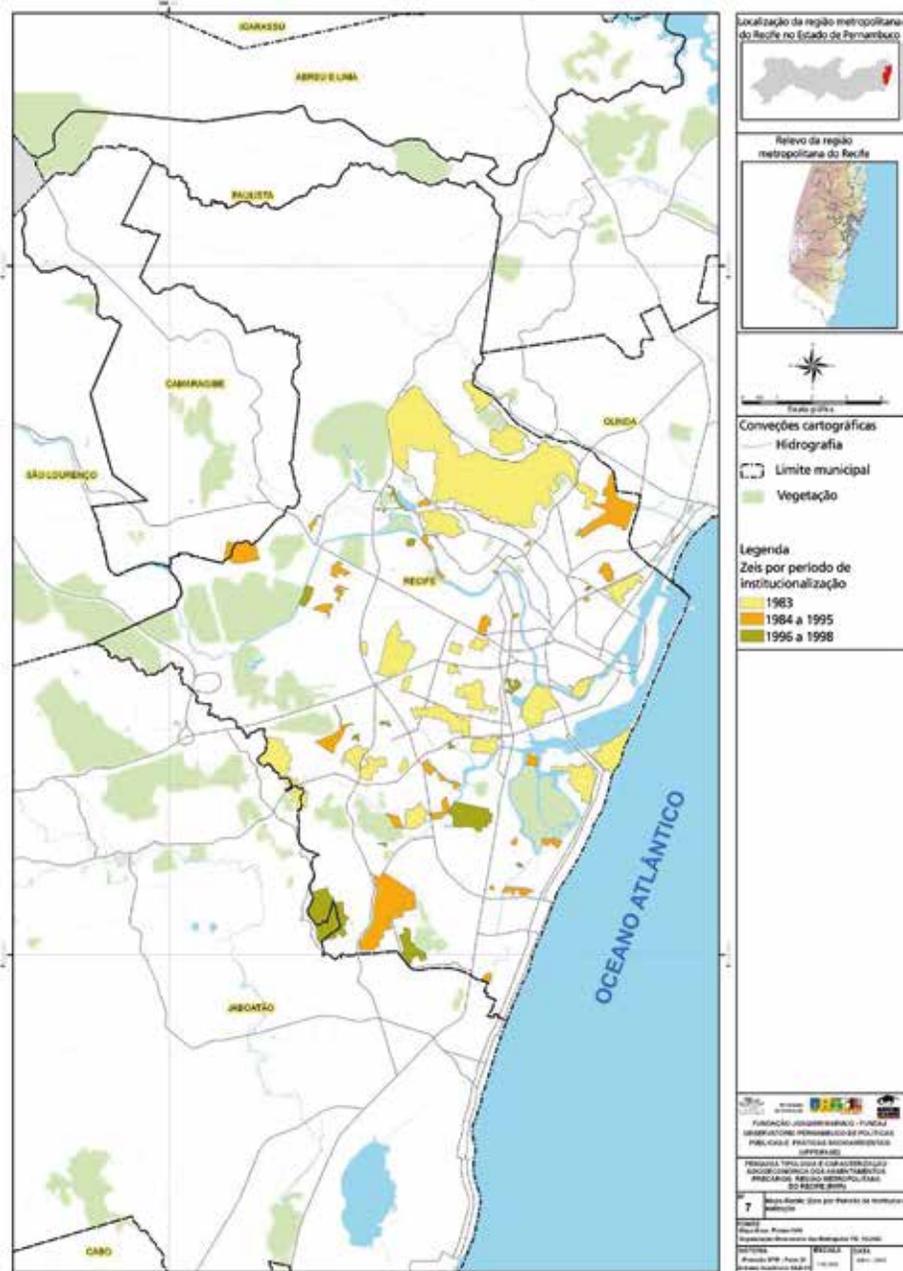


MAPA A.4
 Mapa de Recife: forma de ocupação



MAPA A.7

Mapa de Recife: Zeis por período de institucionalização



MAPA A.9

Mapa dos assentamentos precários e conjuntos habitacionais na RM do Recife

