

Direito à Cidade e Habitação:

Condicionantes institucionais e normativas para a
implementação de políticas (programas e projetos) de
urbanização de favelas no Município do Recife

Danielle de Melo Rocha

Maria Ângela de Almeida Souza

Fabiano Rocha Diniz

Norah Helena dos Santos Neves





Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Artes e Comunicação
Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano

Observatório PE/ Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrópoles

Relatório Final

**Projeto DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO:
Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas
(Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas – Avaliação do Ciclo Recente**

Coordenação nacional: Profa. Madianita Nunes da Silva (PPU/UFPR)
Coordenação local: Profa. Danielle de Melo Rocha (DAU/UFPE)

Recife, abril de 2021

EQUIPE

Coordenação Nacional da Pesquisa

Profa. Madianita Nunes da Silva (PPU/UFPR)

Profa. Rosana Denaldi (LEPUR-UFABC)

Adauto Cardoso (IPPUR/UFRJ)

EQUIPE LOCAL

Observatório PE/ Núcleo Recife do INCT/Observatório das Metrópoles

Supervisão de Pesquisa

Profa. Maria Ângela de Almeida Souza (MDU/UFPE)

Coordenadora do Observatório PE (UFPE)

Coordenação da Pesquisa

Profa. Danielle de Melo Rocha (Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU/UFPE)

Pesquisadora do Observatório PE /UFPE (Núcleo Recife do Observatório das Metrópole)

Coordenadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA /UFPE)

Equipe de Pesquisadores

Prof. Fabiano Rocha Diniz (DAU/UFPE)

Norah Helena dos Santos Neves (Arquiteta-Urbanista, Mestre em Desenvolvimento Urbano)

Alice Caroline Rocha Acosta Lancellotti (Arquiteta-Urbanista/UFPE)

Mariana da Costa Oliveira (Mestranda PMDU/UFPE)

Yasmim Santos Cardoso (Mestranda PMDU/UFPE)

Eduarda Campos Cavalcanti (Graduação DAU - PIBIC/UFPE)

Ellen Karolyne Cavalcanti Bezerra (Graduação DAU -PIBIC/UFPE)

Ícaro dos Santos Barros Correia (Graduação DAU /UFPE - Estágio Institucional)

Vivian Maria Alves Moraes (Graduação DAU /UFPE -Estágio Institucional)

Wytney Dayanne de Araújo Silva (Graduação DAU -PIBIC CNPq)

APRESENTAÇÃO

Este Relatório Final cumpre requisitos estabelecidos na pesquisa **DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas – Avaliação do ciclo recente**, desenvolvida sob a coordenação nacional da Profa. Madianita Nunes da Silva (PPU/UFPR) e sob a coordenação local da Profa. Danielle de Melo Rocha (DAU/UFPE).

A pesquisa em pauta se insere no contexto de uma pesquisa mais ampla, aprovada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) [**Processo CNPq/INCT nº. 465584/2014-4**], intitulada **As Metrôpoles e o Direito à Cidade: Plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano**, desenvolvida na rede nacional INCT/Observatório das Metrôpoles, sob a coordenação nacional do Prof. Dr. Sérgio Azevedo (UENF) e do Prof. Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (IPPUR/UFRJ).

A pesquisa geral é composta de diversas linhas e subprojetos de pesquisa orientados para analisar a inflexão liberal no Brasil e na ordem urbana das metrôpoles, a qual se traduz: (1) no avanço da tendência da financeirização urbana e da mercantilização da cidade; e (2) no surgimento de regimes urbanos fundados no empreendedorismo local.

O subprojeto de pesquisa **Direito à Cidade e Habitação**, coordenado nacionalmente pelo Prof. Adauto Lúcio Cardoso (IPPUR/UFRJ) e localmente pelo Profa. Maria Ângela de Almeida Souza (MDU/UFPE), integra a pesquisa mais ampla, sendo, por sua vez, composto por diversos projetos, entre os quais a pesquisa objeto deste Relatório Parcial. Esta se constitui uma segunda etapa de uma pesquisa que analisa a intervenção do **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (UAP)** nas cidades brasileiras, cuja primeira etapa, intitulada **Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas**, foi desenvolvida entre 2017-2018, sob a coordenação nacional dos Profs. Adauto Cardoso (IPPUR/UFRJ) e Rosana Denaldi (LEPUR/UFABC), e local dos Profs. Demóstenes Moraes (CT/UFCG), Lívia Miranda (CT/UFCG) e Maria Ângela de Almeida Souza (MDU/UFPE), com a participação da Profa. Danielle de Melo Rocha como pesquisadora. Os estudos realizados nesta primeira etapa compõem o livro “Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC”, organizado pelos coordenadores nacionais e publicado pela Editora Letra Capital, em 2018.

FIGURAS

Figura 1. Esquema da Pesquisa PAC / Observatório PE	22
Figura 2. Expansão dos Assentamentos Precários do Recife com as Comunidades de Interesse Social (CIS gravadas no Plano Diretor (2020)	30
Figura 3. Assentamentos Precários e Zonas Especiais de Interesse Social do tipo I e II do Recife (2020).	31
Figura 4. Programas de Urbanização complementados com recursos do PAC mediante contratos realizados pela Prefeitura do Recife	41
Figura 5. Linha do Tempo com marcos institucionais normativos e organizacionais para urbanização de assentamentos precários por gestão municipal do Recife	44
Figura 6. Estrutura organizacional do poder público municipal e modelo de planejamento e gestão compartilhados do PREZEIS (1993-2004)	69
Figura 7. Estrutura organizacional do poder público municipal e modelo de planejamento e gestão compartilhados do PREZEIS (2005-2012)	72
Figura 8. Estrutura organizacional do poder público municipal e dos modelos de planejamento e gestão compartilhados do CONCIDADE e do PREZEIS (2017-2020)	77
Figura 9. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Jorge Cavalcanti (1982-83)	82
Figura 10. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Jarbas Vasconcelos (1986-88)	82
Figura 11. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Joaquim Francisco e Gilberto Marques (1989-92)	82
Figura 12. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Jarbas Vasconcelos (1993-96)	82
Figura 13. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Roberto Magalhães (1997-2000)	83
Figura 14. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de João Paulo e João da Costa (2001-12)	83
Figura 15. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Geraldo Júlio (2013-20)	83
Figura 16. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas nas gestões municipais de 1983 a 2020	83
Figura 17. Assentamentos precários e ZEIS do Recife contemplados com recursos do PAC-UAP mediante contratados firmados pelo Município e pelo Governo do Estado	98
Figura 18. Diagrama de estrutura organizacional dos atores do HBB-BID	101
Figura 19. Mapeamento das áreas onde o Programa Habitar Brasil BID atuou no ciclo recente, no Recife-PE.	103
Figura 20. Registro fotográfico do Conjunto Habitacional Beira Rio da Torre (Programa HBB-BID/BID).	105
Figura 21. Imagem fotográfico do Conjunto Habitacional Abençoada por Deus (Programa HBB-BID/BID).	106
Figura 22. Imagem do Conjunto Habitacional Vila Imperial (Programa HBB-BID/BID).	106
Figura 23. Imagem da ZEIS Campo do Vila (Urbanização, Programa HBB-BID/BID).	107
Figura 24. Imagem da ZEIS Padre Miguel (Urbanização, Programa HBB-BID/BID).	107
Figura 25. Linha do tempo das intervenções do Programa HBB-BID.	117

Figura 26. Mapa das áreas de intervenção do Programa Prometrópole na RMR, com destaque às ZEIS do Recife inseridas na Bacia do Rio Beberibe.....	119
Figura 27. Esquema dos níveis de interesse na gestão de águas.....	122
Figura 28. Diagrama de estrutura de relações do Programa Prometrópole e seus atores.....	123
Figura 29. Esquema síntese da perspectiva escalar da gestão do Prometrópole.	123
Figura 30. Esquema da estrutura de organização do Prometrópole e seus aspectos territoriais.	125
Figura 31. Mapa de delimitação da Bacia Beberibe e suas Unidades de Esgotamento, sobreposto a imagem de satélite.	127
Figura 32. Mapa de delimitação da Bacia Beberibe e áreas pilotos (UE-17 e UE-23), sobreposto a imagens de satélite.....	128
Figura 33. Registros fotográficos das áreas de intervenção na UE-17 Passarinho, 2008.....	129
Figura 34. Registros fotográficos das áreas de intervenção na UE-23 Campo Grande, 2008 e 2010.	129
Figura 35. Esquema da estrutura organizacional das ações integradas do Recife, 2007.....	130
Figura 36. Registros fotográficos do andamento das intervenções na UE-23, no âmbito do Prometrópole e do PAC-UAP.	135
Figura 37. Linha do tempo, com destaque à articulação entre PQA-PE, Prometrópole e PAC-UAP.	139

GRÁFICOS

Gráfico 1. Gestões do governo municipal (Recife)	50
Gráfico 2. Gestões do governo estadual (Pernambuco)	50
Gráfico 3. Gestões do governo federal (Brasil).....	50
Gráfico 4. Valores nominais correntes do Fundo do PREZEIS por ano e partido político da gestão	86
Gráfico 5. Percentual da Dotação Orçamentária do Fundo do PREZEIS sobre a Receita Tributária Municipal por ano e partido político da gestão	87
Gráfico 6. Recursos Liquidados do Fundo do PREZEIS por ano e partido político da gestão (por valores nominais correntes).....	88

QUADROS

Quadro 1. Indicadores de Capacidade Institucional para Implantação do PAC-UAP.....	16
Quadro 2. Indicadores de Capacidade de Implementação do PAC-UAP	17
Quadro 3. Relação entre os Partidos nas três esferas governamentais (1979 a 2020).....	45
Quadro 4. Principais atores do HBB-BID por nível de representatividade, atribuição e função.	101
Quadro 5. Intervenções do PAC-UAP como complemento do HBB-BID nos Assentamentos Precários do Recife, quanto à natureza da intervenção, aos investimentos e ao andamento das obras.	112
Quadro 6. Principais agentes sociais e instituições e suas atribuições no Prometrópole.	131
Quadro 7. Intervenção do PAC-UAP como complementaridade do Prometrópole. Natureza das intervenções, investimentos e andamento das obras.....	134
Quadro 8. Dados das intervenções do PAC-UAP na UE-23 do Prometrópole no Recife.....	136

TABELAS

Tabela 1. Dados de moradias e assentamentos precários do Município e da Região Metropolitana do Recife.....	28
Tabela 2. Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários Contratados pelo PAC-UAP na Região Metropolitana do Recife segundo Proponentes	94
Tabela 3. Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários no Recife com recursos do PAC-UAP ..	95
Tabela 4. Recife. Chamadas públicas para o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV- URB-2017. .	110

LISTA DE SIGLAS

AEIS: Áreas Especiais de Interesse Social
 APP: Áreas de Preservação Permanente
 ARENA: Aliança Renovadora Nacional
 ARIES: Agência Recife para Inovação e Estratégia
 ARL: Articulação Recife de Luta
 ARRUAR: Assessoria de Urbanização Popular
 ATHIS: Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
 BDE: Base de Dados Espaciais
 BD-ZEIS: Banco de Dados das Zonas Especiais de Interesse Social
 BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
 BIRD: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
 BM: Banco Mundial
 BMC: Banco de Materiais de Construção
 BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
 BNH: Banco Nacional de Habitação
 CAIXA: Caixa Econômica Federal
 CAU/PE: Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco
 CBTU: Companhia Brasileira de Trens Urbano
 CCFGTS: Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
 CDHPE: Centro de Direitos Humanos de Pernambuco
 CDRU: Concessão de Direito Real de Uso
 CDU: Conselho de Desenvolvimento Urbano
 CEAS: Centro de Estudos e Ação Social
 CEAS-URBANO PE: Centro de Estudos e Ação Social Urbano de Pernambuco
 CEB: Comunidade Eclesial de Base
 CECAP: Caixa Estadual de Casas para o Povo
 CEHAB: Companhia Estadual de Habitação e Obras
 CEHAB-PE: Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco
 CENDHEC: Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
 CIAPA: Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizado
 CIS: comunidades de interesse social
 CJP: Comissão de Justiça e Paz

CNHIS: Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social
 CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
 CNPU: Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
 CODECIR: Coordenadoria de Defesa Civil do Recife
 CODESCO: Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
 COEPAZ: Centro de Organização Popular das Áreas ZEIS do Recife
 COHAB-PE: Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco
 COMULS: Comissão de Urbanização e Legalização
 ConCidade: Conselho da Cidade do Recife
 ConCidades: Conselho Nacional das Cidades
 COVID 19: Corona Virus Disease
 CPT: Comissão Pastoral da Terra
 DGZ: Divisão de Gestão das ZEIS
 DI: Desenvolvimento Institucional
 DIRURB: Diretoria de Urbanismo
 DIUR: Diretoria de Integração Urbanística
 DO: Diretoria de Obras
 DPU: Diretoria de Projetos Urbanos
 DRF: Divisão de Regularização Fundiária
 DUZ: Divisão de Urbanização de ZEIS
 EMHAPE: Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A
 EU: Unidades de Esgotamento
 EUA: Estados Unidos da América
 FASE: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
 FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
 FICAM: Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
 FIDEM: Fundação de Desenvolvimento Metropolitano
 FNHIS: Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
 GE: Governo Estaduais
 GF: Governo Federal
 GM: Governos Municipais
 HBB-BID: Programa Habitar Brasil-BID
 HIS: Habitação de Interesse Social
 IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
 LOA: Lei de Orçamento Anual
 LSCM: Liga Social Contra o Mocambo
 LUOS: Lei de Uso e Ocupação do Solo
 MCidades: Ministério das Cidades
 MDB: Movimento Democrático Brasileiro
 MDR: Ministério de Desenvolvimento Regional
 MDU/UFPE: Curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco

MNRU: Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NPC: Núcleos de Planejamento Comunitários
OGU: Orçamento Geral da União
ONG: Organização não governamental
ONU: Organização das Nações Unidas
OP: Orçamento Participativo
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-UAP: Programa de Aceleração do Crescimento de Urbanização de Assentamentos Precários
PAR: Programa de Arrendamento Residencial
PCM: Projeto Capibaribe Melhor
PDDR: Plano Diretor de Drenagem do Recife
PDM: Plano Diretor Municipal
PDS: Partido Democrático Social
PDT: Partido Democrático Trabalhista
PEMAS: Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais
PERPART: Pernambuco Participações e Investimentos S/A
PFL: Partido da Frente Liberal
PHIS: Política Nacional de Habitação de Interesse Social
PHM: Política Habitacional Municipal
PLHIS: Plano Local de Habitação de Interesse Social.
PMCMV: Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDU: Política de Nacional Desenvolvimento Urbano
PPR: Programa de Participação de Resultados
PREZEIS: Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PRODETUR/BID: Programa de Desenvolvimento do Turismo
PROFILURB: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
Prometrópole: Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (RMR)
PROMORAR: Programa de Erradicação de Sub-habitação
PRUISCP: Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar
PSB: Partido Socialista Brasileiro
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileiro
PT: Partido dos Trabalhadores
PTB: Partido Trabalhista Brasileiro
QCI: Quadro de Composição do Investimento
RMRecife: Região Metropolitana do Recife
RPA: Região Político Administrativa
SecHab: Secretaria de Habitação de Pernambuco
SEDHUR-PE: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco
SEDU: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEHAB: Secretaria de Habitação

SEINFRA: Secretaria de Infraestrutura
SEMOC: a Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano
SEPE: Secretaria Especial de Planejamento Estratégico-
SEPLAG/PE: Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco
SEPLAG: Secretaria de Planejamento e Gestão
SEPLAN: Secretaria Especial de Planejamento Estratégico na Secretaria de Planejamento Urbano
SEPLAN-Recife: Secretária Executiva do Conselho da Cidade do Recife
SESAN: Secretaria de Saneamento
SFH: Sistema Financeiro de Habitação
SIGAP-RMR: Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres da RMR
SIHAB: Secretaria de Infraestrutura e Habitação.
SNDU: Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNHIS: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPPODUA: Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental
SUDENE: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UAP: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários
UAS: Urbanização de Assentamentos Subnormais
UBR: União dos Bairros do Recife
UC: Unidade de Coleta
UCP: Unidade de Coordenação do Programa
UEE: Unidade Executora Estadual
UEM: Unidade Executora Municipal
UFPE: Universidade Federal de Pernambuco
UN-Habitat: Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas
UNICAP: Universidade Católica de Pernambuco
URB-RECIFE: Autarquia de Urbanização do Recife
ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPH: Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO. CONSTRUÇÃO DA PESQUISA E ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO	14
1. ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RECIFE. REPRESENTATIVIDADE DOS ASSENTAMENTOS E PROTAGONISMOS DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO	23
1.1. OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DO RECIFE: REPRESENTATIVIDADE E REGISTROS INSTITUCIONAIS.....	23
1.2. O PROTAGONISMO DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RECIFE	31
1.2.1. O Protagonismo do Governo Estadual (1979-1994)	33
1.2.2. O Protagonismo do Governo Municipal (Pós 1995).....	38
2. AS GESTÕES MUNICIPAIS DO RECIFE (1979-2020). CAPACIDADES E CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS - NORMATIVOS E ORGANIZACIONAIS - PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.	42
2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA DAS GESTÕES MUNICIPAIS DO RECIFE (1979-2020)	45
2.2. AS QUATRO FASES DAS GESTÕES MUNICIPAIS: CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA HABITACIONAL.....	51
2.2.1. Gestões Municipais na Transição Democrática (1979-1985): Política de Urbanização de Assentamentos Precários e Institucionalização das ZEIS	51
2.2.2. Gestões Municipais com Alternância de Partidos Políticos (1986-2000): Criação e Consolidação do PREZEIS no Recife.....	54
2.2.3. GESTÕES MUNICIPAIS DO PT (2001-2012): Orçamento Participativo e Execução de Programas com Financiamento de Organismos Internacionais.....	57
2.2.4. Gestões Municipais do PSB (2013-2020): Dispersão Institucional da Política Habitacional	62
2.3. DESTAQUES DAS GESTÕES: CAPACIDADE INSTITUCIONAL - NORMATIVA E ORGANIZACIONAL - DA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL.....	67

2.3.1.	Estrutura Organizacional nas gestões de três prefeitos: Jarbas Vasconcelos (1993-1996), João Paulo (2005-2008) e Geraldo Júlio (2017 a 2020)	67
2.3.2.	Instituição das ZEIS e instalação das COMUL nas gestões municipais do Recife (1979-2020).....	78
2.3.3.	Representatividade do Fundo do PREZEIS nas gestões municipais (1993 – 2020). 84	
3.	O PAC-UAP E ESTUDOS DE CASO DE SUA IMPLANTAÇÃO NO RECIFE. MUDANÇAS NA CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO?	91
3.1.	O PAC-UAP: CARACTERÍSTICAS NORMATIVAS/INSTITUCIONAIS E ABRANGÊNCIA NA METRÓPOLE DO RECIFE.....	91
3.2.	O PAC-UAP NO CONTEXTO DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL-BID... 99	
3.2.1.	Arcabouço institucional e áreas de atuação prioritária do HBB-BID no Recife	100
3.2.2.	Arranjos operacionais do HBB-BID no Recife	104
3.2.3.	Considerações acerca das condicionantes e mobilização das capacidades institucionais para a operação do HBB-BID no Recife com o advento do PAC	111
3.3.	O PROGRAMA PROMETRÓPOLE E O PAC-UAP	118
3.3.1.	Antecedentes e guias de ação ao PAC-Prometrópole.....	118
3.3.2.	O Prometrópole como iniciativa de planejamento-gestão interescalar e interinstitucional	121
3.3.3.	A intervenção do PAC sobre a operação do Prometrópole e suas repercussões sobre as capacidade institucionais instaladas.....	132
3.3.4.	O PAC-Prometrópole, considerações sobre seus resultados	137
	CONCLUSÃO. O QUE MUDA COM O PAC-UAP NO RECIFE?	142
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118

ANEXOS

ANEXO I. Tabela Geral dos Contratos do PAC-UAP na Região Metropolitana do Recife

ANEXO II. Indicadores de Capacidade institucional aplicados ao caso do Recife

ANEXO III. Indicadores de Capacidade de implementação aplicados ao caso do PAC-UAP no Recife

ANEXO IV: Lista das ZEIS e Legislações correspondentes e Relação das COMUL instituídas por gestão

INTRODUÇÃO. CONSTRUÇÃO DA PESQUISA E ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO

O **objeto** da pesquisa, cujos resultados finais são apresentados neste Relatório, consiste na análise dos condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas, com foco principal no ciclo recente, tendo como perspectiva central a questão do direito à cidade e como recorte empírico a cidade do Recife.

O Recife, que há mais de um século se caracteriza pela presença marcante de habitações precárias em seu espaço urbano, também se destaca nacionalmente pelos movimentos e lutas sociais em prol do acesso e pela garantia do direito à moradia, como também pelas políticas normativas e de intervenção nos seus assentamentos precários.

No seu processo de metropolização e em função da limitação de sua área (cerca de 200 km²), o Recife cresce, como também se expandem os assentamentos precários, para além dos limites territoriais da cidade. Contudo, a concentração desses assentamentos no Recife e a referência que este município se constitui na condução das políticas habitacionais na sua região metropolitana, leva a se adotar nesta pesquisa o Recife como o **recorte espacial** privilegiado. O **recorte temporal** é delimitado a partir da década de 1980, quando se inicia, de fato, a implementação das políticas (programas e projetos) de urbanização de assentamentos precários na metrópole do Recife, então implantadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Até o momento atual de implantação do PAC-UAP.

Como escopo mais amplo, a pesquisa pretende abordar a política habitacional frente às mudanças recentes, especialmente diante da reversão no modelo de política social que vinha sendo adotado entre meados das décadas de 2000 e 2010. As políticas habitacionais deste período, tanto o Programa de Aceleração de Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), implantado em 2007, quanto o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), implantado em 2009, apesar de formulações que encerram para atender às necessidades habitacionais, também se caracterizam como política de oferta e de incentivo ao desenvolvimento econômico.

Realizar um balanço dos programas habitacionais, a partir de meados da década de 2000, e, como indica Cardoso (2017), “ênfatizando-se essas contradições e como estas se materializaram em formas de produção e, também em um legado para nossas cidades”, constitui-se a finalidade desta pesquisa. Insere-se em um **objetivo mais amplo**, no âmbito nacional, de realizar um balanço sobre o significado e os impactos (positivos e negativos) das políticas habitacionais recentes, do ponto de vista da construção do direito à cidade, propiciando uma avaliação retrospectiva que permita uma avaliação mais ampla das transformações em curso nas

políticas urbanas e habitacionais no Brasil, formulado no Subprojeto **Direito à Cidade e Habitação**¹.

A análise do PAC-UAP, no contexto desse subprojeto, parte da constatação de que, além das avaliações da política habitacional brasileira, no ciclo recente, ter se concentrado no PMCMV, ao contrário deste programa, cujas avaliações são convergentes para um mesmo diagnóstico, com poucas exceções, “o PAC, por depender mais fundamentalmente da atuação do setor público, em nível estadual ou municipal, parece apresentar resultados diferenciados, em função exatamente das possibilidades locais de implementação”. (CARDOSO, DENALDI, 2018. p.13). O projeto de pesquisa que avalia nacionalmente a implantação do PAC-UAP teve uma **primeira etapa** (2017-2018), cujos resultados compõem o livro “Urbanização de Favelas no Brasil”. Um balanço preliminar do PAC”, onde o Recife se encontra representado (CARDOSO; DENALDI, 2018). A **segunda etapa** (2019-2021) do projeto é objeto deste relatório, que tem como **objetivo** avaliar a relação entre capacidade institucional e aparato normativo e a implementação de projetos de urbanização de favelas na última década, visando identificar o que mudou com a implementação do PAC-UAP.

As **bases teórico-metodológicas** da pesquisa respaldam-se nos documentos de nivelamento produzidos e adotados pela coordenação da pesquisa nacional. A justificativa de tais documentos de referência orientarem as análises das pesquisas de cada cidade ou região metropolitana é a de permitir uma posterior análise comparativa dos resultados específicos do Núcleo Local envolvido na pesquisa nacional.

No texto de nivelamento *Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas*, elaborado pelas pesquisadoras do Observatório das Metrópoles - Lima-Silva e Dantas (2019), o conceito de Estado extrapola a dimensão das instituições e dos atores governamentais, abrangendo os processos de formação, mas também de produção de políticas públicas. As autoras defendem que a **capacidade estatal** não é um atributo fixo ou durável do Estado (LOUREIRO et al., 2018) e existem fatores políticos locais que podem ‘ativar’, ou não, sua **capacidade institucional**. Segundo as autoras, os novos estudos sobre a capacidade estatal de formulação e implementação de políticas públicas focam nos arranjos institucionais que Gomide e Pires (2014) definem como sendo “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (p. 19-20). Tais arranjos, portanto, seriam determinantes para capacidade estatal de implementar políticas públicas, sendo essa entendida a partir de duas dimensões: a técnico-administrativa e a política.

Lima-Silva e Dantas (2019) explicam Gomide (2017), retomando Goertz (2006), que diferencia em três níveis de construção conceitual: (i) o nível básico, onde se identifica o conteúdo substantivo do conceito; (ii) o segundo nível, onde se apresenta a estrutura interna e partes constitutivas; e (iii) o terceiro nível, no qual se faz a operacionalização e a mensuração de

¹ São os objetivos do Subprojeto **Direito à Cidade e Habitação**, são: “(1) realizar um balanço das políticas habitacionais do ciclo lulista; e (2) acompanhar as transformações recentes da atuação do Estado em relação ao campo temático da habitação” (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 13)

indicadores. Estando assim a capacidade estatal composta de dois elementos: a capacidade institucional e a capacidade de implementação de políticas públicas, essas representando as dimensões do nível intermediário. A **‘capacidade institucional’** está em alinhamento com as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais do modelo de arranjo institucional de Gomide e Pires (2014), no qual são considerados os recursos disponíveis. Já a **‘capacidade de implementação’** de políticas públicas está em alinhamento com a correlação das forças na prioridade da política e a base política e social de apoio. Levando em consideração que implementação é entendida como um processo político. Assim a **capacidade de implementação de políticas públicas**, quando aplicada à execução local de um programa elaborado e financiado pelo governo federal, está relacionada diretamente com a dinâmica política nos governos locais.

Neste sentido, as autoras propõem os indicadores gerais e específicos de análise da Capacidade institucional e de implementação das políticas públicas apresentados **nos Quadros 1 e 2**, abaixo.

Quadro 1. Indicadores de Capacidade Institucional para Implantação do PAC-UAP

Componente	Indicadores (gerais)	Indicadores específicos (PAC-UAP)
Aparato normativo-institucional	Existência de: ▪ Órgão específico de política pública, ▪ Conselhos de participação social ▪ Leis que regulamentem a temática	▪ Existência (e história) de órgão específico para a política habitacional e de conselhos municipais ▪ Arcabouço jurídico local alinhado com o desenho do programa PAC-UAP e que viabilize a realização das suas intervenções
Aparato Técnico-administrativo	▪ Existência de: ▪ Burocracia especializada e capacitada ▪ Recursos informacionais, tecnológicos e financeiros adequados	▪ Recursos financeiros para contrapartida ou complementação das obras do PAC-UAP ▪ Equipe técnica em número suficiente e dotada de habilidade técnica para elaborar e monitorar projetos de intervenção em favelas (efetivos, comissionados e contratados) ▪ Diagnósticos atualizados e completos das áreas a serem urbanizadas. Cadastro municipal para identificação do déficit de moradias
Aparato Político-relacional	▪ Interação da burocracia com atores do legislativo, da sociedade e empresas envolvidas na implementação. ▪ Habilidades de negociação, diálogo e mediação entre os diversos autores	▪ Existência de instâncias formais de participação social, negociação com atores não-governamentais e de articulação/monitoramento ▪ Equipe técnica em número suficiente e dotada de habilidade político-relacional (para dialogar e articular os diferentes atores envolvidos, incluindo os moradores das áreas a serem urbanizadas)

Fonte: LIMA-SILVA, F. e DANTAS, G. Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas (2019). Adaptado.

Quadro 2. Indicadores de Capacidade de Implementação do PAC-UAP

Componente	Indicadores (gerais)	Indicadores específicos (PAC-UAP)
Prioridade da política pública	▪ Prioridade da política pública na agenda política local, afetando a alocação orçamentária. ▪ Influência na política pública por mudanças políticas, como troca de gestão.	▪ O papel da urbanização de favelas na agenda política local: tema secundário ou priorizado? ▪ Responsabilidade do órgão de habitação pelo monitoramento e implementação do PAC-UAP.
Alinhamento da política pública	▪ Liderança de órgão governamental, garantindo direcionamento político, mobilização e alinhamento em relação a objetivos comuns.	▪ Consenso ou divergência entre diferentes atores locais (governamentais e não-governamentais) sobre (i) objetivos comuns e (ii) o tipo e a estratégia de intervenção privilegiada. ▪ Existência de institucionalidades de monitoramento e coordenação.

Fonte: LIMA-SILVA, F. e DANTAS, G. Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas (2019). Adaptado.

Ainda levando em consideração o documento de referência citado (Lima-Silva e Dantas, 2019), foram consultadas, para o caso do Recife, algumas **fontes**, abaixo relacionadas, seja para **coleta dos dados**, seja para análise dos indicadores gerais e específicos que permitem aferir a Capacidade institucional e a Capacidade de implementação, das políticas de urbanização de assentamentos precários:

- Site oficial da Prefeitura do Recife
- Site oficial do Plano Diretor do Recife
- Site oficial da Câmara Municipal dos Vereadores
- Site oficial da Assembleia Legislativa Estadual
- Órgãos da Prefeitura do Recife, em especial, a Autarquia de Urbanização do Recife (URB Recife), mediante solicitações formalizadas em ofício do Observatório PE

A análise dos documentos obtidos por estes e outros sites, como, também, por meio de pesquisas em órgãos públicos, inclui: as legislações urbanísticas do Recife, as Leis de criação e composição do PREZEIS, do Fundo de Desenvolvimento Urbano, do Fundo do PREZEIS, do Conselho da Cidade e de suas Câmaras Técnicas, além de outras instâncias de participação social e de articulação como as que foram criadas para elaboração do Plano Diretor do Recife (2020). Inclui, também, os discursos e publicações governamentais encontrados nos jornais ou em redes sociais, que contribuíram para complementar as informações. Além da pesquisa documental, algumas entrevistas foram realizadas com atores-chaves, incluindo lideranças comunitárias, gestores municipais, funcionários da Autarquia de Urbanização do Recife- URB-RECIFE, Gerência de Habitação da Caixa Econômica Federal, entre outros.

Na fase preliminar da pesquisa foram contemplados alguns aspectos, tais como: característica dos assentamentos que receberam investimentos no âmbito do PAC-UAP; o quadro do investimento no âmbito do PAC-UAP, o escopo dos projetos (contratos, metas físicas, financiamento); os atores envolvidos; resultados alcançados; e alguns problemas e oportunidades. Algumas lacunas foram identificadas, o que justifica o aprofundamento da pesquisa, envolvendo os aspectos institucionais e normativos da implantação do programa de urbanização de assentamentos precários no Recife.

A **estrutura deste Relatório final**, apresentada no Sumário deste documento, segue o roteiro estabelecido pela coordenação nacional da pesquisa, considerando, do ponto de vista metodológico, que a análise comparada torna necessário um mínimo de homogeneidade em relação aos dados e ao escopo da investigação. Seguindo essa direção, os **três capítulos centrais** contemplam os **três eixos de pesquisa** definidos na rede nacional. Incorporam, por sua vez, elementos que caracterizam a densa história do Recife e seu pioneirismo em políticas normativas e de intervenção em assentamentos precários:

O **primeiro capítulo**, atendendo destaca três aspectos importantes dos **antecedentes institucionais da política de intervenção em assentamentos precários**:

- (1) A **representatividade dos assentamentos precários na história do Recife**, evidenciada nos diversos levantamentos e registros institucionais realizados e sinteticamente apresentados neste Relatório.
- (2) Um panorama geral da política habitacional de âmbito local, na qual se insere a política de urbanização de assentamentos precários, destacando o **protagonismo da esfera estadual ou municipal** na condução dessa política. Tal panorama destaca experiências anteriores que possibilitaram a instalação de um **saber institucional local** que repercute atualmente na implantação das políticas implantadas pelo PAC-UAP no Recife, que detém a maior centralidade das políticas habitacionais no contexto metropolitano. Ressalta, também, mudanças mais amplas que se processaram no âmbito das políticas urbanas do país, propiciadas pela Constituição de 1988, quando os organismos financiadores passaram a privilegiar o Município na condução das políticas que impactam no seu território.

O **segundo capítulo** procura contextualizar a implantação da política de urbanização em assentamentos precários no Recife, segundo as diversas gestões municipais, destacando os aspectos políticos e institucionais que repercutem na capacidade de implementação das políticas. Tal análise se pauta no entendimento de que a capacidade estatal não se restringe à ação de atores estatais, mas abrange a articulação do Estado com os movimentos sociais, ONGs e outras representações da sociedade, considerando a participação e a contribuição desses atores na formulação e implementação das políticas públicas. Apresenta, assim, **aspectos que antecedem e que atualmente repercutem na capacidade de implementação das políticas** em pauta, bem como de seus **condicionantes institucionais – normativos e organizacionais**. Parte-se do pressuposto que tal capacidade, quando relacionada à execução local de um programa elaborado e financiado pelo governo federal ou por outros organismos financiadores, está alinhada diretamente à dinâmica política nos governos locais, ou seja, à correlação das forças estabelecidas

na priorização da política e à base política e social de apoio. A capacidade de implementação é, portanto, entendida como um processo político. Estrutura-se em dois itens:

- (1) Uma contextualização política das gestões municipais, antecedentes e concomitantes à implantação do PAC-UAP, destacando as vinculações partidárias e as coligações políticas realizadas.
- (2) Uma caracterização da capacidade de implementação e dos condicionantes institucionais – normativos e organizacionais - das políticas de urbanização de assentamentos precários no contexto das gestões municipais que compreendem os anos de 1979 a 2020. Essas gestões foram reunidas em quatro grandes períodos, em função das identidades políticas ou dinâmicas semelhantes em relação a aspectos relacionados ao objeto de pesquisa:
 - As gestões municipais compreendidas entre 1979 e 1985, comandadas por prefeitos nomeados pelo governo militar, caracterizam-se pelo início da implantação da política de urbanização de assentamentos precários no Recife, bem como pela institucionalização de instrumentos urbanísticos normativos como as ZEIS, que destaca o pioneirismo do Recife no cenário nacional.
 - As gestões municipais compreendidas entre 1986 e 2000, já sob a condução de prefeitos eleitos pelo povo, caracterizam-se pela alternância de partidos políticos no poder, como também, por importantes mudanças nas bases institucionais - normativas e operacionais - de implantação das políticas de urbanização de assentamentos precários no Recife, com a criação e consolidação do PREZEIS.
 - As gestões compreendidas entre 2001 e 2012 representam o comando do Partido dos Trabalhadores (PT) no Recife, com a implantação do Orçamento Participativo e uma reforma administrativa que repercute na relação estabelecida entre o PREZEIS e a gestão municipal. Esse período registra o início das contratações de algumas obras do PAC-UAP;
 - As gestões mais recentes, compreendidas entre 2013-2020, representam a condução do Recife pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), nas quais se destaca a implantação em curso do PAC-UAP, no contexto de uma fragmentação do trato da questão habitacional no âmbito da gestão municipal.

O **terceiro capítulo** procura analisar, de modo mais específico, a **capacidade de implementação** das políticas e programas de intervenção em assentamentos precários, no ciclo recente, elegendo para análise dois estudos de caso representativos no âmbito da gestão municipal. Contempla a implantação do PAC-UAP em assentamentos precários em processo de urbanização mediante outros programas, procurando estabelecer uma relação entre o PAC e aqueles que este programa sequenciou. Estrutura-se em quatro itens:

- (1) Inicia apresentando as **bases institucionais de implantação do PAC-UAP** no âmbito dos Municípios, explicitando seus objetivos e condicionantes normativos;
- (2) Analisa mudanças na **capacidade de implementação** do PAC-UAP, de modo comparativo aos de outros programas anteriormente implantados, cujas obras de urbanização de

assentamentos precários foram complementadas pelo PAC-UAP. Tal análise é realizada a partir do estudo de caso de dois programas – **Habitat Brasil/BID (HBB) e Prometrópole** – ambos financiados com recursos de organismos internacionais, o que se justifica pelo fato da parte expressiva das intervenções em assentamentos precários financiadas com recursos do PAC-UAP no Recife complementam obras inicialmente implantadas por esses programas, conforme constatado no item anterior. Por outro lado, os estudos de caso propiciam uma avaliação mais detalhada das mudanças que se processam no processo de implantação do PAC-UAP, considerando que sua implantação é, exclusivamente, complementar a de outros programas, no Recife, como também predomina no conjunto dos contratos firmados nos demais municípios metropolitanos.

Além deste **capítulo introdutório**, que apresenta as bases de construção da pesquisa e a organização do Relatório, o **capítulo final** apresenta, a título de conclusão, uma síntese das análises realizadas, buscando responder à questão central que perpassa a realização da pesquisa - **“O que muda com o PAC-UAP na capacidade institucional - normativa e organizacional - e de implementação de políticas de urbanização de assentamentos precários no Recife?”**

Vale ressaltar que a presente pesquisa do Observatório PE incorpora em suas bases teórico-metodológicas o entendimento de que a capacidade estatal se define na articulação do Estado com as diversas representações da sociedade, considerando a contribuição desses atores na formulação e implementação das políticas públicas. Neste sentido, a abordagem dessa relação no Recife evidencia a experiência de articulação do poder público e dos diversos atores sociais locais, que consolidam um histórico de lutas pelo direito à cidade e pelo direito à moradia digna.

As instâncias institucionais de representação dos diversos atores sociais por meio de um processo de planejamento participativo são trazidas para o escopo da pesquisa por meio da participação de sua coordenadora local e membros da equipe, representando a academia, em várias das instâncias representativas, tais como o Fórum do PREZEIS, o Conselho das Cidades, entre outros fóruns de discussão, inclusive participando da discussão do processo de revisão do Plano Diretor do Recife, aprovado pela Câmara Municipal nos últimos dias de dezembro de 2020. Tal participação se deve à vinculação da coordenadora local à *Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizado (CIAPA)*, que se constitui em um grupo acadêmico de pesquisa e extensão da UFPE, parceiro do Observatório PE, o qual é signatário do coletivo que foi formado pelos movimentos sociais e ONGs denominado “Articulação Recife de Lutas”, cujas ações reivindicatórias no enfrentamento do Estado são objeto de análise nesta pesquisa.

Os quatro autores que assinam este Relatório participaram da gestão pública, estadual ou municipal, ou de ONG, ocupando funções-chaves de interesse da Pesquisa, o que enriqueceu as análises aqui apresentadas com a vivência de cada um, além de reduzir a necessidade de algumas entrevistas e de justificar algumas afirmativas sem referência. Todos esses autores integram o Observatório PE, sendo os três primeiros, abaixo mencionados, docentes da UFPE.

- Danielle Rocha ocupou os cargos de coordenadora da equipe de urbanização do Programa Nosso Chão (1991 e 1992), em Jaboatão dos Guararapes; de assessora da Diretoria de Integração Urbanística (1993 a 1994) e de chefe de um departamento da Diretoria de Projetos

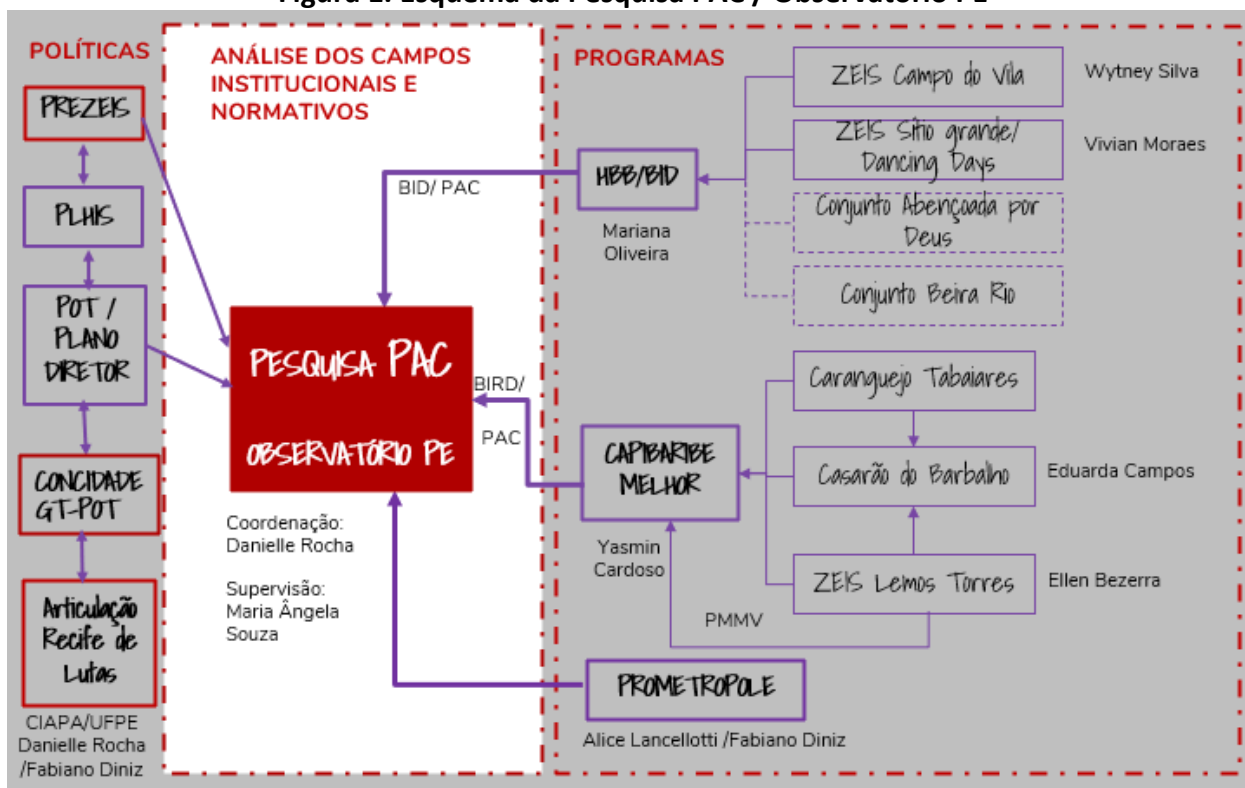
Urbanos (1993 a 1996), ambos da URB-Recife, este último durante a revisão da Lei do PREZEIS, de assessora da Secretaria de Planejamento do Cabo de Santo Agostinho (1997 a 1999) e da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Governo de Pernambuco (1999 a 2000), além de ocupar o cargo de diretora da Diretoria de Programas Especiais da URB-Recife (2001-2002).

- Maria Ângela Souza foi funcionária da Secretaria de Habitação do Governo de Pernambuco, ocupando o cargo de chefia de um departamento da Diretoria de Planejamento Habitacional (1979-1982), no início da implantação do PROMORAR, ocupando, posteriormente, o cargo de diretora desta diretoria (1987-1991), já no governo de Miguel Arraes, quando participou da formulação da política estadual imediatamente após extinção do BNH. Foi, também, assessora direta do Secretário de Habitação (1995-1999), no período em que a COHAB-PE foi extinta.
- Fabiano Diniz trabalhou como assessor popular na ONG CEAS-Urbano PE (1993 a 1995), durante o processo de revisão da lei do PREZEIS; ministrou cursos de capacitação dos técnicos da URB-RECIFE para construção metodológica de elaboração de Planos Urbanísticos (1996); e ocupou o cargo de Secretário Executivo de Habitação no município do Cabo de Santo Agostinho (1997 a 2004);
- Norah Neves, foi funcionária da COHAB-PE (1982 a 1999), tendo vínculo atual com a PERPART (empresa que sucedeu a COHAB-PE, até a presente data). Ocupou o cargo de coordenadora da Unidade Executiva Estadual (UEE) do Programa Habitar Brasil-BID na EMHAPE (2000 a 2001), e, posteriormente, de coordenadora da Unidade Executiva Municipal (UEM) do Programa HBB-BID na URB-Recife (2001 a 2005); foi Gerente de Planejamento Territorial na Agência CONDEPE/FIDEM (2006 a 2008), Gerente de Articulação de Projetos (2008 a 2013) na Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG/PE), Diretora de Planejamento e Projetos da URB-Recife (2013 a 2015), Secretária Executiva do Conselho da Cidade, da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) do Recife (2015 a 2016), Presidente da URB-Recife (2016), Diretora de Habitação (2017 a 2020) do Recife, e, atualmente, exerce o cargo de Secretária Executiva de Políticas Habitacionais do governo municipal do Recife.

As contradições e conflitos inerentes à heterogeneidade dos interesses, internos e externos, de todos os atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas (Estado; atores sociais, incluindo a academia; representantes dos setores dos proprietários fundiários; investidores e incorporadores do mercado imobiliário, entre outros) são trazidos ao palco das reflexões críticas, a partir, também, da visão desses autores, que se soma à contribuição de atores entrevistados e da bibliografia consultada. Desta forma, a análise apresentada neste Relatório Final, corrobora com a visão Lima-Silva e Dantas (2019) que defendem que no contexto contemporâneo as políticas públicas evidenciam o envolvimento de atores e instituições variadas engendrando novos desafios, relacionados aos seus papéis e atuação, impactando no modelo de gestão e nos resultados efetivos, nos avanços e recuos, dessas políticas.

O esquema abaixo apresentado identifica os Programas e Projetos e os estudos de caso selecionados, assim como cada membro da equipe do Observatório PE (Núcleo Recife) envolvido nesta pesquisa, expressando-se na relação de cada parte e com o todo (**Figura 1**).

Figura 1. Esquema da Pesquisa PAC / Observatório PE



Fonte: Observatório PE, equipe da pesquisa PAC, 2020.

Vale ressaltar, por fim, que as visitas de campo para observação, registro e realização de entrevistas com os moradores das ZEIS objeto das intervenções do PAC-UAP e de programas que o antecederam, apresentados neste Relatório como estudos de caso, ficaram inviabilizadas em função das restrições impostas pelas medidas sanitárias para prevenção da pandemia da COVID 19.

1. ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RECIFE. REPRESENTATIVIDADE DOS ASSENTAMENTOS E PROTAGONISMOS DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO

Na perspectiva de fornecer um panorama das políticas de urbanização nos assentamentos precários do Recife, que antecedem a política implantada mediante o PAC-UAP, objeto deste Relatório, este capítulo se estrutura em três itens:

Inicia destacando a importância que as moradias e os espaços de pobreza adquirem na história da cidade, como ressaltam diversos registros institucionais elaborados ao longo de sua história.

Traça, em seguida, um breve panorama das intervenções nos assentamentos precários do Recife, que se iniciam na década de 1940, como uma política de erradicação dos mocambos, e se instala como política de urbanização no limiar entre as décadas de 1970-1980, estendendo-se até o momento atual. Recorta para análise as políticas de urbanização implantadas a partir do final dos anos de 1970, destacando o protagonismo, ora da instância estadual, ora da municipal, na condução dessas políticas. Destaca a abrangência da implantação do PAC-UAP, na fase recente, de modo a contextualizá-la no âmbito metropolitano e entre os diversos agentes públicos, responsáveis pela implantação da política.

Por fim, recorta, como objeto de análise, a gestão municipal do Recife, traçando uma trajetória das políticas de urbanização segundo as diversas gestões e destacando a relação que as gestões estabelecem com as instâncias representativas da sociedade, na definição de suas prioridades de ação. Busca caracterizar, assim, a **capacidade de implementação** das políticas de urbanização de assentamentos precários no Recife, entendida como um processo político construído ao longo dessa trajetória.

1.1. OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DO RECIFE: REPRESENTATIVIDADE E REGISTROS INSTITUCIONAIS

O processo de formação e a dinâmica de ocupação do Recife foi marcada pelo enfrentamento da exiguidade de terra firme que caracteriza o território da cidade. Tal condição tornou mais agudo o processo seletivo que se instalou na expansão da cidade, o qual se encontra na base dos conflitos urbanos em torno da moradia. A expressividade que essas moradias adquirem no Recife desde o início do século XX, destaca a cidade entre aqueles centros urbanos brasileiros de maior conflito pela posse da terra e pela permanência das famílias no seu local de moradia².

² Para maiores detalhes dessa luta e das conquistas que, a partir delas, se consolidaram, ver Souza (1991, 2002, 2010)

A partir do final do século XIX, os mocambos³ proliferam no Recife, concentrando-se nos manguezais centrais da cidade, onde se confundiam com a alta e vasta vegetação. Contribuíram para isso alguns processos, tais como a implantação das usinas de açúcar em Pernambuco, que ocasionou uma decomposição do complexo rural da região, a abolição da escravidão e a proletarianização de parte dos trabalhadores do campo, que gerou um imenso contingente migratório que afluía para o Recife, grande parte não absorvido pelo mercado de trabalho local.

Já no início do século XX, a questão da moradia se evidenciava no Recife, tendo como foco central os mocambos, então considerados no discurso público como um problema de saúde pública. As manifestações de rejeição aos mocambos também se tornam públicas e repercutem entre membros da gestão pública, que se pronunciam contrários à permanência dessas moradias na cidade. Um problema, na época, de difícil enfrentamento, diante da magnitude com que se apresentava, como comprova o Recenseamento realizado no Recife, em 1913, no qual foram constatados mais de 16 mil mocambos, que representavam 43,3% das habitações da cidade.

Ao contrário do que pretendiam os gestores públicos, que condenavam os mocambos como ameaça à saúde pública e adotavam medidas proibitivas para a sua construção, esse tipo de moradia multiplicou-se, chegando a representar dois terços (63,7%) das moradias do Recife, no novo recenseamento realizado em 1939, que serviu de ponto de partida para a Política de Erradicação dos Mocambos, implantada pelo interventor do governo de Pernambuco Agamenon Magalhães. (SOUZA, 1991, 2002).

Esses primeiros levantamentos foram motivados pelo objetivo político, predominante até os anos 70, de erradicar as moradias precárias, justificado pela promessa de remoção para conjuntos habitacionais financiados, seja pela Liga Social Contra os Mocambos (posteriormente Liga Social Agamenon Magalhães), entre as décadas de 1940-1960, seja, posteriormente, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir de meados dos anos de 1960.

No início de século, a cidade enfrentava uma dificuldade de articular a expansão do centro com os arrabaldes em desenvolvimento, devido a uma grande área de mangues e alagados que os separava, onde se alojava a grande maioria dos mocambos da cidade. A drenagem desses alagados por meio de um canal, no trecho Derby-Tacaruna, consistiu no principal objetivo da política habitacional, implantada na década de 1940, que viabilizou a ocupação e a expansão da cidade nessas áreas.

Para implantar essa política habitacional do governo intervencionista, foi fundada a Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), uma entidade privada, composta de Secretários de Governo e, em sua maior parte, de empresários das grandes indústrias, alguns dos quais, também, proprietários urbanos. Esta Liga incumbiu-se da demolição de cerca de 27% (12.454 mil mocambos) dos mocambos recenseados em 1939 (45.581 mocambos), que foram demolidos em ritmo intenso (uma média de 100 mocambos por semana), fazendo uso de medidas repressivas; da indenização de cerca de 20 mil moradores que emigraram do Recife, na maioria para o sul do

³ “Mocambo” é a denominação dada às habitações precárias do Recife, no início do século, por associação à cabana, casa de palha, em geral associada à moradia de escravos foragidos ou ex-escravos. Tal denominação predominou até meados do século, mas ainda é, por vezes, utilizada pela população local.

país, enquanto os demais se deslocaram para os morros da zona norte da cidade; bem como da construção de novas casas em vilas, as quais, após três anos da demolição dos mocambos, somavam 5.707 novas casas (46% dos mocambos demolidos), cuja destinação não contemplou exclusivamente as famílias residentes nos mocambos demolidos (SOUZA, 1991, 2002).

O estágio de organização das famílias residentes nos mocambos era incipiente para possibilitar o enfrentamento às investidas governamentais contra seus espaços de moradias, apesar de já se registrar, na época, uma iniciativa de organização comunitária de luta em defesa dos mocambeiros- a *Sociedade a Bem da Nossa Defesa*, depois transformada em *Liga Mista dos Proprietários Pobres da Vila São Miguel* (1931). Outras associações surgiram a partir da década de 1930, mas somente após 1945, elas assumiram um papel importante de foco de resistência às investidas governamentais (CESAR, 1985). Papel este que pode ser considerado, ainda, incipiente, diante do processo que se instala a partir da metade da década de 1970, quando se multiplica o número das associações representativas dos moradores dos espaços de pobreza do Recife, empreendendo novas estratégias de luta pela moradia (SOUZA, 2002).

As ocupações coletivas de terrenos de propriedade alheia – públicas ou privadas, que se avolumam a partir de meados da década de 1970, marcam o início de um novo momento na história de luta pela moradia no Recife. Com caráter de luta organizada, essas ocupações eram lideradas por representantes das comunidades com apoio de assessores do movimento popular. Processo que se dá em paralelo à intensificação dos conflitos pela posse da terra e pelo acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras, enquanto manifestações que emergem no contexto de conflitos de diversas naturezas, que marcam o início do período de abertura política do Regime Militar, instaurado no país em 1964, bem como as reformulações da política implantada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que institui, entre outros, o *Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR)*, inaugurando no país, em 1979, uma política voltada para urbanização de assentamentos precários

Data de meados da década de 1970, a primeira iniciativa de registrar os espaços de pobreza na cartografia da metrópole do Recife. O interesse de organismos internacionais sobre a pobreza urbana no Brasil, e o destaque do Recife entre as cidades brasileiras de maiores conflitos urbanos em torno da questão da moradia, leva o Banco Mundial a promover, sob a gestão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), estudos e debates sobre o tema. Em 1976, a Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM)⁴ e o Curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE)⁵, articularam-se em torno das áreas pobres da Região Metropolitana do Recife para um estudo de viabilidade da recuperação dos assentamentos pobres da região. Em 1978, o MDU/UFPE-SUDENE promoveu o *Seminário Nacional sobre Pobreza Urbana e Desenvolvimento*, reunindo intelectuais do Brasil e de outros países para discutir o problema da marginalidade urbana, constituindo-se um marco da discussão desse tema. Por sua vez, a FIDEM conclui o levantamento e mapeamento dos

⁴ Atualmente Agência CONDEPE/FIDEM

⁵ Atualmente Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, com cursos *stricto sensu* de mestrado e doutorado.

Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife, exibindo pela primeira vez, na história dos municípios que compõem a metrópole recifense, o lugar de moradia dos pobres (SOUZA, 2007).

O cadastro dos *Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (1978)*, realizado pela FIDEM, representa, portanto, um esforço pioneiro para identificar, registrar, mapear e fornecer informações sobre as áreas pobres contidas no território metropolitano. Seus resultados serviram de base para que o governo municipal do Recife instituísse 26 dos 72 *assentamentos de baixa renda* como *Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)*, por meio do Decreto Municipal 11.670/80, priorizando as áreas de intervenção em urbanização de favelas no município, por meio do Programa PROMORAR do BNH, dentre as quais foram inicialmente selecionadas as de maiores conflitos: Coque, Coelhos e Brasília Teimosa. As AEIS foram gravadas como *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)* na Lei de Uso do Solo nº. 14.511 de 1983, juntamente com mais uma área, o que resultou em 27 ZEIS instituídas na cidade, as quais se tornaram referência para iniciativas no Brasil voltadas para a consolidação de assentamentos precários. É importante ressaltar que as ZEIS e o seu instrumento normativo de planejamento e gestão – o *Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS)*, instituído pela Lei Municipal nº. 14.947 de 1987, constituem-se, nas palavras de Moraes (2018, p. 188),

como a experiência institucional brasileira para a regularização de favelas mais extensa no tempo e a única que foi iniciativa da sociedade civil [...] apresentando como inovação a combinação mecanismos institucionais de gestão democrática e participativa, cogestão de agentes estatais e da sociedade civil, com instrumentos e parâmetros à regulação e regularização urbanística e fundiária inclusiva para reconhecimento dos modos de apropriação espacial realizados pelos oprimidos-privados em seus assentamentos.

Dando prosseguimento à grande iniciativa do Cadastro realizado em 1978 pela FIDEM, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco (SEDHUR-PE), atualiza esse cadastro dez anos depois. Com recursos próprios, realiza não apenas o mapeamento, mas também uma extensiva pesquisa de campo ampliando as informações do cadastro anterior com histórico das ocupações, caracterização física e fundiária e informações sobre demandas da comunidade e investimentos públicos realizados. Apesar da pretensão de avançar pelos demais municípios da Região Metropolitana do Recife, a interrupção da pesquisa no final da gestão governamental (1991) limitou a abrangência do *Cadastro dos Assentamentos Populares do Recife (1988)* ao município do Recife.

Em igual período de dez anos, novamente a FIDEM, com recursos do Banco Mundial, promove nova atualização do mapeamento e cadastramento das áreas pobres abrangendo toda a região metropolitana e adotando a pesquisa de campo do cadastro de 1988, com informações compatíveis. Com a extensão das áreas atualizada em 2002, este *Cadastro das Áreas Pobres da Região Metropolitana do Recife (1998/2002)* se constitui o levantamento mais completo, ao nível metropolitano, com cálculo da área ocupada pelos espaços de pobreza e estimativa de número de habitações, moradias e população.

Em 2007, o Observatório PE/ Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles, consolida a informação constante nesses três cadastros em uma Base de Dados Espaciais (BDE), que compõe o *Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres da RMR (SIGAP-RMR)*⁶, integrado ao *Banco de Dados das ZEIS do Recife (BDZEIS-Recife)*⁷, e, em 2011, atualiza a expansão das áreas pobres da metrópole do Recife, em termos de registro cartográfico da expansão territorial e de número de novas ocupação, contemplando as novas áreas identificadas após o cadastro de 1998⁸.

Em 2014, o governo municipal promove novo levantamento, cadastramento e estimativas das áreas pobres da cidade núcleo metropolitano do Recife, que resulta no *Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife*, publicado em 2016. Representa uma nova iniciativa pública de realizar, após 15 anos, novo levantamento geral, extensivo e sistemático dos assentamentos precários, os quais foram denominadas “comunidades de interesse social” (CIS). No Atlas acima referido foram identificados 545 CIS, que ocupam 32% da área construída onde reside 53,2% da população do Recife, tendo sido incorporada mais uma CIS na revisão do novo Plano Diretor, perfazendo um total de 546 CIS.

A Tabela 1 apresenta levantamentos que retratam a importância das habitações dos mais pobres na história do Recife e a sua concentração no núcleo metropolitano, destacando que no levantamento que contempla toda a Região Metropolitana do Recife, realizado em 1998, o Recife concentrava cerca 60% dos assentamentos precários da região, como também de moradias (61,2%) e da população (60,5%) registradas nesses assentamentos na região. Contudo, em levantamento realizado em 2011⁹, que contempla apenas a expansão do número de assentamentos em toda a RMRecife, constata-se uma redução da representatividade do Recife, [de 59,2% (1998) para 42,5% (2011)] quanto à quantidade de assentamentos precários registrados na região, como, em paralelo, identifica-se uma maior expansão do número desses assentamentos nos municípios vizinhos ao Recife, bem como naqueles municípios onde foram implantados empreendimentos que propiciaram dinamização econômica da RMR, no início do século XXI, seguindo os eixos de expansão sul, oeste e norte da região. Nesse período recente, é

⁶ Produto da pesquisa “*Habitação Informal no Recife: Processo de Ocupação e Banco de Dados Georreferenciado do período 1975-2005*”, realizada em 2005-2007 com apoio do CNPq (Processo nº. 481312/2004-8), sob a coordenação da Profa. Maria Ângela de Almeida Souza. A pesquisa requereu um esforço intenso e coletivo de laboratório, envolvendo alunos de graduação e da pós-graduação dos cursos de geografia, arquitetura e urbanismo, cartografia, demografia e sociologia, além de profissionais e cooperantes estrangeiros oriundos de ONGs parceiras do Observatório PE. Uma vez que as bases dos Cadastros de 1978 e de 1988 encontravam-se em meio analógico, Todos os dados descritivos das pesquisas referentes aos Cadastros de 1978 e 1988 foram transformados de meio analógico para meio digital e todas as bases cartográficas foram digitalizadas em formato vetorial e georreferenciadas, de modo a serem compatibilizadas com o cadastro de 1998, atualizado na extensão territorial das áreas pobres em 2002. Obteve-se, assim, a expansão territorial dos assentamentos precários do Recife entre os anos de 1974 (ano base da cartografia em que se baseou o cadastro de 1978), e 2002.

⁷ Pesquisa realizada em 1999-2004, pela Fase/Etapas/UFPE-Observatório PE, sob a coordenação de Livia Miranda, Neide Silva e o Prof. Jan Bitoun.

⁸ Pesquisa “*Os Espaços de Pobreza da RMR: Atualização do sistema de informações geográficas e análise da desigualdade/segregação socioespacial*”, realizada em 2008- no Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrópoles, sob a coordenação da Profa. Maria Angela de Almeida Souza, com apoio financeiro do CNPq (Processo nº. 573095/2008-6).

⁹ Levantamento mencionada na referência anterior.

mais significativo, nos seus limites territoriais do Recife (210km²), o adensamento de moradias nos assentamentos existentes.

Tabela 1. Dados de moradias e assentamentos precários do Município e da Região Metropolitana do Recife

ITENS ^(a)		1913 ⁽¹⁾	1939 ⁽²⁾	1978 ⁽³⁾	1988 ⁽⁴⁾	1998 ⁽⁵⁾	2014 ⁽⁶⁾
R E C I F E	QUANTIDADE de assentamentos precários ^(b)			73	489	420	545
	% sobre a RMR			62,9		59,2	
	ÁREA ocupada pelos assentamentos (km ²)			17,71	33,10	34,16	45,13
	% sobre o território do Recife			8,1	15,1	15,6	20,4
	% sobre o Recife construído			13,0	25,0	26,0	32,3
	% sobre a RMR			46,9		59,7	
	MORADIAS em assentamentos precários	16.347	45.581	103.720	166.170	191.450	286.756
	% sobre o Recife	43,4	63,7	42,0	54,3	50,9	60,9
	% sobre a RMR			62,4		61,2	
	POPULAÇÃO em assentamentos precários	80.348	164.837	518.600	830.850	727.510	817.538
R M R	% sobre o total do Recife	44,1	47,1	43,1	48,6	51,1	53,2
	% sobre a RMR			62,4		60,5	
	QUANTIDADE de assentamentos precários			116		710	
	ÁREA ocupada pelos assentamentos (km ²)			37,75		57,21	
	MORADIAS em assentamentos precários			166.305		312.702	
R M R	POPULAÇÃO em assentamentos precários			831.521		1.202.931	

Fonte: Souza (1991); Souza e Miranda (2004).

NOTAS:

(1) PERNAMBUCO, Departamento de Saúde e Assistência do Estado, **Recenseamentos de 1913** (Apud SOUZA, 1991).

(2) COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MOCAMBOS. **Observações estatísticas sobre os mocambos do Recife. Recife, Imprensa Oficial, 1939** (Apud SOUZA, 1991).

(3) FIDEM. **Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda da RMR, 1978**

(4) SEHDUR-PE. **Cadastro dos Assentamentos Populares do Recife, 1988**

(5) FIDEM. **Cadastro das Áreas Pobres da RMR, 1998** (Apud SOUZA; MIRANDA, 2004)

(6) PREFEITURA DO RECIFE. **Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife, 2014** (levantamento)

Notas

(a) A ausência de dados dos itens apresentados foi indicada pelo sombreamento na cor cinza

(b) A variação da quantidade de assentamentos precários se deve, também, à metodologia adotada nos levantamentos. Por esta razão, a área que esses assentamentos ocupam e a quantidade de moradias e de população residente expressam melhor a sua expansão.

Nos levantamentos institucionais realizados no Recife (Tabela 1), distribuídos ao longo de um século (1913 e 2014), constata-se que a representatividade das habitações dos mais pobres no contexto da cidade do Recife varia entre 43% a 61% do contingente de moradias da cidade. Isto contribui para que o Recife seja considerado uma das cidades mais pobres e socialmente desiguais do país. Essa desigualdade se expressa territorialmente na proximidade entre

assentamentos de precaríssimas condições e espaços de moradia de elevado valor imobiliário, numa estreita proximidade física e num distanciamento social significativo.

A permanência dos assentamentos precários do Recife nos espaços de elevado valor imobiliário é, em grande parte, decorrente da institucionalização das ZEIS na cidade. No decorrer de 37 anos, que separam a LUOS de 1983 (Lei nº. 14.511/1983), que institucionaliza 27 ZEIS, e o novo Plano Diretor da cidade (Lei nº. 18.770/2020), recentemente aprovado em 2020, foram reconhecidas como ZEIS 42 assentamentos precários, dos quais dois foram instituídos pelo próprio Plano Diretor, como será explicitado no capítulo 2 deste Relatório.

O Recife hoje conta com 77 ZEIS, conforme o novo Plano Diretor, que as distingue em dois tipos: 69 ZEIS 1 e 8 ZEIS 2. As 69 ZEIS 1 são “caracterizadas como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária” (Art.68). As 8 ZEIS 2, correspondem às “áreas com lotes ou glebas não edificadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização; e/ou com conjuntos habitacionais de promoção pública de Habitação de Interesse Social (HIS) já instalados, que necessitem regularização urbanística e fundiária” (Art.68).

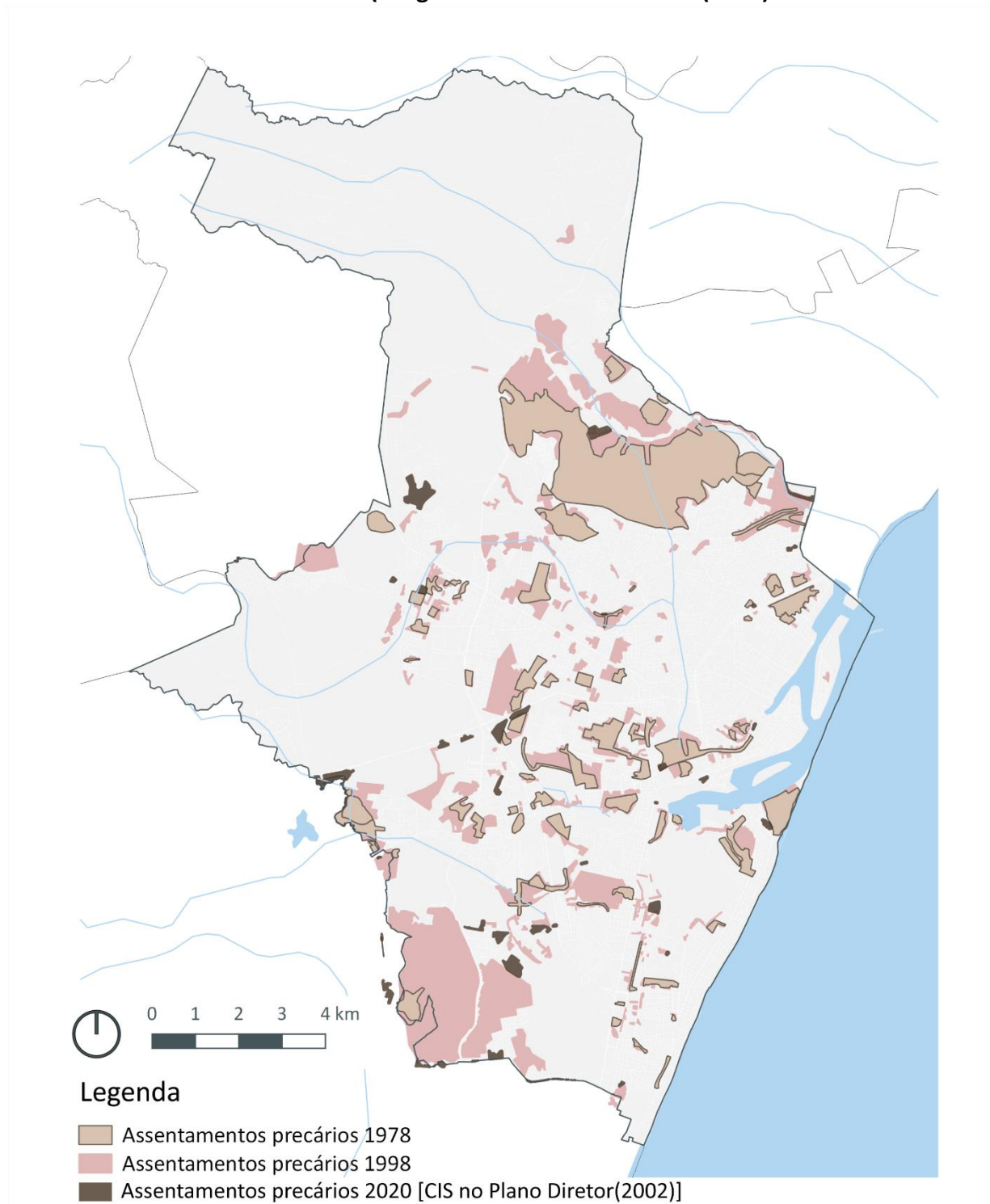
É importante salientar que o novo Plano Diretor do Recife redefine o perímetro de algumas ZEIS, incorporando assentamentos precários localizados em suas bordas, e reconhece mais um novo assentamento, denominado de comunidades de interesse social (CIS), conforme o Atlas publicado pela Prefeitura do Recife (RECIFE, 2016), ampliando para 546 o número de CIS na cidade. As 69 ZEIS 1 definidas no Plano Diretor abrangem 368 CIS (67,5% das 546 CIS reconhecidas).

A Figura 2 apresenta a expansão dos assentamentos precários na cidade do Recife, destacando os 546 desses assentamentos denominados de CIS no ATLAS, acrescido de mais um reconhecido pelo recente Plano Diretor do Recife. A Figura 3 apresenta as ZEIS no contexto dos assentamentos precários do Recife, destacando os dois tipos instituídos no Plano Diretor municipal de 2020.

Além da importância social das ZEIS do Recife no contexto da cidade, Moraes (2018) destaca a expressiva difusão desse instrumento urbanístico normativo no âmbito dos municípios brasileiros, o que caracteriza o seu alcance como referência nacional.

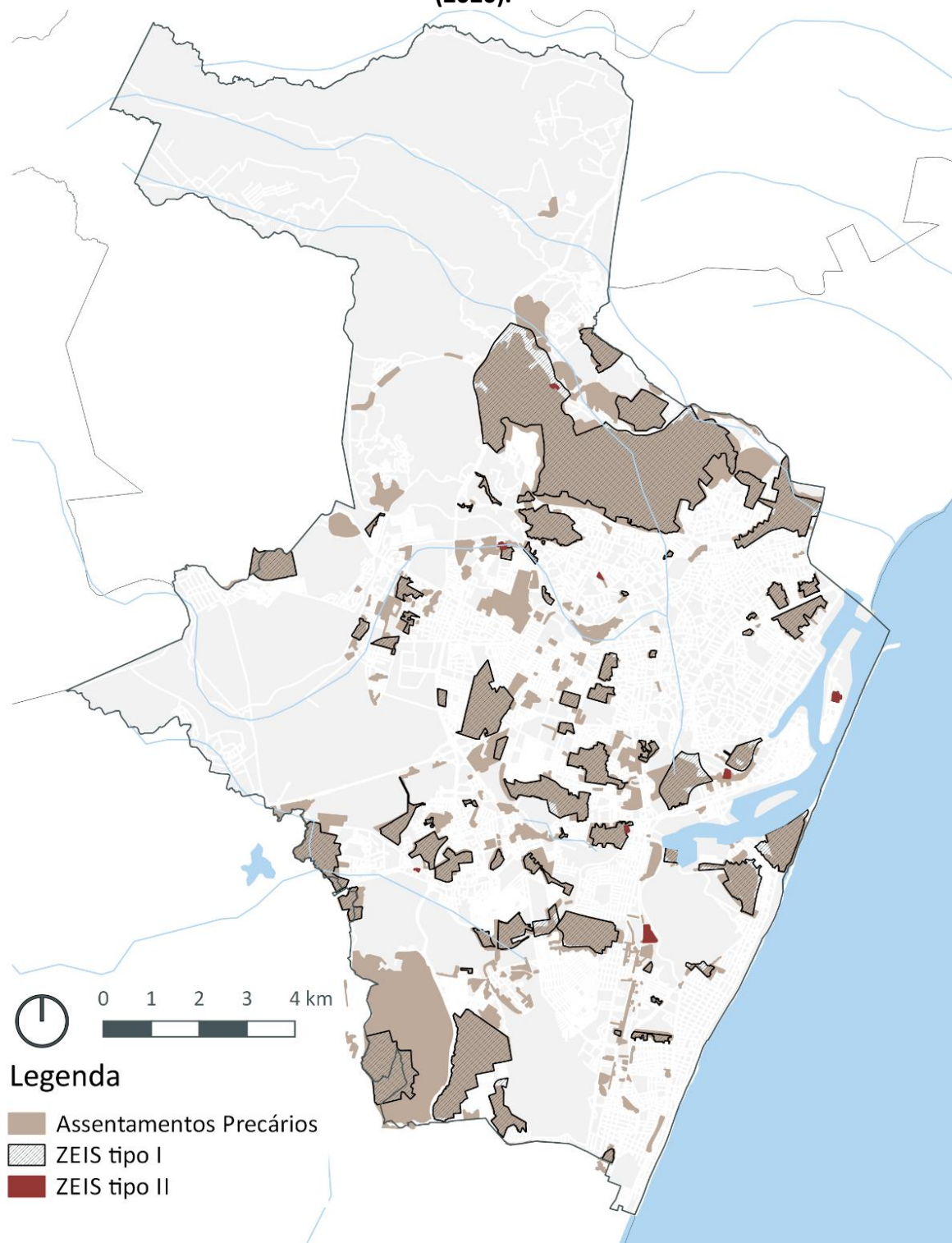
De todos os instrumentos formulados no contexto de redemocratização nos anos 1980, a ZEIS foi o que teve maior alcance institucional e o Estatuto da Cidade acabou promovendo uma difusão mais ampla desta zona nos municípios brasileiros. [...] Segundo a Pesquisa de Indicadores Municipais, realizada pelo IBGE em 2015, a ZEIS está prevista em 1.682 planos diretores municipais e em 1.189 leis municipais específicas. No Recife, as ZEIS tornaram-se a grande referência para a implantação das políticas de intervenção nos assentamentos precários (MORAES, 2018, p. 188).

Figura 2. Expansão dos Assentamentos Precários do Recife com as Comunidades de Interesse Social (CIS gravadas no Plano Diretor (2020))



Fonte: Observatório PE, 2021.

Figura 3. Assentamentos Precários e Zonas Especiais de Interesse Social do tipo I e II do Recife (2020).



Fonte: Observatório PE, 2021.

1.2. O PROTAGONISMO DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RECIFE

A intervenção pública na questão da moradia nas cidades brasileiras e, como tal, no Recife, se caracteriza por uma atuação inicialmente voltada para a provisão de moradias e concentrada na esfera federal, devido ao volume de recursos exigidos e a pouca capacidade financeira apresentada pela maioria dos estados e municípios para implantar e manter uma política habitacional autônoma, com fundos próprios. As instâncias estaduais e municipais, salvo algumas políticas de iniciativa local, atuam, predominantemente, na operacionalização de programas h formulados no âmbito da política nacional. (SOUZA, 2009)

A necessidade de elevado volume de recursos se dá, não somente para as políticas de provisão de moradias, como também para as de urbanização de assentamentos precários, apesar dessas políticas apresentarem equacionamentos distintos:

- A política de provisão de moradias atua na defasagem que se estabelece entre o custo da moradia, que se constitui num bem de consumo de custo elevado, e a incapacidade de pagamento por parte de elevado número de famílias, que requer o fracionamento do valor de consumo da habitação, seja por meio do aluguel, seja por financiamento de longo prazo. Estes, por sua vez, exigem fundos estáveis e permanentes, garantidos pelo poder público, os quais se constituem na condição básica para uma política habitacional duradoura.
- Já a política de urbanização de assentamentos precários requer um elevado aporte de recursos para implantação de infraestrutura básica, que inclui a implantação do sistema viário e de drenagem urbana com retificação de vias, remanejamento de moradias, além da implantação das redes e serviços de saneamento básico – energia elétrica, abastecimento d'água, esgotamento sanitário e limpeza urbana. Em projetos de maior amplitude, são incluídos o processo de regularização fundiária e a implantação de equipamentos sociais e comunitários.

As políticas de urbanização de assentamentos precários no Brasil são inauguradas em 1979, no âmbito da política habitacional de âmbito federal, implantada por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados em 1964. As Companhias de Habitação Popular (COHABs), instituídas como agentes financeiros e promotores, constituíam-se como organismos operacionalizadores dessa política no âmbito local. Como agentes financeiros, competia a elas a administração de todos os créditos imobiliários decorrentes da implantação dos programas; e como agentes promotores, atuavam na implantação dos programas habitacionais ao nível local.

Em Pernambuco foi instituída, em janeiro de 1965, a COHAB- Recife, com jurisdição no Grande Recife, e, em novembro do mesmo ano, a COHAB-Pernambuco, com atuação nos municípios do interior do Estado. Em meados dos anos de 1970, quando uma conjugação de fatores leva a uma reformulação do BNH/SFH, dá-se a incorporação da COHAB-RE na COHAB- PE, em consonância com as perspectivas do BNH de reduzir o número de COHABs nos Estados. Desde

então, a COHAB-PE, apesar de ter jurisdição sobre todo o Estado, passa a atuar predominantemente na Região Metropolitana do Recife, protagonizando a operacionalização da política. Situa-se, portanto, na esfera estadual, as condições de financiamento e de promoção das políticas voltadas para urbanização de assentamentos precários, instituídas a partir do final da década de 1970.

O redirecionamento dos programas habitacionais do BNH, após uma e meia década de sua criação, representa uma inflexão na intervenção pública da habitação popular, até então voltada exclusivamente para a provisão de moradias. A partir de então, são diferenciados neste Relatório, dois momentos que caracterizam a implantação das políticas de urbanização de assentamentos precários ao nível local, os quais se distinguem pelo protagonismo que assumem as instâncias estadual e do município do Recife, selecionado como o recorte espacial privilegiado para a pesquisa.

1.2.1. O Protagonismo do Governo Estadual (1979-1994)

Na primeira fase de atuação do BNH (1964-1979), registra-se no país um longo período de significativos recursos disponibilizados para investimentos na produção sistemática em habitação popular por meio do *Programa Construção de Conjuntos Habitacionais*. As regras estabelecidas neste programa, entre outras, definiam um patamar de acesso aos financiamentos das moradias que excluía as famílias com renda abaixo de dois salários-mínimos, cujo número crescia nas grandes cidades, face à intensificação do processo de urbanização. Tais condições foram objeto de críticas a respeito da baixa capacidade de atendimento da política do BNH às famílias mais pobres, as quais se somaram à pressão exercida pelos movimentos sociais urbanos de luta pelo acesso à moradia, que emergiram em meados da década de 1970 nas grandes cidades brasileiras, entre as quais o Recife. Como consequência, o BNH reformula seus programas, incluindo programas especificamente voltados para urbanização e, como tal, consolidação de assentamentos precários, cuja implantação caracteriza uma nova fase de sua atuação (SOUZA, 1991).

Foram instituídos como programas “alternativos”¹⁰ ao programa convencional do BNH, exclusivamente voltado para construção de novos conjuntos habitacionais, os novos programas a seguir: o *Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)*, em 1975, que financiava lotes com condições mínimas de infraestrutura, visando ampliar as condições de acesso ao solo urbano; o *Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM)*, em 1977, que concedia recursos acopláveis ou não ao PROFILURB, e que se efetivava financiando habitações para famílias inseridas na faixa de renda contemplada pelas COHAB; e, por fim, o *Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR)*, em 1979, que visava à urbanização das áreas pobres ou ao reassentamento de

¹⁰ Os programas “alternativos” referem-se àqueles que não seguiam os padrões dos programas convencionais do BNH de construção de conjuntos habitacionais.

favelas removidas diante da impossibilidade de urbanização no próprio local, absorvendo, nesse caso, em sua implementação, o *PROFILURB* e o *FICAM* (SOUZA, 1991, 2007).

O processo de credenciamento para os financiamentos, também, se adequou melhor à população pobre. As exigências da prova do vínculo empregatício e do comprometimento de renda compatível com o montante do financiamento, exigido pelo *Programa de Construção de Conjuntos Habitacionais*, que estabelecia um patamar de acesso acima de dois salários-mínimos, passaram a ser minimizadas para os beneficiários dos programas inseridos na faixa de renda de até três salários-mínimos. Em Pernambuco, isso foi viabilizado devido ao respaldo financeiro conferido pelo governo do Estado, comprometendo sua receita como garantia dos financiamentos (SOUZA, 1991, 2007).

Na década de 1980, a COHAB-PE, redireciona suas prioridades e à medida que crescem as contratações dos programas “alternativos” do BNH, ao mesmo tempo em que reduz as contratações dos programas convencionais, as quais se encerram no início da década de 1980. Nesse contexto, além de atuar como agente financeiro, atuou, também, como agente promotor do SFH nos programas “alternativos” do BNH, partilhando essa condição, no âmbito do PROMORAR, com a Empresa de Urbanização do Recife (URB-Recife), vinculada ao governo municipal. Já em 1979, havia sido fundada a Secretaria de Habitação do Governo de Pernambuco, com uma Diretoria de Programas Especiais, responsável pela condução dos novos programas do BNH, a serem implantados por meio da COHAB-PE.

A função de agente financeiro exercida pela COHAB-PE restringia a ela a contratação, junto ao BNH, dos projetos de urbanização de assentamentos precários a serem implantados, seja por ela própria, então exercendo a função de agente promotor, seja pelas Prefeituras municipais. Tal condição manteve a instância estadual na liderança da implantação dos programas “alternativos” do BNH no âmbito local. Tal liderança, contudo, não restringiu a atuação do poder municipal, especialmente na sua importante prerrogativa normativa.

O governo municipal do Recife desempenhou um papel de elevada importância para a implantação da política de urbanização de assentamentos precários, desde o início da implantação do PROMORAR. Inicialmente, na hierarquização das áreas a serem selecionadas para a implantação do Programa, ao instituir as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), por meio do Decreto Municipal nº. 11.670/1980, as quais foram institucionalizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife nº. 14.511/1983. Em seguida, na implantação dos chamados “barracões”, para aproximar a gestão pública da operacionalização PROMORAR e das ações de urbanização nas comunidades sob sua responsabilidade, estabelecendo, também, uma proximidade com as mesmas, como será melhor explicitado no item 2.2.1.

A partir do ano de 1979, instala-se, portanto, um **novo modo de operacionalização de programas habitacionais**, seja no âmbito da COHAB-PE, seja no âmbito da gestão municipal do Recife, então voltadas para intervenção em assentamentos precários consolidados, iniciando uma trajetória de experiências que se acumulam por 40 anos, até o momento atual.

Como saldo de contratações realizadas pela COHAB-PE, SOUZA (2007) constata que as habitações contratadas por meio dos programas “alternativos” do BNH correspondem a 30,7% do total contratado na Região Metropolitana do Recife, ao longo de todo o período de vigência do BNH. Foram implantadas ações de urbanização em 28 assentamentos pobres no Recife, dentre os quais se encontram as ZEIS Coque, Coelhos, Brasília Teimosa, Santo Amaro, Santa Terezinha, Ilha de Joaneiro, Mustardinha, Mangueira, entre outras, contemplando a construção e melhoria de mais de 14.000 habitações.

O protagonismo da instância estadual se estende após a extinção do BNH (novembro, 1986) com a implantação de uma política habitacional de iniciativa do governo de Pernambuco, que se inicia em 1987 e se estende até o final de 1991. Eleito com grande aclamação popular, no final de 1986, o governador Miguel Arraes, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), assume o desafio de enfrentar a luta em torno do acesso à terra e à moradia, que se constituía pauta do intenso movimento popular, presente na metrópole do Recife, desde meados da década de 1970.

Como estratégia, o governador convoca militantes do movimento popular para conduzir a Secretaria Estadual de Habitação Popular¹¹, à qual a COHAB-PE se vinculava como órgão executor. Nesse contexto, a questão habitacional do estado passa, então, a ser equacionada por assessores do movimento popular, antes vinculados à Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, conduzida pelo arcebispo Dom Helder Câmara.

No dia seguinte da posse do novo governo de Pernambuco, em janeiro de 1987, uma grande ocupação coletiva de terreno de propriedade alheia, envolvendo cerca de 3 mil famílias, torna-se emblemática para evidenciar a grande pressão exercida pelos movimentos sociais em torno da questão da moradia. Em seguida, mais duas grandes ocupações, perfazendo com a primeira um total de 10 mil famílias, pressionam o governo estadual por maiores oportunidades de acesso à terra e à moradia. (SOUZA, 1991).

A política estadual de habitação, equacionada no contexto do vazio institucional deixado pelo BNH, se pauta em uma avaliação da experiência até então acumulada e incorpora princípios defendidos pelos assessores dos movimentos sociais que assumiram a condução da política estadual. O caráter inovador e os resultados significativos dessa política tornaram-na uma referência de formulação de política habitacional.

Visando a redução dos custos de produção da habitação, a política estadual, intitulada *Programa Chão e Teto*, adota como **princípio** a intermediação dos mercados especulativos da terra e do material de construção. Adquire terras para ampliar a oferta de área para novas habitações ou para regularização fundiária de terrenos ocupados por famílias pobres; e cria o *Banco de Materiais de Construção (BMC)*, para comprar insumos em larga escala a serem repassados para a população a preço de custo, dando suporte à construção e à melhoria de

¹¹ Em 1979, o Governo de Pernambuco, sob a condução de Marco Maciel (Governador nomeado pelo Governo Federal, ainda sob o comando militar) cria uma Secretaria de Estado específica para conduzir a política habitacional – a Secretaria de Habitação (Sehab). Em 1986, o governador Miguel Arraes, recém eleito, convoca para ser Secretário de Habitação o deputado estadual Pedro Eurico Barros e Silva, militante do movimento popular para conduzir a Política de Habitação Popular de Pernambuco (SOUZA, 1991).

habitações, sob o regime de autoconstrução, por sua vez remunerado a preço de um salário mínimo mensal.

A partir da experiência de implantação dos programas “alternativos” do BNH, foram instituídas mudanças no processo de operacionalização, desmembrando-os segundo as suas ações específicas, de modo que os novos programas pudessem atuar de forma isolada ou combinada, conforme as condições específicas das áreas de intervenção. Os novos programas representavam, portanto, as ações: i) *Implantação de Lotes Urbanizados*; ii) *Financiamento de Materiais de Construção* (através do Banco de Materiais de Construção), para construção e melhoria de habitações através do regime de autoconstrução; iii) *Urbanização de Favelas*; e iv) *Regularização Fundiária*. (SOUZA, 1991, 2007).

É importante salientar que o desmembramento de ações e a sua formatação em programas associáveis entre si, possibilitou o aporte de recursos oriundos de fontes externas ao SFH. Já no primeiro semestre de 1987, foi aprovado um volume de empréstimos junto à Caixa Econômica Federal – herdeira das funções do BNH, que viabilizaram a implantação de três programas: i) *Implantação de Lotes Urbanizados*; ii) *Financiamento de Materiais de Construção e de mão de obra*, para construção e melhoria de habitações, por meio do regime de autoconstrução; e iii) *Urbanização de Favelas*. A implantação do Banco de Materiais de Construção, no que se refere à sua estruturação e as suas condições de operacionalização, bem como a implantação do programa de *Regularização Fundiária* receberam aportes do Banco Mundial e do tesouro estadual, assumindo este os custos das desapropriações.

Um aspecto importante a ressaltar é que os recursos aprovados pela Caixa, no primeiro semestre de 1987, e repassados para o governo de Pernambuco, ao longo da gestão estadual (1987-1991), representaram cerca de 30% do total de empréstimos concedidos por este órgão em todo o país, nesse mesmo período e no âmbito dos programas voltados para as famílias de baixa renda. Outro aspecto a destacar é a vinculação temporária da Receita do Estado à Caixa Econômica Federal - o banco operador do sistema - como substituição à caução hipotecária da habitação ou lote, como objeto de financiamento. Isto possibilitou a construção de habitações em áreas onde o processo de legalização fundiária não houvesse sido concluído, ampliando o poder de difusão do programa de construção e melhoria de habitações. Nos termos do SFH, a disponibilização do imóvel como caução hipotecária exigia a sua regularização fundiária, constituindo-se em um fator de restrição à construção e melhoria de habitações localizadas em ocupações informais. (SOUZA, 1991, 2007).

A eficiência dos novos programas, enquanto ações individualizadas, se expressa em seus resultados. Ao final dos quatro anos da gestão (1987-1991) foram contabilizados os seguintes resultados: i) urbanização de seis assentamentos, beneficiando mais de 20.000 famílias; ii) ampliação da oferta de mais de 10 mil novos lotes urbanizados, em cerca de 80 loteamentos, no Recife e nos demais municípios metropolitanos; iii) construção e melhoria de cerca de 12 mil habitações, sob o regime de autoconstrução e com o apoio do Banco de Materiais de Construção; iv) titulação da posse da terra de cerca de 28 mil famílias residentes em 24 assentamentos precários. (SOUZA, 2007).

Mudanças de orientação na gestão estadual, a partir de 1992, interrompe a política, então, implantada, iniciando um período de dificuldades que se soma à suspensão dos empréstimos, por decisão do CCFGTS, devido à crise do SFH. A Política de Habitação Popular passa por um processo de retração, tanto no âmbito federal, quanto no local, atingindo as COHABs, entre elas a COHAB-PE¹², que atuaram como agentes locais executores dos programas e projetos habitacionais. A COHAB-PE foi substituída pela Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A - EMHAPE¹³, que foi substituída pela Companhia Estadual de Habitação e Obras – CEHAB, que atua até o momento presente, atualmente vinculada à Secretaria de Habitação de Pernambuco (SecHab).

Entre 1991 e 1995, o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), havia suspenso os investimentos no setor habitacional, para, posteriormente, promover a reestruturação dos programas habitacionais, com recursos do FGTS, em que se pautava a política de habitação popular do BNH. A carência de recursos para habitação, oriundos do Governo Federal, especialmente nessa primeira metade da década de 1990, limita as tentativas de avanços das iniciativas locais, tanto por parte do governo estadual, como dos governos dos municípios.

Os novos programas, implantados pelo Governo Federal, em 1995, por meio da Caixa Econômica Federal, incluem: os programas – *Pro-Moradia* e *Pro-Saneamento*, que priorizam projetos de iniciativa dos municípios, apresentam exigências normativas que dificultam o acesso aos recursos por parte dos municípios, como, também, dos estados, devido à falta de capacidade de endividamento dos mesmos; as *Cartas de Crédito Associativo e Individual*, oferecidas pela Caixa às famílias do mercado popular, apesar de preverem o subsídio, excluem as famílias de menor renda; o *Programa de Arrendamento Residencial (Par)*, destinado a famílias com até seis salários mínimos, só se torna viável àquelas com renda acima de três salários (SOUZA, 2007, 2009).

Em consonância com o movimento municipalista deflagrado pela Constituinte e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, o Governo Federal passa, então, a priorizar a

¹² O Governo do Estado promove uma Reforma Administrativa, a partir de 1996, que culmina com a extinção da Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), em novembro de 1999, atribuindo o papel de atuar na política habitacional à Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A – EMHAPE, transferindo seu corpo de funcionários e seus ativos e passivos, incluindo a administração dos contratos de todos os imóveis em processo de financiamento por meio da CHHAP-PE, para a empresa estadual Pernambuco Participações e Investimentos S.A - PERPART, que abriga pessoal remanescente, além de outros pertences, de outras empresas estaduais extintas.

¹³ A EMHAB, que já havia sido criada a quase duas décadas (Lei Estadual 7.832/ 1979) e, em 2003, tem sua denominação alterada para CEHAB, que atua até o momento. Após algumas reformas de Secretarias de Estado, a CEHAB passa a se vincular, em 2015, à atual Secretaria de Habitação de Pernambuco (SecHab) (Decreto nº 42.308 de 2015), cuja atribuição é de “desenvolver políticas setoriais de habitação e programas de urbanização; promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, ações e programas de urbanização; planejar, acompanhar e desenvolver a política de subsídio à habitação popular; planejar, regular, normatizar e gerir a aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação; promover políticas de regularização fundiária em áreas do Governo do Estado ocupadas por população de baixa renda; promover a regularização fundiária dos imóveis pertencentes ao Estado”

operacionalização dos novos programas habitacionais, o que impulsiona uma maior participação dos governos municipais na condução das políticas habitacionais, bem como o paulatino arrefecimento da liderança da esfera estadual. Nesse contexto, uma série de outros programas foram sendo implantados, pelos municípios ou mediante a anuência do Governo do Estado, formulados fora do âmbito do SFH e contando com o aporte de recursos oriundos de diversas fontes, inclusive de organismos internacionais.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aporta recursos para o Programa Habitar-Brasil/BID (HBB); e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido por Banco Mundial, financia o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (RMR) - PROMETRÓPOLE; além de aportar recursos para o Projeto Capibaribe Melhor. Este último denominado como “Projeto”, mas possui todas as características e dimensões de um Programa.

Dentre esses três Programas citados, os dois últimos foram formulados localmente, sem uma articulação mais ampla, ao nível nacional¹⁴, com foco em intervenção urbanização de assentamentos precários localizados nas bacias hidrográficas dos dois principais rios do Recife (Beberibe e Capibaribe). Só o HBB surge como uma decorrência do Programa anterior de mesmo nome, com uma abrangência nacional e um foco no desenvolvimento institucional e na urbanização de assentamentos precários.

O Governo do Estado participa com a implantação de alguns projetos nos dois primeiros programas citados – HBB e Prometrópole porém o Governo Municipal do Recife tem uma atuação mais expressiva, não somente na implementação desses dois Programas, mas, também, por ter estruturado o Projeto Capibaribe Melhor no âmbito municipal, como explicado a seguir.

1.2.2. O Protagonismo do Governo Municipal (Pós 1995)

As dificuldades para contratação dos programas habitacionais implantados por meio da Caixa Econômica Federal, a partir de meados da década de 1990, propiciaram a implantação de programas formulados fora do âmbito do SFH, implantados pela Prefeitura do Recife, contando com o aporte de recursos oriundos de organismos internacionais. Todos esses programas receberam aportes de recursos do *Programa de Aceleração do Crescimento*, na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP), lançado em 2007, para conclusão de suas obras, como se pode constatar a seguir.

O primeiro deles é o *Programa Habitar-Brasil*, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), proposto, em 1995, para viabilizar o acesso à moradia para as famílias mais pobres. Três anos depois, esse programa incorpora recursos do Banco Interamericano de Investimentos (BID) assumindo um novo formato, em que prioriza os municípios e condiciona os investimentos em Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) aos investimentos realizados no Desenvolvimento Institucional (DI) do município beneficiário (SOUZA, 2007). De início, alguns

¹⁴ Esses programas serão detalhados nos itens posteriores deste Relatório, uma vez que foram complementados com recursos do PAC-UAS, objeto desta pesquisa.

estados participaram da contratação de recursos pelo programa Habitar Brasil/BID, como Pernambuco, por exemplo, por meio da COHAB-PE, que contratou investimentos em urbanização para a *ZEIS Sítio Grande e Dancing Days* (2.128 famílias). Contudo, é a Prefeitura do Recife quem avança com a implantação do programa em várias áreas: o *Projeto Beira Rio*, que removeu famílias residentes em dois assentamentos situados às margens do Rio Capibaribe – José de Holanda (109 moradias) e Arlindo Gouveia (199 moradias) – para reassentá-los no Conjunto Habitacional da Torre (320 famílias); e a urbanização de *Campo do Vila* (355 famílias), *Padre Miguel* (866 famílias), *Abençoada por Deus* (1109 famílias), *Vila Imperial* (647 famílias), todos de acordo com as definições do *Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS)*, elaborado pela URB-Recife, como requisito para acesso aos investimentos em urbanização, consolidando a prioridade de concessão dos investimentos aos Municípios. Nos anos de 2007 e 2008, todas essas obras aportaram recursos do PAC-UAP, a exemplo dos demais programas de intervenção nas áreas pobres do Recife, implantados na década de 2000¹⁵.

No início dos anos 2000, o Banco Mundial libera recursos para urbanização, mediante o *Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (RMR) – PROMETRÓPOLE*. Apesar de realizar a contratação com o Governo de Pernambuco, com a intermediação do órgão metropolitano - a Agência Condepe-Fidem, exige a anuência dos municípios envolvidos. O Programa contempla a urbanização de assentamentos precários localizados na bacia do Rio Beberibe, envolvendo os municípios do Recife e de Olinda. A área de intervenção é definida a partir das Unidades de Esgotamento (UE)¹⁶ para as ações integradas de urbanização. Compreende ao todo 13 UE, das quais, oito se localizam no Recife [UE 03, UE 04, 08, 17, 19, 20, 21 e 23 - Campo Grande (área piloto)] e cinco em Olinda, [UE 07, 12, 13, 15 e 17- Passarinho (área piloto)] abrigando um total de 35 mil famílias (cerca de 154 mil pessoas). As obras implantadas, devido às constantes paralisações e descontinuidades das ações, recebem, a partir de 2008, aporte de recursos do PAC-UAP.

O *Projeto Via Mangue* implanta, no início da década de 2000¹⁷, uma linha expressa motorizada para desafogar o tráfego da zona sul do Recife, mediante parceria dos governos municipal e federal. Apresenta três etapas distintas: a primeira corresponde às intervenções viárias complementares (2006), financiadas mediante convênio entre o Ministério das Cidades e o município, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU); a segunda, financiadas com os recursos do PAC-UAP, corresponde à relocações de cerca de 1000 famílias, assentadas no trajeto da rodovia, para três conjuntos habitacionais construídos nas proximidades, na forma de condomínios de prédios (2008), envolvendo sete comunidades dos bairros Pina e Boa Viagem - Beira Rio, Jardim Beira Rio, Pantanal, Paraíso, Ilha do Destino, Xuxa e Deus nos Acuda; e a terceira

¹⁵ Os dados referentes aos programas apresentados a seguir se pautam em (MORAIS, MIRANDA, SOUZA, 2018).

¹⁶ As UE são áreas contínuas que formam sub-bacias de coleta de esgotos e de drenagem, permitindo soluções integradas de infraestrutura urbana, que beneficiam, não somente as áreas pobres, mas o conjunto da população. Foram definidas nos "Estudos de Esgotamento Sanitário" do Projeto Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica das Bacias dos Rios Beberibe, Capibaribe, Jaboatão e Ipojuca - PQA/PE, da SEPLAN/PE, em 1997.

¹⁷ A Via Mangue foi concebida no Plano de Desenvolvimento Integrado da RMR (1976), como uma Via Costeira Sul. O alto custo das desapropriações inviabilizou o projeto, que ressurgiu como Via Projetada, na da LUOS do Recife (1996), e como Linha Verde, no Projeto Capital (1998) (MORAES, MIRANDA, SOUZA, 2018).

contempla a estrutura principal da via (2011), que contou com os recursos do PAC-Mobilidade, direcionado às cidades-sede da Copa do Mundo Fifa 2014.

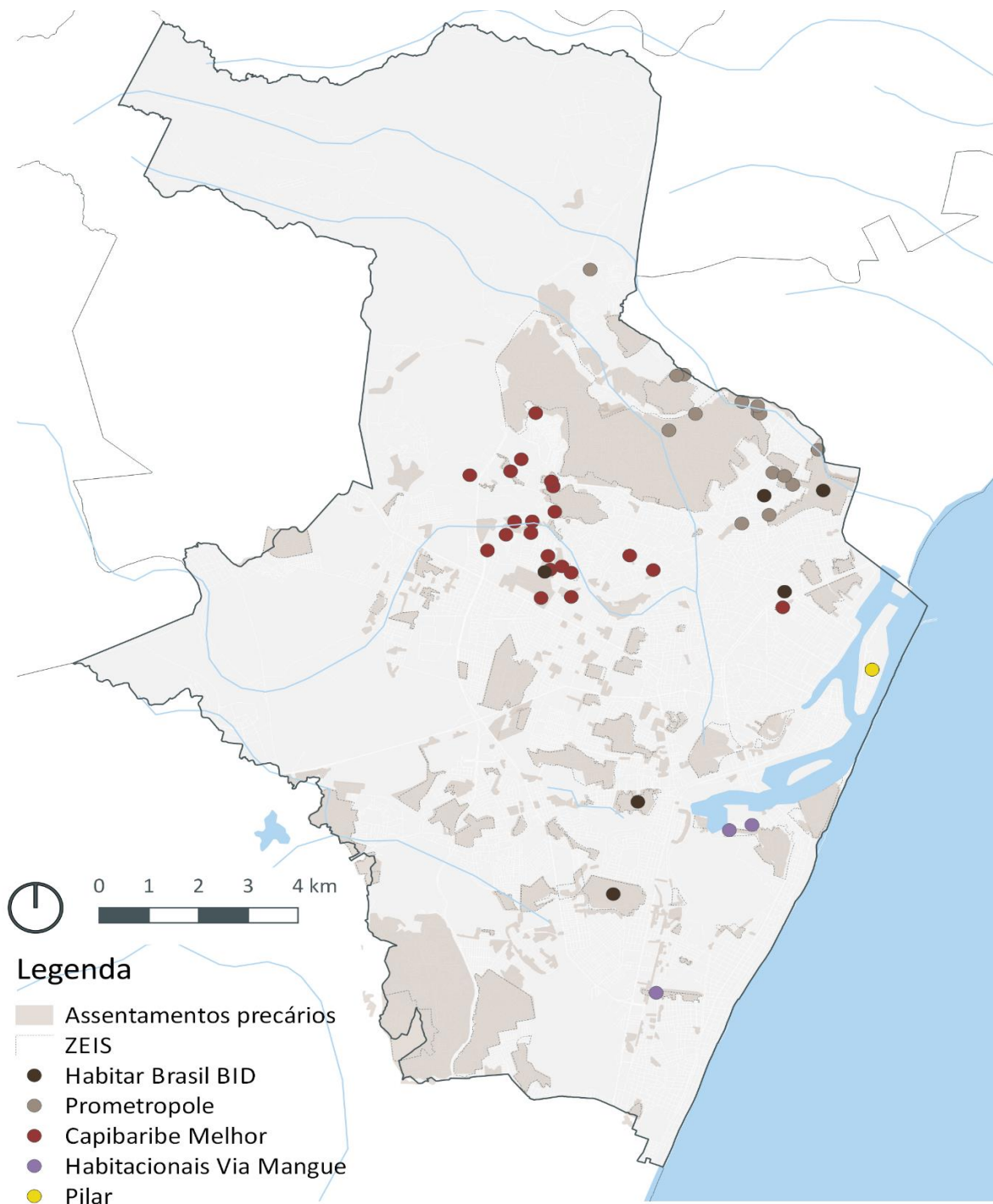
O *Projeto Capibaribe Melhor*, elaborado em 2006, foi implantado a partir de 2011, mediante financiamento do Banco Mundial (BIRD). Seguindo princípios adotados no Prometrópole, contempla a bacia do rio Capibaribe, no Recife, tendo como objetivo proporcionar condições para a dinamização urbana e socioeconômica dos habitantes de um trecho desta bacia, visando beneficiar 56.349 famílias e uma população de 225.396 habitantes. Contempla intervenção em parques, em sistema viário e em canais, além de intervenções em 22 assentamentos precários, localizadas nas margens direita (16) e esquerda (6) do rio Capibaribe. A urbanização dessas áreas requer remoção de unidades habitacionais, na maioria palafitas, e reassentamento das famílias, além de diversas ações de urbanização, implicando um projeto de provisão habitacional não incluído neste programa. Contudo, está prevista a construção de sete conjuntos habitacionais – *Detran, Vila União, São Pedro, Itapiranga, Esperança Cabogó, Lemos Torres e Casarão do Barbalho*. Estes dois últimos conjuntos, como, também, parte das ações de urbanização, foram posteriormente executados mediante recursos liberados, respectivamente, pelo PMCMV e pelo PAC-Saneamento, com um contrato específico, o qual prevê a urbanização e requalificação de onze canais na cidade e a construção do Habitacional do Casarão do Barbalho.

O *Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar (PRUISCP)*, concebido em 2001 e implantado em 2009, visa a melhoria urbana de um assentamento precário situado no centro histórico do Recife, especificamente no Bairro do Recife, classificado como *Zona Especial de Patrimônio Histórico-Cultural – ZEPH 09*¹⁸ (Lei nº 16.290/97 e Lei 18.770/2020). Contempla a construção de 588 habitações, além de equipamentos de educação, comércio e lazer, com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sendo previstas ações de desenvolvimento comunitário à cargo da Prefeitura do Recife. Devido a achados arqueológicos, as obras foram interrompidas entre 2013 e 2017, sendo o projeto reformulado em 2017 com a inclusão dos recursos do PAC-UAP e do PMCMV.

A Figura 4 apresenta a localização dos cinco programas de urbanização citados, implantados pela gestão municipal do Recife, que receberam aportes de recursos do PAC-UAP. A implantação deste programa é objeto de aprofundamento nos dois capítulos seguintes, que apresentam as condições político-institucionais em que foram realizadas as contratações do PAC-UAP no âmbito das gestões municipais do Recife (Capítulo 2) e os aspectos institucionais-normativos de implantação do PAC-UAP, bem como as condições de sua implantação na metrópole do Recife, seja quanto à sua abrangência territorial, seja quanto à instância de governo contratante, seja quanto aos aspectos operacionais do programa (Capítulo 3).

¹⁸ Segundo o novo Plano Diretor do Recife (Lei 18.770/2020), em seu Art. 86, as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH) correspondem às áreas do território formadas por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de expressão artística, cultural, histórica, arqueológica ou paisagística, considerados representativos da memória arquitetônica, paisagística e urbanística da cidade.

Figura 4. Programas de Urbanização complementados com recursos do PAC mediante contratos realizados pela Prefeitura do Recife



Fonte: Observatório PE, 2021.

2. AS GESTÕES MUNICIPAIS DO RECIFE (1979-2020). CAPACIDADES E CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS - NORMATIVOS E ORGANIZACIONAIS - PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.

Neste Capítulo são apresentados os principais avanços e desafios das gestões municipais do Recife em relação à sua capacidade normativa e institucional para a implementação de intervenções em assentamentos precários e, mais ainda, da elaboração e execução de uma política habitacional de interesse social. Antecede a abordagem das gestões municipais, um panorama político mais geral, envolvendo as três instâncias de governo – federal, estadual e municipal - de modo a contextualizar as alianças, as coligações político-partidárias e os apoios interinstitucionais efetivados. O objetivo de se traçar esta linha do tempo é compreender de que forma o PAC-UAP se insere no município do Recife em relação à sua estrutura institucional normativa e organizacional já instalada para implementação de intervenções em assentamentos precários. Busca-se responder à questão: o PAC-UAP cria uma estrutura própria, ou apenas vincula-se às já existentes sem interferir no seu *modus operandi*? O PAC-UAP interfere nas instâncias institucionais de planejamento e gestão participativos?

A análise dessas representações e suas correlações que influenciam as capacidades institucionais normativas e organizacionais na escala local permitiu delinear uma periodização das gestões municipais em quatro fases distintas:

- De 1979 a 1985, na qual, em nível federal, inicia-se a Política de Urbanização de Assentamentos Precários, ainda sob a égide do Regime Militar e do BNH, com o Programa PROMORAR e, em nível local, dá-se o reconhecimento das primeiras Zonas Especiais de Interesse Social no marco normativo municipal;
- De 1986 a 2000, na qual em nível federal são concebidos e negociados com os municípios o Programa *HBB-BID* e em níveis estadual e municipal inicia-se a concepção do *PROMETRÓPOLE* e do *Projeto da Linha Verde* (posteriormente *Projeto Via Mangue*), este último se insere no contexto dos primórdios do planejamento estratégico da Região Metropolitana; também ocorre a alternância dos partidos políticos na escala local, mas continua o processo de institucionalização de novas ZEIS, impulsionado pela criação e consolidação de seu modelo de planejamento e gestão compartilhados, o PREZEIS, sob o comando, sobretudo, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB);
- De 2001 a 2012, na qual em nível federal e em nível local o Partido dos Trabalhadores (PT) assume o protagonismo, implanta no Recife o Programa do Orçamento Participativo (OP) resultando na Reforma Administrativa (2005) que fragmenta a estrutura organizacional de funcionamento do PREZEIS; também nesta fase inicia-se no município a execução dos Programas *HBB-BID* e *PROMETRÓPOLE*, são concebidos o *Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar (PRUISCP)* e *Projeto Capibaribe*

Melhor (PCM), cujas intervenções são complementadas com recursos do PAC-UAP a partir de 2009; e

- De 2013 a 2020, na qual em nível federal, inicia-se a crise econômica e política e consolida-se com a inflexão ultraliberal que promoveu, entre outros retrocessos, o desmonte do Ministério das Cidades e a desestruturação progressiva das instâncias de participação e dos direitos trabalhistas; em nível local o Partido Socialista Brasileiro (PSB), estando a frente da Prefeitura do Recife e do Governo de Pernambuco, continua com a execução dos Programas habitacionais com recursos do PAC-UAP e promove a elaboração de vários instrumentos normativos, fortalecendo as propostas do planejamento estratégico em curso com o protagonismo da iniciativa privada.

Cada uma dessas fases será abordada a seguir, aprofundando-se em dois elementos-chaves que as perpassam de maneira distinta, mas guardando algumas características que permanecem e se consolidam ao longo do tempo. São eles:

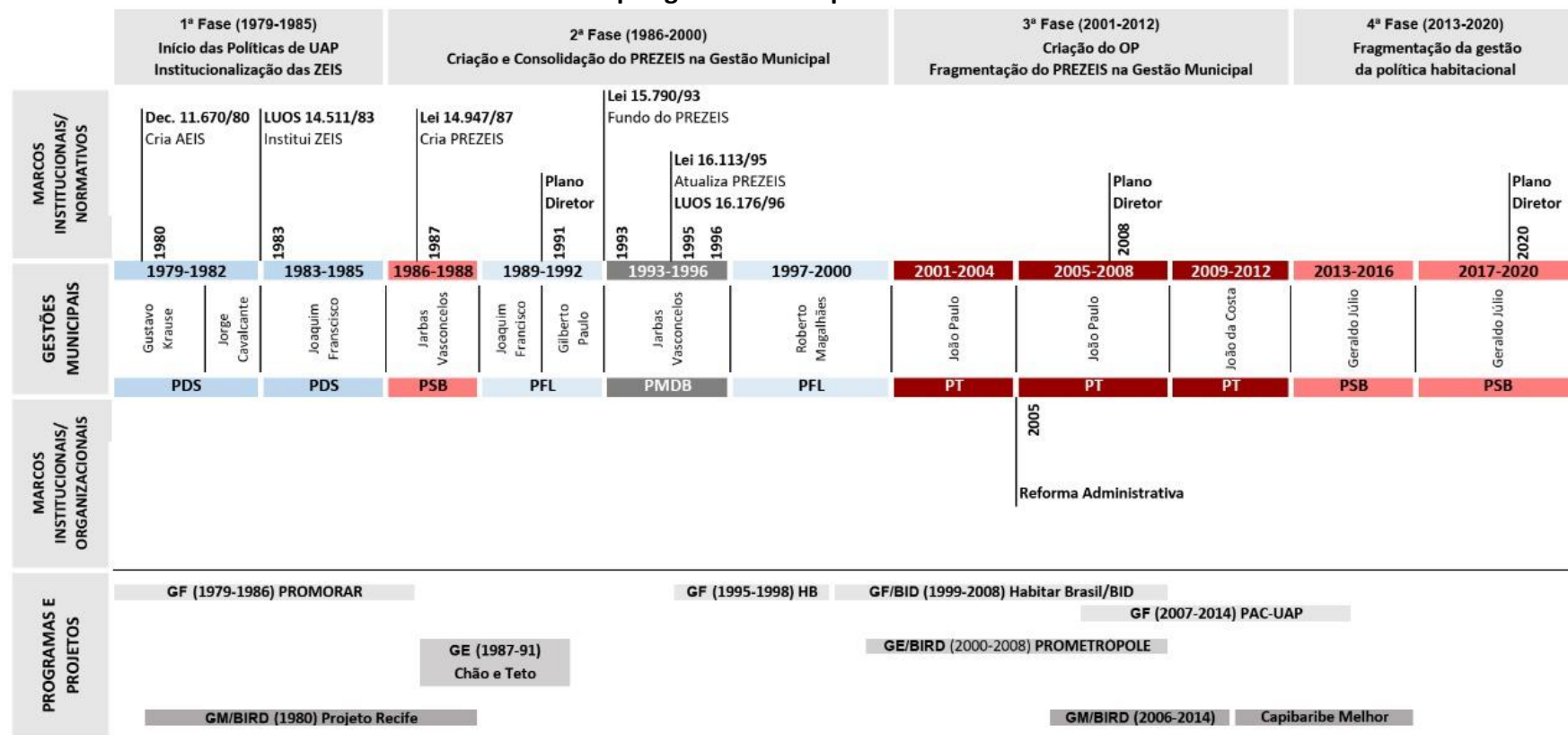
a) o modelo de planejamento e gestão compartilhada do PREZEIS, desde sua concepção, por este ser um marco da política habitacional de interesse social do Recife; e

b) dois Programas citados anteriormente (*HBB-BID e Prometrópole*), cujas intervenções foram financiadas, desde a concepção e início da execução com recursos das agências multilaterais de desenvolvimento (BID e BIRD), mas foram complementadas com os recursos do PAC-UAP¹⁹.

A Figura 5 traz a representação da perspectiva histórica das gestões municipais por meio da linha do tempo contendo as quatro fases propostas, situando-se em cada uma delas: os prefeitos com seus respectivos partidos-políticos, os marcos institucionais normativos e organizacionais e a contextualização dos programas e projetos de urbanização de assentamentos precários nas três esferas Governo Federal (GF), com as Governo Estaduais (GE) e Governos Municipais (GM). Esta linha do tempo serve de referência gráfica para as descrições analíticas apresentadas nos demais itens e subitens deste Capítulo 2.

¹⁹ As características e impactos desses Programas, na perspectiva da capacidade normativa e institucional para a implementação de intervenções em assentamentos precários por parte do Estado e demais agentes serão detalhados no Capítulo 3.

Figura 5. Linha do Tempo com marcos institucionais normativos e organizacionais para urbanização de assentamentos precários por gestão municipal do Recife



Fonte: Gestões municipais (https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_prefeitos_do_Recife). Demais Informações, Pesquisa PAC-UAP do Observatório PE, 2021.

2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA DAS GESTÕES MUNICIPAIS DO RECIFE (1979-2020)

Expressos na Linha do Tempo (Figura 5), a divisão por período de mandato de cada prefeito a partir de 1979, quando se inicia no Recife o reconhecimento dos assentamentos precários no marco legal, também pode ser observada no Quadro 3.

Quadro 3. Relação entre os Partidos nas três esferas governamentais (1979 a 2020)

ANOS	PRESIDENTE	GOVERNADOR	PREFEITO
1979	João Figueiredo – ARENA [Governo Militar]	Marco Maciel – PDS	Gustavo Krause - PDS
1980		José Muniz Ramos – PDS	Jorge Cavalcante - PDS
1981			
1982		Roberto Magalhães – PDS	Joaquim Francisco Cavalcanti - PDS
1983			
1984	José Sarney – PMDB	Gustavo Krause – PFL	Jarbas Vasconcelos - PSB
1985		Miguel Arraes – PSB	
1986			
1987		Carlos Wilson Campos – PMDB	Joaquim Francisco Cavalcanti - PFL
1988			Gilberto Marques Paulo - PFL
1989	Fernando Collor – PRN	Joaquim Francisco – PFL	
1990		Itamar Franco – PMDB	Jarbas Vasconcelos - PMDB
1991	Fernando Henrique Cardoso - PSDB		Roberto Magalhães - PFL
1992		Miguel Arraes – PSB	João Paulo Lima - PT
1993	Jarbas Vasconcelos – PMDB		João da Costa - PT
1994		José Mendonça Filho – PFL	Geraldo Júlio - PSB
1995	Eduardo Campos – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
1996		João Soares Lyra Neto – PDT	Jair Bolsonaro – PSL
1997	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
1998		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
1999	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2000		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2001	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2002		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2003	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2004		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2005	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2006		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2007	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2008		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2009	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2010		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2011	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2012		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2013	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2014		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2015	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2016		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2017	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2018		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
2019	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
2020		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		Jair Bolsonaro – PSL
		Paulo Câmara – PSB	Jair Bolsonaro – PSL
	Paulo Câmara – PSB		

Legenda:

PSL	Partido Social Liberal	PT	Partido dos Trabalhadores
PRN	Partido da Reconstrução Nacional	PSB	Partido Socialista Brasileiro
ARENA	Aliança Renovadora Nacional	PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Democrático Social	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PFL	Partido da Frente Liberal	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

Fonte: Gestões do governo do Brasil (https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_do_Brasil); do governo de Pernambuco (https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_governadores_de_Pernambuco) e do governo municipal do Recife ([https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista de prefeitos do Recife](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_prefeitos_do_Recife)).

Alguns prefeitos estiveram à frente da gestão municipal por oito anos, tendo assim a oportunidade de darem continuidade aos projetos e ações iniciadas em seu primeiro mandato: Jarbas Vasconcelos, com duas gestões não consecutivas e uma gestão como Governador de Pernambuco; João Paulo e Geraldo Júlio, com duas gestões consecutivas e com a eleição de seus sucessores político-partidários como Prefeitos do Recife.

Além da presença de um mesmo representante eleito em mais de um mandato, é importante verificar a representatividade e alternância dos principais partidos políticos na esfera municipal e os momentos de alinhamento político-partidário dos prefeitos com os Governadores de Pernambuco e/ou com o Presidente da República por serem da mesma legenda ou estarem em legendas componentes de coligação partidária.

Após a redemocratização, a literatura brasileira no campo da ciência política vem se debruçando nas últimas décadas, a explicar teoricamente a atuação dos partidos e a percepção dos eleitores com base na referência polarizada representada pelo par dicotômico direita x esquerda. Segundo Kinzo (1993) as posições dos principais partidos em nível nacional (PMDB, PFL, PSDB, PPR, PT, PDT e PTB) têm apresentado uma coerência de perfil ao longo do tempo, apesar da precária coesão interna desses partidos. A autora argumenta que “apesar da forte fragmentação que caracteriza o sistema partidário, já existem alguns condutos ou espaços ideológico-partidários capazes de balizar a luta político-eleitoral” (KINZO, 1993, p. 96).

Os partidos políticos considerados de orientação ideológica mais de centro e de esquerda predominam à frente das três esferas governamentais, no período de redemocratização do país pós-1985. No caso do Recife, somados os anos em que o PT, do PSB e do PMDB governaram o município, perfazem 27 anos, 64% do período. Considera-se, também, a representatividade significativa do PDS, que em 1980 sucede à ARENA, e do PFL, da mesma filiação político-partidária e em oposição ao PMDB, que em 1980 sucede ao MDB²⁰, legendas que ocuparam a Prefeitura do Recife por 15 anos, somando 36% do período analisado.

O Gráfico 1 traduz em percentuais o tempo que os partidos políticos comandaram a Prefeitura do Recife no período de análise de 42 anos (de 1979 a 2020) demonstrando as suas representatividades no processo eleitoral municipal. Os que figuram com uma presença mais significativa no período, são o Partido dos Trabalhadores (PT) que assumiu o protagonismo por 12 anos (29%), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) que permaneceu por 11 anos (26%) e o Partido da Frente Liberal (PFL), por 8 anos (19%). Seguem-nos o Partido Democrático Social (PDS), que

²⁰ A ARENA e o MDB foram extintas em 29 de novembro de 1979, quando o Congresso Nacional decretou o fim do bipartidarismo. Fonte: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb>, acesso em 10/01/2021.

esteve à frente da gestão municipal por 7 anos (17%), e o do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, por 4 anos (9%).

No Governo de Pernambuco também merece destaque a representatividade dos partidos de centro-esquerda: o PSB ocupou o governo durante 48% e o PMDB durante 19% do período de 42 anos, somando 67% contra 33% do tempo em que a ARENA, PDS e PFL ocuparam a pasta. O PT não assume nenhuma gestão estadual (Gráfico 2). Os políticos de destaque desses partidos de centro-esquerda são Miguel Arraes, Eduardo Campos e Paulo Câmara (PSB) e Jarbas Vasconcelos (PMDB). Os políticos identificados com os partidos ditos de direita são Gustavo Krause e Joaquim Francisco (PFL), além de Marco Maciel e Roberto Magalhães (PDS). Alguns desses políticos também assumiram a cadeira de prefeito do Recife, no movimento de alternância dessas legendas (Quadro 3 e Figura 5)

Igualmente às esferas municipais e estaduais, os partidos políticos considerados de orientação mais de centro e de esquerda predominam na esfera federal no período, com destaque para o Partido dos Trabalhadores (PT) que foi eleito em três mandatos, devendo cumprir 16 anos no poder, se a gestão da presidente Dilma Rousseff (PT) não houvesse sido interrompida em 2016. Este marco político resulta em uma inflexão da política para a direita no poder, culminando com a eleição para presidente de Jair Bolsonaro (PSL), em 2018. Ainda assim, o PT esteve durante 14 anos (33%) na presidência e, quando somados aos 9 anos do PMDB (22%) e aos 8 anos do PSDB (19%), os partidos de centro-esquerda perfazem 74% do tempo período de 42 anos ocupando a presidência do Brasil, confirmando a tendência de contraposição ideológica ao ciclo anterior de regime ditatorial (Gráfico 3). O Partido da Social-Democracia Brasileiro PSDB não tem expressão político-partidária no Recife nem em Pernambuco, apenas na esfera federal.

Vale salientar que as representatividades partidárias têm fortes correlações entre legendas e esses percentuais servem para dar uma dimensão de sua importância nas diversas esferas governamentais, mas o que demonstram deve ser relativizado à luz da análise dos meandros políticos. Não cabe um aprofundamento nesse sentido, mas pode-se ilustrar a complexidade das relações político-partidárias com a primeira eleição de Jarbas Vasconcelos para prefeito do Recife, sob o guarda-chuva do PSB. Esse político histórico do PMDB²¹, fundador do antigo MDB (que mudou de nome para PMDB), abriga-se no PSB, com o apoio do ex-governador e então deputado federal Miguel Arraes (PSB), após o percalço da derrota na convenção do seu próprio partido. Tal fato ocorre em 1985, na disputa da primeira eleição municipal direta após o regime militar, no contexto da redemocratização do país e seu mandato tem duração de 3 anos. Jarbas apoia a candidatura de Miguel Arraes (PSB) ao governo estadual e em 1989 assume a presidência nacional do PMDB, legenda pela qual se elege prefeito para o seu segundo mandato (1993-1996) e governador de Pernambuco (1999-2002). Mas a vitória da eleição de Jarbas para governador em 1998 sobre o governador Miguel Arraes, que tentava a reeleição, marca o rompimento entre essas legendas. O fato dá-se graças à estranha coligação, denominada “União

²¹ A biografia de Jarbas Vasconcelos, apresentada no site da Fundação Getúlio Vargas), destaca que ele se apresentava como um “peemedebista histórico”. Fonte: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jarbas-de-andrade-vasconcelos-1>, acesso em 10/01/2021.

por Pernambuco” agregando partidos historicamente rivais: o PMDB e o PFL, além do Partido Progressista Brasileiro (PPB) e outras legendas menores.

A relação de aliança e de rompimento entre PMDB e PSB em Pernambuco não se dá apenas na trajetória política de Jarbas Vasconcelos e de Miguel Arraes, mas também entre o primeiro e o neto do segundo, quando Jarbas perde a disputa eleitoral pelo governo estadual, em 2010, para Eduardo Campos (PSB), que se reelege governador, ainda no primeiro turno. A presença do PSB no Governo de Pernambuco e na Prefeitura do Recife a partir de 2007, quando Eduardo Campos assume o seu primeiro mandato, é facilmente verificado no Quadro 3. Esta sucessão familiar pode ser demonstrada pela presidência nacional do PSB, cargo ocupado por Miguel Arraes e, em decorrência de sua morte, repassado para seu neto em 2005. A projeção nacional de Campos como ministro de Ciência e Tecnologia do governo Lula reforçou sua vitória ao Governo de Pernambuco e a sua reeleição ao cargo de presidente do PSB em 2008. Além de ser reeleito governador em 2010, Eduardo Campos garante, graças à força política da legenda no estado, a vitória a Paulo Câmara (PSB) para a gestão estadual e a Geraldo Júlio (PSB) para a gestão municipal. Ademais, ambos são reconduzidos aos respectivos cargos por meio da reeleição.

Vale ressaltar que, nas eleições para prefeito de 2020, Geraldo Júlio (PSB), com o apoio do governador Paulo Câmara do mesmo partido, consegue eleger o seu sucessor político, João Campos, filho e neto, respectivamente dos ex-governadores Eduardo Campos e Miguel Arraes. A posse recente de João Campos, portanto, aponta para a continuidade da gestão do PSB à frente da Prefeitura por mais quatro anos e, se não houver nenhum contratempo, o PSB completará 12 anos consecutivos no final de seu mandato em 2024, podendo ainda se prolongar com a possibilidade de uma reeleição.

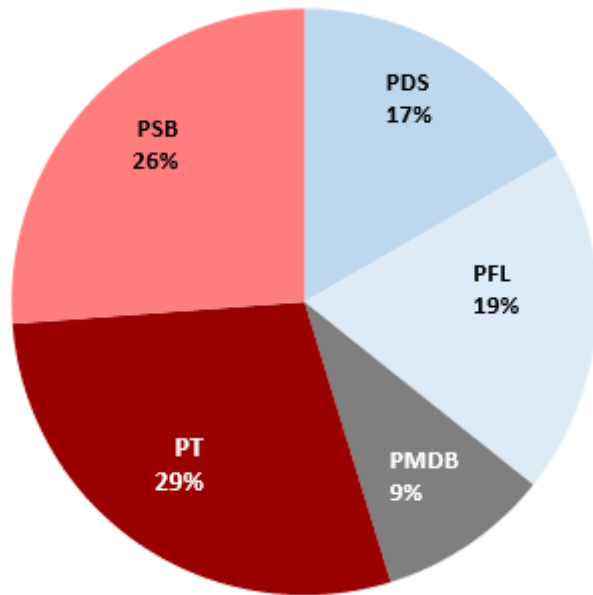
A representatividade pernambucana na esfera federal ocorre quando Marco Maciel (PFL) assume a vice-presidência de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Ela se delineia mais fortemente quando o presidente Lula da Silva (PT) ocupa a presidência, embora sua trajetória e ascensão política se consolide em São Paulo, sua origem pernambucana e nordestina tem impacto nas suas alianças e nos investimentos federais destinados ao estado. Como exemplo de como Pernambuco se beneficia deste período “desenvolvimentista” do Governo Lula, destaca-se a grande dinamização econômica no Complexo Portuário e Industrial de Suape com a vinda de grandes empreendimentos, como o Estaleiro Atlântico Sul, a Petroquímica Suape e a Refinaria Abreu e Lima (ROCHA; DINIZ, 2015).

Nesse sentido, a análise da dinâmica político-partidária municipal e estadual revela as características de alternância de poder, das lideranças políticas históricas com projeção nacional e suas alianças, além dos vínculos familiares que estendem o poder político aos herdeiros (filhos e netos). Tal dinâmica tem rebatimento nas políticas públicas setoriais e se expressam no modelo de planejamento e gestão que se estabelece ao longo do tempo, em articulação das gestões municipais da capital, sobretudo na sua interface metropolitana, com o governo do estado. Mais ainda, no âmbito mais amplo na relação entre o global e o local que se configuram na escala internacional da hierarquia das cidades, a dinâmica político-partidária no ciclo recente perpassa por momentos de atuação do Estado desenvolvimentista e intervencionista para a uma atuação

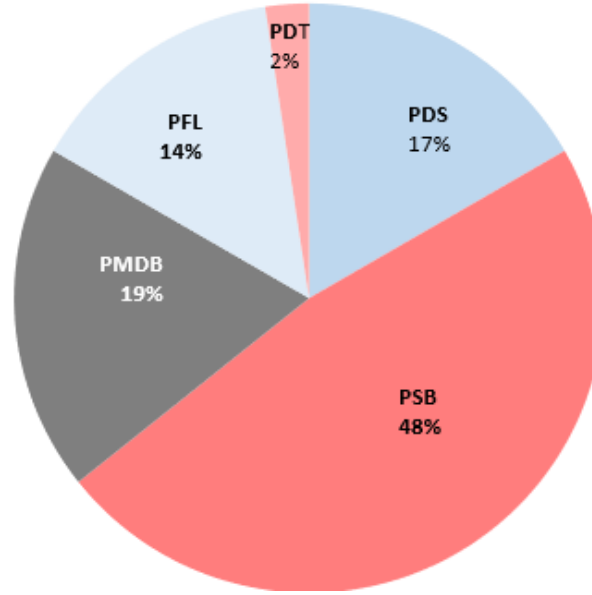
assumidamente pró-mercado, vindo a consolidar o planejamento estratégico. Este último, emerge no bojo da ascensão do neoliberalismo em prol da consolidação e expansão do capital financeiro rentista que se reflete nas disputas entre as pressões pelos mecanismos de ampliação da valorização imobiliária do espaço urbanizado e as lutas sociais dos grupos excluídos pelo direito à cidade e pela permanência nesses espaços que sofreram a valorização.

Gráficos 1, 2 e 3: Representatividade dos partidos políticos nas três esferas governamentais analisadas (1979-2020)

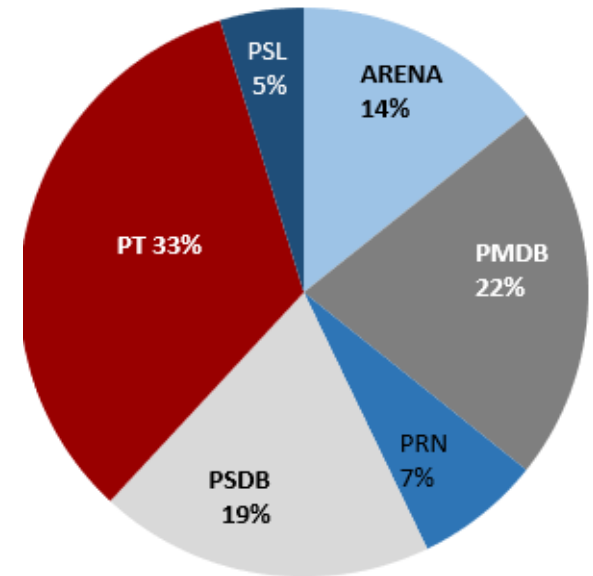
**Gráfico 1. Gestões do governo municipal
(Recife)**



**Gráfico 2. Gestões do governo estadual
(Pernambuco)**



**Gráfico 3. Gestões do governo federal
(Brasil)**



Legenda:

PSL	Partido Social Liberal	PT	Partido dos Trabalhadores
PRN	Partido da Reconstrução Nacional	PSB	Partido Socialista Brasileiro
ARENA	Aliança Renovadora Nacional	PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Democrático Social	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PFL	Partido da Frente Liberal	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro

Fonte: Observatório PE, 2021.

2.2. AS QUATRO FASES DAS GESTÕES MUNICIPAIS: CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA HABITACIONAL

A seguir são apresentadas cada uma das quatro fases, segundo a periodização adotada para a análise, ressaltando-se as correlações político partidárias entre as diversas esferas federativas do poder executivo e as características da Política Habitacional do Recife concebida e implementada no município.

2.2.1. **Gestões Municipais na Transição Democrática (1979-1985):** Política de Urbanização de Assentamentos Precários e Institucionalização das ZEIS

No ano de 1979, ainda sob o Regime Militar (1964 a 1985), o prefeito Gustavo Krause, nomeado pelo Governo Federal, inicia seu mandato que, apesar de ser exercido por apenas três anos (1979-1982), teve uma atuação marcante no que se refere ao início da implantação do primeiro programa nacional de urbanização de assentamentos precários no Brasil – o PROMORAR, bem como à preparação das bases normativas para o processo de consolidação das famílias residentes em assentamentos precários nos seus espaços de moradia.

Ainda em 1979, foi criada a Secretaria de Habitação de Pernambuco, tendo à frente o Governador Marco Maciel, também nomeado pelo Governo Federal e do mesmo partido do 08/04/2021Prefeito Gustavo Krause. As mudanças por quais vinha passando o BNH, na segunda metade da década de 1970, com a criação de programas alternativos ao programa convencional de Construção de Conjuntos Habitacionais, impulsionaram reformas e adaptações nas gestões locais – estadual e municipais – para implantação desses programas voltados para as famílias de menor renda e para os seus espaços de moradia.

Nesse momento em que o país passava por fortes transformações econômicas, sociais e políticas, Recife vivia intensos conflitos expressos pelo crescimento de invasões que se expandia para além da metrópole, sobretudo nas áreas públicas, com o slogan: “aquilo que é público pertence a todos” (NEVES, 2005, p. 20). A exacerbação de tais conflitos aliados às diversas críticas quanto à atuação do BNH, pelo não atendimento aos segmentos mais pobres da população, conduziu a mudanças de orientação dos Programas sob sua tutela. Vale ressaltar que a Lei Federal de Parcelamento (Lei 6.766/1979), contribuiu para esse processo de redirecionamento da política habitacional, pois trouxe regras específicas para o parcelamento do solo em áreas de interesse social.

Souza (1991) destaca uma reportagem publicada no Diário da Noite (09.07.1979), um jornal de grande circulação do Recife, intitulada “Os Conflitos estão aqui”, na qual um mapa localiza cerca de 40 assentamentos precários em conflito na cidade. As comunidades residentes integravam os movimentos de luta pela permanência na terra urbana e pela melhoria das condições de moradia.

Diversos estudos e levantamentos são, na época, motivados pela magnitude desse processo. Já se dispunha de um levantamento realizado pela Arquidiocese de Olinda e Recife, conduzida pelo arcebispo Dom Helder Câmara, no qual cerca de 58 mil famílias da RMR, totalizando mais de 300 mil pessoas, estavam ameaçadas de expulsão (BARROS E SILVA, 1985, apud SOUZA, 1991). Uma pesquisa na Fundação Joaquim Nabuco havia sido iniciada em 1978,

para analisar os conflitos de direito de propriedade. Posteriormente, essa pesquisa constata que, em cinco anos (1978-1983), ocorreram no núcleo metropolitano do Recife mais de 80 invasões, envolvendo cerca de 150 mil pessoas (FALCÃO NETO, 1984, apud SOUZA, 1991).

Em paralelo, a FIDEM havia concluído em 1978, o Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda da RMR, que se constitui no primeiro registro cartográfico que localiza esses assentamentos no espaço das cidades, como foi apresentado no item 1.1 deste Relatório. No Recife, o levantamento registra 72 assentamentos de baixa renda, que se tornaram objeto de análise da gestão municipal para potencial intervenção, em função das suas condições de localização. Com base nessa avaliação, o Prefeito Gustavo Krause decretou, em 1980, um total de 26 *Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS* (Decreto Municipal no 11.670/1980), visando definir a sua priorização para implantação do *Programa de Erradicação de Sub-habitação – PROMORAR* (instituído em 1979), cujo objetivo era a urbanização das áreas pobres consolidadas e em processo de conflito ou o reassentamento de favelas removidas em face da impossibilidade de urbanização no próprio local.

É importante ressaltar que a implantação do PROMORAR nos assentamentos precários do Recife é compartilhada pela instância estadual, mediante a COHAB-PE, e pela gestão municipal. Enquanto a COHAB-PE atua na Mustardinha, Mangueira, Santo Amaro, Santa Terezinha, Ilha de Joaneiro, Sancho Totó e Chié, a Prefeitura do Recife atua em Brasília Teimosa, Coque e Coelhos, áreas sujeitas a forte pressão imobiliária e símbolos da resistência popular.

As respostas políticas aos conflitos urbanos do Recife não se limitam mais às repressões, como ocorria em anos anteriores. O Prefeito Gustavo Krause implanta os Núcleos de Planejamento Comunitários (NPC), conhecidos como “Barracões”²² em diversos bairros populares, com equipes multidisciplinares para atendimento direto à população, como um local de negociação e canal de participação. Os assentamentos precários onde a Prefeitura do Recife implanta as obras de urbanização, funcionam como um escritório da gestão municipal no canteiro de obras, com acesso aos líderes comunitários e aos técnicos das empresas empreiteiras. Esses “Barracões” são, ainda hoje, lembrados como marco da atuação municipal na implantação do PROMORAR.

A assistente social da URB-Recife, Valéria Rangel²³, descreve o impacto deste modelo quanto à participação popular, mesmo em uma gestão que não progressista, que abrangia uma prestação de serviços além das obras de urbanização que ocorria nos morros e nos alagados.

O maior objetivo do PROMORAR era a urbanização dos assentamentos precários, tanto nos morros como nos alagados. Quando Krause era Prefeito

²² Os barracões eram estruturas temporárias construídas pelo poder público municipal visando a facilitar o acompanhamento social durante a execução do processo de urbanização.

²³ Valéria Rangel (63), assistente social, funcionária da URB-Recife desde a gestão Gustavo Krause. Participou do PROMORAR (Banco Mundial/BNH) atuando nos processos de urbanização nos ‘barracões’ dos morros de Casa Amarela (Alto da Favela, Alto da Esperança, entre outros) e dos alagados (Coque, Coelhos e Brasília Teimosa). Nas duas gestões de Jarbas Vasconcelos atuou na coordenação de equipe de assistentes sociais que participavam do modelo compartilhado do PREZEIS. Entrevista semiestruturada, concedida por videoconferência (gravada e transcrita) à professora Danielle Rocha, com a presença da equipe do Observatório PE, em 18 de fevereiro de 2021.

Biônico, ele fez uma grande reunião no “Geraldão” com lideranças comunitárias e propôs um processo de intervenção nas áreas de forma participativa. O instrumento, o canal de articulação nessas áreas seria a instalação dos “Barracões”. Eles serviam tanto como um barracão de obra (uma parte do barracão era dividida em almoxarifado com apontador de obra), mas também tinha uma equipe social. E tinha uma concepção de prestação de serviço, com médico, você tirava sua documentação... Todas as áreas que tinham projetos financiados pelo Banco Mundial, ou qualquer outro financiamento, eram acompanhados por uma equipe social e aí a gente se reunia com a comunidade, discutia [...].

Outra iniciativa desta gestão municipal, porém nesse caso com repercussões negativas pelo seu caráter populista, é a ocupação desordenada das praças públicas com barracas de bebidas, mesas e cadeiras. Se por um lado promove a convivência social de jovens e artistas locais, por outro lado, destrói as principais praças da cidade pela forma como se dá a intervenção.

Em maio de 1982, Gustavo Krause deixa a Prefeitura do Recife para participar das eleições estaduais, como candidato a vice-governador na chapa de Roberto Magalhães. Vitoriosos, assumem o Governo de Pernambuco, em janeiro de 1983, mas o governador eleito repassa o comando ao seu vice em maio de 1986, onde ele permanece até o final da gestão, em 1987. A gestão do ex-prefeito no Governo do Estado (1983 a 1986), neste momento em que o movimento pelo direito à terra constituía-se na principal reivindicação dos movimentos populares, registra uma experiência positiva de participação social, desta vez voltada para a regularização fundiária. A ação ocorre no âmbito do processo de urbanização da ZEIS Mustardinha/Mangueira, projeto em execução pela, então, COHAB/PE, com recursos do Banco Mundial. Durante as tratativas com o proprietário acerca do valor das terras ocupadas, em desapropriação pela Companhia, para a posterior regularização fundiária em nome das famílias ocupantes, sentava-se à mesa para definir o valor final, além dos advogados das partes, o Presidente da Associação de Moradores, liderança reconhecida até hoje pela comunidade, bem como moradores ocupantes dos terrenos em questão. A negociação envolvia, portanto, além dos moradores e dos proprietários da terra, o Poder Público que assumia seu papel atuando como mediador do processo. A experiência alcança valores finais de desapropriação mais justos, bem abaixo daqueles pretendidos pelos proprietários porque foram descontadas as cifras referentes às contribuições de melhorias realizadas pelos ocupantes, o que resultou na valorização da terra (MOURA, 1990).

Não obstante o caráter positivo de tais realizações sob o aspecto da participação social, sobretudo por se tratar de um governo cujo partido político alinha-se ideologicamente na matriz direita-esquerda com a direita²⁴, é importante sublinhar o elevado número de associações de moradores criadas nesse período, as quais antes de ser um instrumento de participação social, são criadas como instrumento político. Na inauguração de um dos Centros Sociais Urbanos, denominado Bido Krause, localizado no Sancho/Totó, área, cujas obras de urbanização tinham acabado de ser concluídas pelo Programa PROMORAR, é anunciado tempestivamente pelo então Governador Gustavo Krause, que ninguém mais iria pagar pelo

²⁴ Para Singer (2000) as noções de direita e de esquerda associada aos partidos políticos facilita a identificação do eleitor para que possa votar de acordo com uma matriz ideologicamente posicionada.

financiamento das casas. Sua atitude populista, além de repercutir nas demais áreas de intervenção da COHAB, cujos beneficiários passaram a não querer mais pagar pela moradia, ocasionando um volume significativo de inadimplência nos contratos de financiamento firmados com a COHAB-PE, contribui para a desconstrução do trabalho de desenvolvimento social e comunitário em elaboração no processo de urbanização da área em tela.

Em 1983, é promulgada a Lei de Uso e Ocupação do Solo nº 14.511/1983 que institucionaliza 27 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, acrescentando mais uma às 26 AEIS, anteriormente formalizadas Decreto 11.670/1980. Apesar de formalizada no primeiro mês da gestão do prefeito Joaquim Francisco Cavalcanti (1983 a 1985), também nomeado pelo Governo Federal e vinculado ao mesmo partido (PDS) dos prefeitos da gestão anterior, a LUOS nº 14,511/1983, havia sido formulada na gestão iniciada por Gustavo Krause (1979-1982) e sequenciada pelo seu vice-prefeito Jorge Cavalcante (1982).

Esta Lei estabelece um tratamento diferenciado para as ZEIS, visando garantir a sua integração à estrutura formal da cidade, mantendo-se, até os dias atuais, com ampliação de sua representatividade na cidade. Consolida, no momento de sua criação, uma ação de vanguarda do governo municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos pobres, cinco anos antes da promulgação da Constituição cidadã de 1988.

2.2.2. Gestões Municipais com Alternância de Partidos Políticos (1986-2000): Criação e Consolidação do PREZEIS no Recife

Jarbas Vasconcelos (de 1986 a 1988) assume como Prefeito do Recife eleito pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB)²⁵, aliado politicamente ao presidente da República José Sarney (PMDB), bem como ao Governador Miguel Arraes (PSB). Na sua gestão dois aspectos merecem destaque: a implantação de um processo de descentralização administrativa por meio do Programa “Prefeitura nos Bairros”, em 1986; e a criação do PREZEIS, em 1987, como a formalização de sua participação no planejamento municipal, mediante inserção do Fórum do PREZEIS nos espaços de gestão municipal.

O Programa “Prefeitura nos Bairros” estabelecia um canal de comunicação permanente entre o prefeito e as associações de moradores, as quais passaram a ter a oportunidade de influir na determinação das prioridades da administração e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Através de um banco de dados informatizado, foram franqueadas aos moradores da cidade informações sobre a prefeitura e a aplicação dos recursos disponíveis. A princípio, o compromisso era coletar as reivindicações da população, mas não existia obrigação de incluí-las no orçamento.

O Programa “Prefeitura nos Bairros” (PPB) foi uma espécie de embrião de modelo do orçamento participativo. Apenas na segunda gestão do Prefeito Jarbas Vasconcelos (1993-1996) o Programa evoluiu de apenas uma coleta das reivindicações para a inclusão das obras negociadas na proposta orçamentária, respeitando uma escala de prioridades. Como explica

²⁵ Como foi mencionado no item 2.1, Jarbas Vasconcelos Político histórico do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), fundador do antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que alterou o nome para PMDB. Abriga-se no Partido Socialista Brasileiro (PSB) nestas eleições municipais de 1982 devido à sua derrota na convenção do partido.

a representante da URB-Recife que coordenou este Programa, Valéria Rangel, além do PREZEIS o “Prefeitura nos Bairros” se constitui em outro canal de negociação para as reivindicações por obras, embora não alcançasse à escala de uma urbanização integral.

Quando Jarbas criou o Programa Prefeitura nos Bairros, que teve início na sua primeira gestão, este foi um canal que as entidades negociavam as obras. Algumas áreas já tinham obras mais estruturadoras, que são aquelas do PROMORAR que tinham projetos financiados pelo Banco (BNH) e outras eram obras pulverizadas.

Quanto à criação do PREZEIS esta ação é oriunda de um compromisso de campanha por ele assumido com representantes dos movimentos sociais, de formalizar uma lei, elaborada por várias organizações, sob a coordenação da Comissão de Justiça e Paz, liderada, então, pelo arcebispo da Arquidiocese de Olinda e Recife Dom Hélder Câmara. A Lei de iniciativa popular propunha instituir o modelo de planejamento e gestão participativos denominado *Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS*, composto pelas Comissões de Urbanização e Legalização – COMUL e pelo Fórum do PREZEIS, instâncias deliberativas integradas por representantes do poder municipal e de lideranças comunitária das ZEIS. A Lei nº 14.947/1987, portanto, regulamenta o artigo 14, inciso II da Lei nº 14.511/1983, permitindo a transformação de novas áreas em ZEIS, criando instrumentos que viabilizam a regularização urbanística e fundiária das ZEIS além de instituir o sistema de gestão para as ZEIS do Recife.

A Lei do PREZEIS estabelece como diretriz respeitar a tipicidade de cada ZEIS na elaboração dos Planos Urbanísticos específicos, princípios imbuídos do espírito da Constituição de 1988 que defendia o respeito à isonomia, tratar de forma diferentes aqueles que são diferentes como forma de respeito à diversidade.

Esses mecanismos de ampliação da participação popular implantados por Jarbas Vasconcelos, incluindo o Programa “Prefeitura nos Bairros” e a institucionalização do PREZEIS, representavam avanços em direção de uma gestão democrática que resultaram em elevados índices de aprovação popular, como apontavam os institutos de pesquisa, na época. Contudo, Jarbas não conseguiu fazer o seu sucessor, tendo sido substituído pelo candidato do Partido da Frente Liberal (PFL), Joaquim Francisco Cavalcanti.

Do ponto de vista dos marcos normativos o PREZEIS continuou tendo o respaldo das gestões subsequentes, mesmo essas de partidos menos progressistas. Durante a segunda gestão do prefeito, Joaquim Francisco (de 1989 a 1990), que foi substituído pelo seu vice Gilberto Marques Paulo (1990 a 1992), do mesmo partido, foi promulgada a Lei Orgânica do Recife (em vigor até hoje), a qual reconhece o PREZEIS como um “instrumento legal de política urbana”, assim como o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (Lei nº 15.547/1991) que define a urbanização das ZEIS como uma prioridade da política urbana.

Dois importantes marcos normativos para o fortalecimento do modelo de planejamento e gestão compartilhados do PREZEIS ocorre na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB), de 1993 a 1996: a criação e regulamentação do Fundo Municipal do PREZEIS (Lei nº 5.790/1993) e a revisão da Lei do PREZEIS (Lei nº 14.947/87) que resultou na Lei nº 16.113/1995, em vigor até o momento.

O processo de elaboração da nova Lei do PREZEIS é palco de intensos debates entre os técnicos do poder público, ONG, liderança e academia e de grande aprendizagem coletiva. Vale salientar, que neste momento, o planejamento da regularização urbanística e fundiária, conta com uma participação efetiva de várias Organizações não Governamentais – ONGs (como CEAS-URBANO, CENDHEC, ARRUAR, FASE, CJP) que prestam assessoria técnica e política às ZEIS, obtendo resultados expressivos no avanço dos produtos (ROCHA et al, 1996).

Neste contexto de grande pungência do modelo de gestão do PREZEIS, a Lei n.16.113 de 1995 traz avanços em relação à Lei do PREZEIS de 1987, dentre os quais cita-se:

- reconhece a heterogeneidade das ZEIS e compromete o poder público a realizar um estudo com o objetivo de estabelecer uma subclassificação em função de suas diferenças urbanísticas;
- traça critério para transformação de assentamento precário em ZEIS;
- define os lotes máximos e mínimos, remetendo os demais parâmetros urbanísticos para serem definidos nos planos urbanísticos de cada uma das ZEIS.

O espaço representativo do PREZEIS nas instâncias participativas da política urbana dá-se também pela conquista de um assento no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), criado para gerir o Plano Diretor Municipal de 1991 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n 15.735/1992). No ano seguinte, a Lei 15.945/1993 modifica a Lei de criação do CDU ampliando sua composição para 10 representantes do poder público municipal e 10 representantes da sociedade civil organizada, incluindo um representante do Fórum do PREZEIS.

Outro marco normativo importante deste momento é a Lei de Uso e Ocupação do Solo, LUOS nº16.176/1996, que substitui a LUOS nº 14.511/1983, e ainda continua em vigor até o momento. Na LUOS alguns avanços alcançados foram:

1. a ampliação da classificação das ZEIS, incluindo, além das áreas consolidadas, as áreas destinadas à programas habitacionais;
2. as definições de mecanismos de transformação de áreas em ZEIS, de regularização urbanística e fundiária e de gestão das ZEIS são remetidos para a Lei do PREZEIS/1995;
3. o acréscimo de 9 novas ZEIS à listagem das áreas já reconhecidas como ZEIS, resultando em 63 ZEIS.

De 1997 a 2000, Roberto Magalhães, do Partido da Frente Liberal (PFL), assume a Prefeitura do Recife. Este não dá a mesma prioridade ao modelo de planejamento e gestão do PREZEIS que seu antecessor, mas também não altera a estrutura organizacional e normativa estruturada na URB-Recife (VR) e o PREZEIS segue o seu funcionamento. Segundo a representante da URB-Recife, a continuação tanto do PREZEIS, quanto do Programa Prefeitura nos Bairros justifica-se pela pactuação política entre Jarbas Vasconcelos e Roberto Magalhães, desde que ambos estiveram no mesmo palanque. Tanto nas eleições para prefeito, em 1996, quando Jarbas Vasconcelos apoia a candidatura de Roberto Magalhães (PFL), quanto nas eleições para governador, em 1998, quando este último apoia a coligação de Jarbas Vasconcelos (PMDB), candidato a governador e José Mendonça Filho (PFL), como vice-governador. Eles venceram em Pernambuco, impedindo a vitória de Miguel Arraes (PSB) à reeleição.

A funcionária da URB-Recife, Valéria Rangel, explica que a continuidade do Programa Prefeitura no Bairro e do PREZEIS dependia mais das articulações entre os técnicos do poder público para que o modelo de planejamento e gestão compartilhados mantivesse seu papel.

Eu coordenava o Programa Prefeitura nos Bairros e Verônica estava na URB coordenando a PREZEIS, ainda na Diretoria de Integração Urbanística (DIUR). (...) Nesse momento, eu tentei, junto com Verônica, articular o PREZEIS nas plenárias do Programa Prefeitura nos Bairros. Por exemplo, na plenária da RPA-1, a gente explicava o que estava acontecendo no PREZEIS, os projetos existentes para as ZEIS da RPA-1. E às vezes a gente conseguia, a partir dessas discussões, definir alguns recursos para as ZEIS.

Embora Roberto Magalhães tenha se comprometido com a continuidade desses Programas, pode-se afirmar que existia uma identificação desses programas com Jarbas Vasconcelos, que os criou desde sua primeira gestão e assumiu a “paternidade” deles. Apesar da aliança política estabelecida no processo eleitoral dos dois prefeitos de partidos historicamente de oposição (PMDB e PFL) que se coligaram pelos interesses eleitorais percebe-se a diferença na vontade política em relação aos processos participativos. Valéria Rangel explica esses limites.

Roberto Magalhães não modificou nada na estrutura da URB. O PREZEIS continuou, as COMULS continuaram se reunindo e o Prefeito, inclusive, se comprometeu a manter o percentual estipulado por Jarbas de aporte recursos ao Fundo PREZEIS. Mas existia uma “linha-limite” que os técnicos não podiam ultrapassar

Quanto aos avanços na questão habitacional, a funcionária da URB-Recife, Maria José de Biase²⁶ pondera sobre a importância da concepção e planejamento para se lograr a implantação da urbanização. Ela relata que vários projetos, para captação de recursos, são formatados na gestão de Roberto Magalhães, como o Programa Habitar Brasil BID, no âmbito do qual é elaborado Projeto do Conjunto Habitacional Beira Rio (1998).

Se for considerar a questão quantitativa, teríamos que contar as unidades produzidas em cada gestão, mas para mim não é a única variável a ser computada, o tempo que se leva na captação de recursos, que é uma fase bem difícil, muitas vezes, perpassa várias gestões.

2.2.3. GESTÕES MUNICIPAIS DO PT (2001-2012): Orçamento Participativo e Execução de Programas com Financiamento de Organismos Internacionais

O Partido dos Trabalhadores (PT) assume o Poder Público Municipal por doze anos consecutivos, de 2001 a 2012. João Paulo Lima vence a eleição de Roberto Magalhães, candidato à reeleição, assumindo seu primeiro mandato (2001 a 2004) quando Fernando Henrique Cardoso (PSDB) era o presidente do Brasil e Jarbas Vasconcelos (PMDB) governador de Pernambuco. José Mendonça Filho (PFL) como vice-governador, assume a gestão estadual em abril de 2006 em substituição a Jarbas Vasconcelos, que deixou o cargo para disputar uma

²⁶ Maria José de Biase, foi Gerente de Habitação de Interesse Social na antiga Diretoria de Integração Urbanística (DIU), sendo funcionária da URB-Recife há 40 anos.

vaga de senador da República e a conclui em 2007. A partir de 2003, com a eleição presidencial de Lula da Silva (PT) estabelece-se uma grande oportunidade de articulação política com a esfera nacional, reforçada com o alinhamento da presidência com o governador Eduardo Campos (PSB), durante sua primeira gestão (2007 a 2011).

O marco das gestões petista em Recife, em relação à participação da sociedade civil no planejamento urbano, foi a instalação do Programa de Orçamento Participativo (OP) a partir da experiência referenciada como uma prática bem-sucedida na prefeitura de Porto Alegre²⁷.

Os representantes da administração municipal passam a discutir com a comunidade em geral as prioridades, incluindo as demandas por habitação, a serem incluídas na Lei de Orçamento Anual (LOA) por representações (delegados eleitos entre os moradores de cada Região Político Administrativa (RPA)).

O território de Recife já havia sido dividido desde a gestão de Jarbas Vasconcelos (Lei Municipal nº 16.293/1997) em seis regiões político-administrativas subdivididas em 3 microrregiões, totalizando 18 microrregiões na cidade. A implantação do Orçamento Participativo segue essa regionalização para a implementação de suas atividades (mobilizações, plenárias, divisão do orçamento para as intervenções locais, etc.).

Para Maria José de Biase, a ênfase das gestões petistas ao Programa do Orçamento Participativo, que a seu ver representa um importante instrumento participativo, deixa de atender a escala do planejamento micro local, dos assentamentos precários e das ZEIS, como era o foco das gestões de Jarbas Vasconcelos.

Na época de Jarbas o PREZEIS tinha a visão de planejamento local, que previa planejamento de recursos, a questão técnica e o desenvolvimento comunitário. A criação do Fundo do PREZEIS, considero um avanço, pois traz a comunidade para discutir o planejamento local. O OP foi também um grande instrumento de participação popular, mas estava mais voltado para o planejamento microrregional. O OP subdividiu as RPA em microrregiões, por exemplo a RPA-3 em: 3.1, 3.2 e 3.3. Mas não é local e nem é macro. Ficou muito voltado para a microrregião, para a questão orçamentária e da composição e interação dos grupos, quer dizer, aquele grupo mais atuante, politicamente mais forte e que se mobilizava mais, conseguia mais recursos para aquela microrregião. Não acabou com as ZEIS, mas também não avançou.

Vale ressaltar, como mencionado anteriormente, que também na escala nacional a década de 2000 inaugura as gestões petistas à frente da presidência da República. Para Maricato (2011) este momento marca o fim do período caracterizado pela luta pela Reforma Urbana e o início da operacionalização de políticas inclusivas voltadas ao cumprimento do

²⁷ O PT assumiu a Prefeitura de Porto Alegre por 12 anos: Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996), Raul Pont (1997-2000) e Tarso Genro (2001 a 2002) e João Verle (2002 a 2005). A implementação do OP surge no bojo da redemocratização e do estímulo à participação popular referenciada pela Constituição de 1988, nas definições de políticas governamentais por meio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. Por seu resultado positivo a experiência de Porto Alegre foi implementada em outras cidades (do país e fora do país) e destacada entre os instrumentos de participação e gestão municipal do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

preceito constitucional da função social da cidade e da propriedade por meio da aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, em 2001. Por outro lado, se a Constituição Federal de 1988, a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, representam avanços normativos e institucionais importantes para as pautas da luta pela Reforma Urbana, a efetivação de suas conquistas e avanços dão-se em um processo muito lento, com avanços e recuos.

Não se pode deixar de reconhecer a importância do MCidades (Lei nº 10.683/2003), com o foco territorial nas cidades, criado com a perspectiva de integrar o planejamento e gestão participativos para enfrentamento dos problemas urbanos, sobretudo nas políticas de habitação, de saneamento e de mobilidade. Em relação a Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PHIS) a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)²⁸, em 2005 (Lei nº 11.124/2005) são marcos normativos e institucionais relevantes para implementação das políticas habitacionais municipais.

Do ponto de vista do estímulo à gestão democrática, Rocha (2017) explica que sob o comando MCidades se estabelece no país um modelo coordenado e institucionalizado de participação social que perpassa as três esferas de governo por meio das Conferências das Cidades e da instalação dos Conselhos da Cidade.

Neste contexto, as Conferências das Cidades em nível nacional, estadual e municipal, constituíram-se em mecanismos de pactuação entre o Estado e a sociedade civil organizada, para elaboração e avaliação compartilhadas das políticas públicas urbanas nos Conselhos da Cidade, instituídos nessas esferas de poder. Nas Conferências, a construção coletiva de demandas prioritárias abrange diversas temáticas oriundas da luta pela Reforma Urbana que deveriam ser incorporadas pelos poderes públicos nas diversas escalas (ROCHA, 2017, p.9).

Os Conselhos Municipais da Cidade são criados tendo como referência a estrutura geral e o Regimento Interno do Conselho das Cidades (ConCidades) em nível nacional (Decreto nº 5.790/2006). Essa estruturação em rede dos Conselhos nas três esferas governamentais é a base do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano para fortalecer as diversas instâncias de participação social.

Nesse sentido, destacam-se as temáticas centrais debatidas pelos participantes das primeiras Conferências Nacional das Cidades, oriundos de todo o país. Na 1ª Conferência Nacional (2003) traçam-se as diretrizes para a elaboração de uma Política de Nacional Desenvolvimento Urbano (PNDU) com propostas de integração das políticas setoriais. Na 2ª (2005) e na 3ª (2007) definem-se os princípios da gestão democrática, da participação e do controle social e propõem-se avanços na estruturação da PNDU e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), além da criação da Política de Regularização Fundiária e da Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Na 4ª (2010) e na 5ª Conferências focam-se ainda nos avanços e dificuldades para a efetiva implementação da PNDU e da SNDU como instrumentos da integração das políticas setoriais da cidade. visto que

²⁸ A Lei Federal nº 11.124/2005 cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) a ser alimentado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e gerenciado pelo Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (CNHIS).

estes instrumentos, assim como os Conselhos das cidades, nos estados e municípios onde estes foram instituídos, ainda apresentavam baixa efetividade e insuficiente capacidade²⁹ deliberativa, segundo o documento apresentado no lançamento da 5ª Conferência Nacional das Cidades.

Em nível local, nas gestões petistas são realizadas quatro Conferências. A 1ª Conferência Municipal da Cidade do Recife (2003) tem entre seus objetivos o de avaliar os programas e legislações vigentes nas áreas de habitação, saneamento ambiental, programas urbanos, trânsito, transportes e mobilidade urbana desenvolvidos pelos governos municipal, estadual e federal com base nos princípios e diretrizes definidas; além de propor a natureza, as atribuições e as formas de participação no Conselho da Cidade³⁰. A 2ª (2005) e 3ª (2007) Conferências, focam os debates nos elementos para subsidiar a elaboração do Plano Diretor de 2008 e a 4ª (2009) avança nos debates sobre os desafios das políticas urbanas e da ampliação da participação, já com o novo Plano Diretor em vigor, mas ainda sem a instalação do Conselho da Cidade do Recife.

Quanto aos avanços na Política Habitacional, uma ação importante das gestões petistas municipais é a execução dos Programas financiados com recursos dos Bancos de Fomento ao Desenvolvimento, como o BID e o BIRD, entre eles o HBB-BID e o Prometrópole³¹.

Nesse sentido, na primeira gestão de João Paulo permanecem as cinco Diretorias existentes na estrutura organizacional da URB-Recife, entre as quais a Diretoria de Programas Especiais-DPE. Esta Diretoria criada em 1996, no início da gestão anterior, do Prefeito Roberto Magalhães, tem a função específica de conceber e gerenciar os Programas financiados com recursos do BID e do BIRD, bem como Programas e Projetos financiados com recursos federais com particularidades diferentes dos projetos geralmente desenvolvidos pela Diretoria de Projetos Urbanos- DPU.

Além dos do HBB-BID e do Prometrópole (BIRD), a DPE assume o comando do Programa Monumenta-BID, do Programa do Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR/BID), do Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar (PRUISCP), para captação de recursos junto ao BNDES e do Projeto Capibaribe Melhor (BID) até outubro de 2005 quando é extinta³².

A concepção e gestão desses Programas demandavam uma equipe especializada para responder às exigências de um modelo institucional específico definidos nos manuais de operacionais de cada um dos Programas pelos bancos, em unidades de gerenciamento. Existia a o acompanhamento da execução, a prestação de contas e elaboração de Relatórios para

²⁹ Conferência Nacional das Cidades Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já! Texto para lançamento da 5ª Conferência Nacional das Cidades. Introdução: A importância do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e os desafios para sua efetivação. Disponível no site do IPEA em <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5aCNCidades/texto%20discussao%20parte%201.pdf>, acesso em 20/01/2021.

³⁰Regimento Interno da 1ª Conferência Municipal do Recife (2003), disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/conferenciademunicipal/regimento.html>, acesso em 20/01/2021.

³¹ A análise desses Programas é objeto do Capítulo 3 deste Relatório.

³² O Decreto nº 21.393, de 5 de outubro de 2005, assinado pelo Prefeito João Paulo, aprova o Estatuto da Empresa de Urbanização do Recife e o seu novo organograma, o qual será mencionado no item 2.

negociação de cada etapa com os Bancos (Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, BNDES) além da relação com as Agências Multilaterais (BID e BIRD) por meio do Governo Federal e seus Ministérios, eles tornam-se objetos de disputa pelos Secretarias Setoriais da administração direta cujas temáticas lhes eram pertinentes. Assim, ainda na primeira gestão do PT o Prometrópole é deslocado para a recém-criada Autarquia de Saneamento (SANEAR) e no primeiro ano da segunda gestão, a Secretaria de Habitação (SEHAB), criada no âmbito da Reforma Institucional de 2005, assume o Programa o HBB-BID.

Desta forma, no momento da definição de quais Programas iriam receber recursos do PAC-UAP para a conclusão de suas obras, dentre os cinco selecionados, dois deles já estavam fora da URB (HBB-BID na SEHAB, Prometrópole na SANEAR), restando três na URB (Projeto Capibaribe Melhor, Projeto Via Mangue e PRUISCP (Pilar). O PAC-UAP se insere, então, no município do Recife de forma fragmentada, vinculando-se às estruturas gerenciais existentes para cada Programa no órgão onde ele se encontra. Nenhuma estrutura própria é criada e ele não interfere, portanto, nas instâncias institucionais de planejamento e gestão participativos. A estratégia de utilização dos recursos oriundos do PAC-UAP no Recife se caracteriza, portanto, por possibilitar a continuidade dos Programas iniciados, permitindo inclusive a conclusão das obras, no caso do HBB-BID iniciadas e finalizadas na gestão do PT com os recursos de fontes distintas, mas ambos por intermédio do Governo Federal e sob o acompanhamento da Caixa Econômica Federal: primeiro o empréstimo do BID e depois o repasse do PAC-UAP.

Faz-se necessário destacar os avanços da capacidade institucional normativa e organizacional do município que decorrem, por um lado, da concepção e execução dos Programas financiados pelo BID e BIRD e, por outro, pela estrutura de planejamento e gestão participativas. Os Programas promovem mudanças em resposta às exigências estabelecidas nos editais e manuais de procedimentos assim como da operacionalização dos projetos e obras condicionada à fiscalização da CEF para liberação de recursos. Quanto às instâncias participativas, o PREZEIS e o ConCidade, exercem pressão sobre o poder público para a ampliação e melhoria da sua capacidade de planejamento e de implementação de intervenções nos assentamentos precários e nas ZEIS. Os movimentos populares exigem do Estado, em nível local, as respostas que lhe compete para a garantia do exercício do direito à cidade e ao direito à moradia digna por parte dos grupos excluídos ao mercado imobiliário formal.

O Plano Diretor Lei nº 17511/2008, consolida dois tipos, ZEIS 1 e ZEIS 2 (Art. 107), sendo que estas últimas foram definidas como “áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostos pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização”. A proposta de se consolidar uma espécie de “banco de terras”, como previsto no Estatuto da Cidade, cujos terrenos vazios ou ociosos seriam desapropriados pelo município a um custo mais favorável pelo interesse social, antes de se acentuar o processo de valorização imobiliária, reservados para construção de habitação não ocorre no Recife. As desapropriações dos terrenos são extremamente onerosas e elas acontecem quando são necessários à construção de conjuntos habitacionais para relocação de famílias no caso de um processo de urbanização, como foi o caso do Conjunto Habitacional de Abençoada por Deus, objeto do HBB-BID e reconhecido como primeira ZEIS tipo 2, na gestão de João Paulo.

De qualquer modo, o PDM 2008 traz alguns dos avanços jurídico-normativos propostos no Estatuto da Cidade (2001), como a incorporação de vários dos instrumentos urbanísticos voltados à captação das mais-valias-urbanas, promoção da equidade socioespacial por meio da função social da propriedade e da cidade. O problema é que na prática tais instrumentos não foram regulamentados durante todo o período em que o PDM 2008 esteve em vigor (até 2020).

Entre as diretrizes para a Política Municipal de Habitação (Art. 32 XI), preconiza-se no V “a consolidação dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, mediante sua instituição como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, considerando os requisitos e critérios estabelecidos pela Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS; e no XI “a oferta de serviços de assistência técnica, jurídica, social e urbanística gratuita à população com renda familiar de até três salários-mínimos, nos processos de regularização urbanística e fundiária e de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS”, o que se operacionaliza por meio do modelo de planejamento e gestão compartilhada do PREZEIS.

O PDM 2008 também define os requisitos necessários para elaboração do Plano Municipal de Habitação (Art. 33) e do Plano de Reassentamento (Art.35) em áreas onde for inviável a regularização urbanística e jurídico-fundiária, que deverá prever a transformação do novo assentamento em Zona Especial de Interesse Social II - ZEIS II.

A questão é que tais avanços normativos não tiveram a efetividade prática e, embora alguns passos importantes tenham sido dados, tanto nas gestões petistas, com os vários planos e estudos elaborados com financiamento do HBB-BID, quanto nas duas gestões do PSB seguintes, até hoje Recife não tem o Plano Municipal de Habitação para a execução da Política Habitacional de forma integrada.

2.2.4. Gestões Municipais do PSB (2013-2020): Dispersão Institucional da Política Habitacional

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) assume o poder municipal em 2013 e permanece até a presente data. No início da sua primeira gestão, o Prefeito Geraldo Júlio leva para o Recife o modelo de planejamento e monitoramento das ações e projetos estratégicos adotado pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), onde o Governador Eduardo Campos monitorava diretamente todas as ações e projetos destacados pela gestão. Em 2015 cria a carreira de analista em Planejamento, Orçamento e Gestão³³ no município e contrata servidores específicos para acompanhar as ações selecionadas para monitoramento direto pelo Prefeito junto aos demais órgãos e instituições responsáveis pela execução.

O PSB dá continuidade aos Programas do PAC-UAP herdados das gestões municipais do PT. Embora as obras do HBB-BID já tivessem sido concluídas, restava a gestão subsequente finalizar os contratos com as ações de regularização fundiária e os trabalhos técnicos de

³³ Lei nº 18.186/15- regulamenta as carreiras de analista nas áreas de Gestão Administrativa, Gestão Contábil, Gestão de Controle Interno e Planejamento, Orçamento e Gestão. Cria 80 (oitenta) cargos de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja denominação é alterada pela 18.592/2019 para Gestor Governamental-Área de planejamento, Orçamento e Gestão.

desenvolvimento social. Quanto aos demais Programas contemplados com recursos do PAC-UAP avançam com as obras, estas, porém não são concluídas até 2020.

As duas gestões consecutivas do Prefeito Geraldo Júlio, voltaram-se à elaboração de vários instrumentos que contribuíram para a consolidação de diagnósticos e propostas para revisão do Plano Diretor de 2008. A elaboração desses instrumentos é justificada mediante o discurso político da “retomada do processo de planejamento”, em entrevista publicada no jornal de maior circulação local.

A gente fez um governo num momento em que o Brasil passa por muita dificuldade. Conseguimos investir o dobro do que a cidade investia, chegando a quase R\$1,8 bilhão nesses últimos quatro anos. Conseguimos fazer também coisas diferentes: um equipamento com a qualidade do Compaz, o Hospital da Mulher, colocamos os amarelinhos nas ruas, implantamos o Conecta Recife e os tablets nas escolas. Criamos coisas importantes como a Faixa Azul, que atende a mais de 700 mil passageiros todos os dias, levamos a robótica para as escolas, conseguimos as melhores notas de matemática e português de toda a história e o maior crescimento nessas notas. Também iniciamos **a retomada do processo de planejamento da cidade** porque é preciso um rumo...A gente encontrou, em 2013, uma prefeitura muito despreparada para o processo de planejamento da cidade, sem estruturas, sem estudos, sem projetos que analisassem o planejamento da cidade. E a gente precisou recompor isso. Conseguimos fazer vários planos importantes para o planejamento da cidade: o plano de resíduos sólidos, de drenagem, o Parque Capibaribe... A gente está fazendo, em parceria com Universidade Católica, o Centro Cidadão. A lei de uso e ocupação do solo está sendo estudada. A gente acumulou nesses últimos quatro anos muitos estudos e projetos, alguns planos concluídos. (Diário de Pernambuco, 29/12/2016)

Foram elaborados os: Plano Diretor de Drenagem do Recife (PDDR, 2014); política e Plano Municipal de Mobilidade Urbana, concluído no final de 2020, porém encontra-se sendo ajustado para sua adequação ao novo Plano Diretor e posterior envio à Câmara de Vereadores para aprovação; Atlas de Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife (2016); Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2018).

Além destes Planos Setoriais, foram feitos Convênios com as universidades que resultaram em dois outros Planos focados em “territórios estratégicos” cujos resultados, entre outros objetivos, visavam a contribuir para a consolidação do “Plano Recife 500 anos” (2019) que traça uma visão de futuro da cidade em 2037, coordenado pela Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES). Os territórios estratégicos objeto deste Plano são centro histórico expandido, cujo diagnóstico e propostas estão sintetizadas no Plano Centro Cidadão, elaborado envolvendo equipes do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP); e rio Capibaribe e seus bairros, objeto do Projeto Parque Capibaribe, envolvendo as equipes do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Nas gestões do PSB foram realizadas duas Conferência Municipal da Cidade do Recife: a 5ª (2013), após a qual foi criado o Conselho da Cidade do Recife³⁴ (Concidade), e a 6ª Conferência (2016), última realizada que já abordou os temas relevantes a servirem de base para revisão do PDM 2008 e elaboração do novo Plano Diretor Municipal (2020).

É importante destacar que a Lei Federal nº 17.394/2007 definia as exigências legais para os estados e municípios acessarem ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FNHIS), incluindo entre elas a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), articulados aos Planos Diretores Municipais. Os PLHIS deveriam traçar as estratégias para equacionar o problema do déficit habitacional e definir programas habitacionais compatíveis com as necessidades locais, e regulamentar o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), criado em 2007³⁵. O HBB-BID proporciona alguns avanços para elaboração de estudos nesse sentido que foram realizados nas gestões petistas (conferir Capítulo 3), mas os Planos elaborados não foram transformados em Lei nem implementados.

Para sanar esta pendência, na primeira gestão de Geraldo Júlio, em 2014, foi contratada a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pela Secretaria de Habitação (SEHAB), porém, só foi concluído na gestão subsequente (2017-2020). Segundo Rocha (2017) o início da elaboração do PLHIS não se dá de forma amplamente participativa, com o envolvimento de todas as instâncias pertinentes, mas após pressão do segmento popular, e já sob o comando da Secretaria Especial de Planejamento Estratégico na Secretaria de Planejamento Urbano (SEPLAN), posteriormente da Diretoria de Habitação da URB-Recife, procede-se um ajuste do processo.

A Política Habitacional Municipal (PHM) deveria abranger, além dos órgãos municipais responsáveis por sua implementação, os espaços participativos de elaboração e controle de sua execução: Câmara Temática de Habitação do ConCidade, Fórum do PREZEIS e Conselho Gestor do FLHIS. Porém, a elaboração do PLHIS se iniciou sem o envolvimento do PREZEIS, nem do ConCidade. (...) Inicialmente, ocorreu sem o envolvimento do PREZEIS, nem do ConCidade, e sem articulação com o Mapeamento das Áreas Críticas. Nesta segunda gestão do PSB, após muita pressão dos movimentos sociais, “um freio de arrumação” favoreceu a retomada do processo com uma maior articulação entre esses dois produtos e a participação da Câmara Técnica de Habitação do ConCidade. O debate nesta Câmara e no plenário tem sido produtivo no sentido contribuir para um produto mais próximo da realidade por meio do processo participativo. (ROCHA, 2017, p.11)

Em 2018, o PLHIS foi aprovado na Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária do Conselho da Cidade, mas foi não validado no pleno do Conselho da Cidade até o final de sua segunda gestão. Esse longo processo já demonstra o baixo nível de prioridade

³⁴ A Lei Municipal nº 18.013/2014, art. 1º, define o Conselho da Cidade do Recife como um “órgão colegiado que visa debater e acompanhar as políticas públicas relacionadas ao espaço urbano com foco na melhoria da qualidade de vida na capital pernambucana”. Ele tem natureza permanente e “é composto por representantes dos setores público e privado, dos movimentos sociais, entidades de classe, ONGs, além de cientistas e pesquisadores”.

³⁵ A Lei Municipal nº 17.394/2007- cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social-FMHIS e institui o Conselho Gestor do FMHIS.

para estruturar e efetivar uma Política Habitacional integrada e participativa no município. Perpassando por várias gestões municipais de diferentes correntes político-partidárias, esse objetivo não alcançado ainda se constitui em um grande desafio para todos os atores envolvidos.

Quanto ao papel institucional do PREZEIS, este foi, em muitos momentos, colocado em segundo plano nas esferas de decisão do planejamento municipal. Fica evidente a ausência do PREZEIS nos processos de planejamento nas intervenções de infraestrutura realizadas nas áreas ZEIS sem passar pelo Fórum do PREZEIS. Há que se registrar outro exemplo importante foi a realização do Mapeamento das Áreas Críticas (2014) pela Secretaria de Saneamento (SESAN), o qual resultou no Atlas de Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife (2016), conduzido sem considerar o PREZEIS, apesar de impactar diretamente em diversas ZEIS e em áreas passíveis de transformação em ZEIS. Relevante registrar o número elevado de representantes da Comissão Municipal de Urbanização e Legalização-COMUL do PREZEIS com mandatos expirados. Assim, ao longo de toda gestão houve eleições com mudanças das representações das comunidades de várias ZEIS. Durante esse processo eleitoral foi constatado o desconhecimento de grande parte dos moradores das áreas ZEIS, incluindo lideranças comunitárias, sobre as possibilidades do instrumento da ZEIS e sobre o modelo de planejamento e gestão compartilhada do PREZEIS.

Nesse sentido, foram firmados três Convênios de Cooperação Técnica, voltados ao fortalecimento do PREZEIS e o desenvolvimento de ações de melhoria na qualidade de vida das famílias residentes nas ZEIS:

- Convênio de Cooperação Técnica firmado entre a Autarquia de Urbanização do Recife – URB / Recife por meio da Diretoria de Habitação e a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, por meio do grupo de pesquisa e extensão da CIAPA do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, objetivando o Fortalecimento da Capacidade Operacional do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), com duração inicial de um ano, sendo aditado por mais um ano;
- Convênio de Cooperação Técnica firmado entre a Autarquia de Urbanização do Recife – URB/ Recife, Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART, e a Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco – CEHAB, por meio da Diretoria de Habitação, para a realização de uma ação interinstitucional visando ampliar os perímetros da ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, a regulamentação das Comunidades de Interesse Social da Cidade do Recife como ZEIS e o desenvolvimento de intervenções urbanísticas e de regularização fundiária, mediante à integração de serviços prestados pela Administração Pública;
- Convênio de Cooperação Técnica firmado entre a Autarquia de Urbanização do Recife – URB/ Recife e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco - CAU/PE, por meio da Diretoria de Habitação, para prestação de serviço de assistência técnica gratuita para Habitação de Interesse Social - ATHIS, no atendimento à Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) João de Barros, localizada no bairro de Santo Amaro, área integrante da Região Político Administrativa 1 - RPA 1, na cidade do Recife.

Os dois primeiros Convênios acima citados, tiveram suas atividades técnicas desenvolvidas de forma conjunta e complementar, considerando que o foco de atuação foi a estrutura de planejamento e gestão do PREZEIS, através de suas instâncias deliberativa, as Comissões de Urbanização e Legalização – COMUL e o Fórum do PREZEIS, e consequentemente as ações voltadas para as diversas ZEIS. Seus principais produtos foram:

- A realização de seminários de capacitação para as lideranças que compõem a estrutura de gestão do PREZEIS, técnicos da URB/PERPART/CEHAB e estudantes da UFPE focados no processo de elaboração do Plano Diretor do Recife;
- Participação dos estudantes de arquitetura nas reuniões sistemáticas das COMUL para apoio nas discussões pertinentes aos processos de urbanização;
- Confecção de 16 cartilhas e 6 vídeos para as ZEIS com COMUL instalada, além de um filme de média metragem sobre o PREZEIS, confeccionado conjuntamente, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, o Departamento de Comunicação e o Departamento de Cinema da UFPE;
- Visitas conjuntas das equipes técnicas URB/PERPART/UFPE e lideranças, nas ZEIS para reconhecimento de seus perímetros para elaboração de proposta de ampliação desses para incorporação das CIS contíguas;
- Elaboração de plantas georreferenciadas com proposta de ampliação dos perímetros das ZEIS, para inclusão nas propostas de revisão do Plano Diretor;
- Apresentação no Fórum do PREZEIS, discussão e aprovação das propostas de ampliação dos perímetros de 21 ZEIS, criação da ZEIS Pilar, resultando na incorporação de 55 Comunidades de Interesse Social- CIS aos perímetros das ZEIS existentes.

Reconhece-se com a adoção de medidas voltadas para o fortalecimento do PREZEIS, por um esforço de alguns setores técnicos da URB-Recife, sobretudo no que se refere ao retorno das discussões sobre os limites das ZEIS, no momento oportuno em que aconteciam os debates para a revisão do Plano Diretor. Entretanto, vale registrar que a administração, regida pela valorização do “saber técnico” e a “retomada do processo de planejamento” normativo e estratégico municipal tem a forte influência da iniciativa privada nas suas decisões.

Também no âmbito local assiste-se à resistência dos movimentos sociais de uma maneira distinta daquela das décadas de 1970 a 1990, nas quais o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e o Modelo de Planejamento e Gestão Compartilhada do PREZEIS alcançaram conquistas importantes. Na década de 2010 destaca-se a atuação do *Grupo Direitos Urbanos* no enfrentamento à implantação do *Projeto Novo Recife* por meio do *Movimento Ocupe Estelita* e do *Movimento Articulação Recife de Luta* que emerge do segmento popular e das ONG componentes do Conselho da Cidade do Recife (ConCidade) para cobrar um processo participativo mais efetivo durante a elaboração do novo Plano Diretor (2018 a 2020).

2.3. DESTAQUES DAS GESTÕES: CAPACIDADE INSTITUCIONAL - NORMATIVA E ORGANIZACIONAL - DA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL

Os avanços e recuos da concepção e implantação da Política Municipal na perspectiva da urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários pode ser sintetizada por meio da análise comparativa de diversos indicadores que decorrem do arcabouço normativo e institucional de cada fase apresentada. Os marcos institucionais normativos foram apresentados no item anterior e parte-se então para os marcos institucionais organizacionais como representados graficamente na Figura 5 (Linha do Tempo - pag. 40 deste Relatório).

Três indicadores são significativos para a compreensão dos avanços e desafios da capacidade institucional-normativa e de implementação da política habitacional municipal no período analisado de 42 anos (1979 a 2020). São eles: a estrutura institucional organizacional do município para atender ao funcionamento do modelo de planejamento e gestão do PREZEIS e responder à execução da política habitacional; o processo de reconhecimento de assentamentos precários como ZEIS e de instalação de Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL); e a representatividade da previsão orçamentária do Fundo do PREZEIS e sua efetiva execução por meio do PREZEIS.

2.3.1. Estrutura Organizacional nas gestões de três prefeitos: Jarbas Vasconcelos (1993-1996), João Paulo (2005-2008) e Geraldo Júlio (2017 a 2020)

▪ Segunda gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996)

Na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos como prefeito do Recife, embora os movimentos sociais, com o apoio das ONGs, tenham conquistado um importante passo para o reconhecimento do direito à cidade e operacionalização da urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários com a criação da Lei do PREZEIS de 1987, a estrutura organizacional do município ainda era incipiente para o funcionamento efetivo do modelo de planejamento e gestão compartilhados. Apenas na sua segunda gestão (1993-1996) merece destaque a estrutura organizacional que foi modificada para tornar mais efetivo o planejamento e gestão compartilhados do PREZEIS e a elaboração de Planos Urbanísticos e de Regularização Fundiária nas ZEIS.

A Empresa de Urbanização do Recife – URB, entidade da administração indireta vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos, possuía cinco diretorias. Duas dessas, funcionavam de forma articulada para fazer face ao desafio de impulsionar o planejamento do PREZEIS e a execução do processo de urbanização e legalização das ZEIS (Figura 6):

- A *Diretoria de Integração Urbanística (DIUR)*, à qual as instâncias do modelo de gestão do PREZEIS estavam vinculadas (COMULs, Câmaras Técnicas, o Fórum e a Coordenação do Fórum) e à qual estava subordinada duas equipes: a *Divisão de Gestão das ZEIS (DGZ)* que abrigava uma equipe de assistentes sociais que apoiavam seu funcionamento; e a *Divisão de Regularização Fundiária (DRF)*

formada por advogados e estagiários de direitos para estruturar e acompanhar os processos de regularização fundiária.

- A *Diretoria de Projetos Urbanos (DPU)*, na qual se vinculava a *Divisão de Urbanização das ZEIS (DUZ)*, constituída por uma equipe de arquitetos e estagiários de arquitetura responsáveis pela elaboração dos Planos Urbanísticos.

Por sua vez, a Diretoria de Obras (DO), responsável pelos diversos tipos de obras em todas as áreas da cidade, também conduzia o processo de execução das obras nas ZEIS. A equipe de engenharia fiscalizava as empresas contratadas para executarem os processos de urbanização parcial ou integral, sob a coordenação integrada das duas equipes das diretorias citadas: a de assistentes sociais da DGZ/DIUR, responsável por mobilizar e explicar as ações para os moradores e a de arquitetos da DUZ/DPU, responsável pela elaboração dos Planos Urbanísticos de cada ZEIS. No processo de urbanização integral que incluía infraestrutura e provisão de habitações, ou mesmo no de urbanização parcial, as obras na ZEIS só iniciavam depois de passar por todas as etapas: planejamento participativo das intervenções propostas no Plano Urbanístico, contratação de projetos de engenharia e de empresa de obra; mobilização da população envolvida, negociação/desapropriação/ pagamento de auxílio moradia para os moradores relocados de suas casas para instalação da infraestrutura, desadensamento ou criação de espaços públicos.

Na realidade as decisões político-administrativas para fortalecimento do PREZEIS que foram implementadas na URB-Recife na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos são fundamentais para reconhecer a grande efervescência do PREZEIS nesse momento. São elas:

1. Criação da equipe social para coordenar toda a estrutura do Prezeis e uma equipe urbanística para elaborar os planos de melhorias físicas e normas de usos e ocupação do solo para cada ZEIS;
2. Priorização as ZEIS para regularização urbanística e fundiária, além das obras de infraestrutura;
3. Incremento no processo de transformação de novas áreas em ZEIS;
4. Regulamentação do Fundo do PREZEIS (Lei nº 15.790/93) e compromisso político de repasse mensal de 1,2% da arrecadação tributária municipal.

Todo o processo de planejamento e gestão participativa envolvia as diversas instâncias do modelo de gestão compartilhada (COMUL, Câmaras Técnicas e Fórum do PREZEIS). O Processo de Regularização Fundiária se dava nas ZEIS já urbanizadas ou após concluído o processo de urbanização.

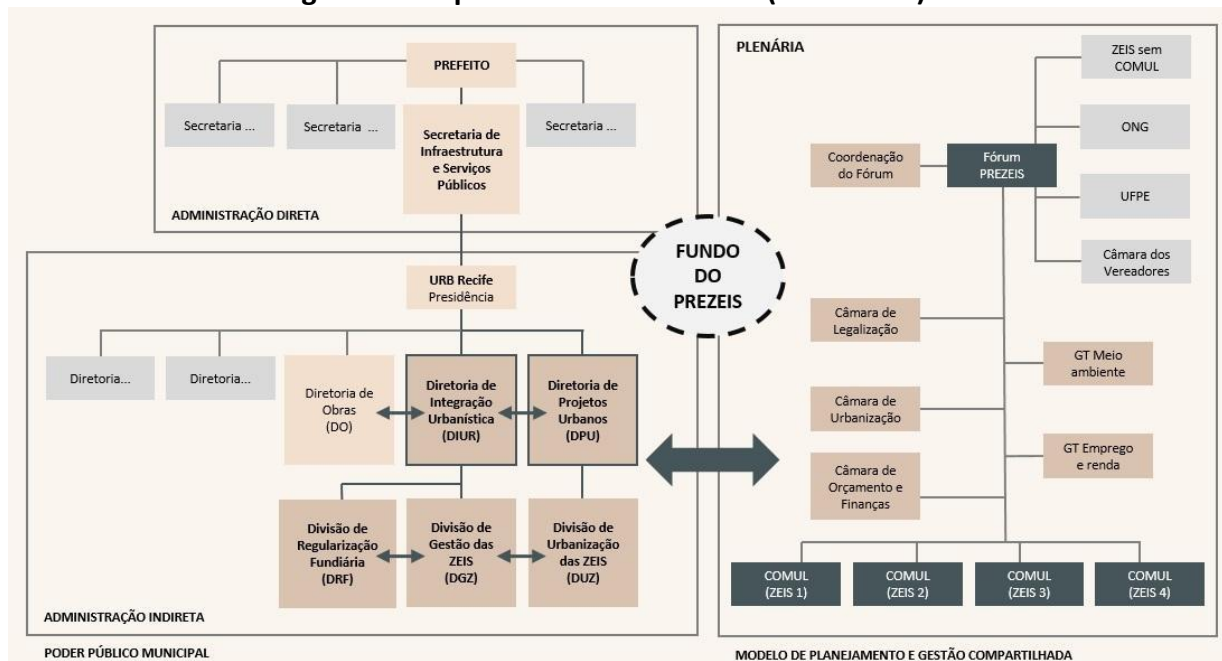
A COMUL é o espaço privilegiado para o planejamento e deliberação de cada uma das ZEIS. De cada uma delas participam além das duas lideranças eleitas pela população da ZEIS (processo eleitoral que tinha o apoio do poder público), dois representantes do poder público³⁶, um representante da ONG que presta assessoria.

A nova Lei do PREZEIS (Lei nº 16.113/95) institui no modelo de planejamento e gestão compartilhada três Câmaras Técnicas: a de Urbanização, a de Legalização e a de Orçamento e

³⁶ Geralmente de cada COMUL participavam um(a) assistente social da DGZ/DIUR e um(a) arquiteto-urbanista da DUZ/DPU, mas na medida da necessidade também participava um(a) advogado(a) da DRF/DIUR ou um engenheiro(a) da DO.

Finanças³⁷. Essas se constituem em instâncias consultivas de caráter técnico, cuja finalidade é dar subsídios ao Fórum do Prezeis nos temas pertinentes a cada uma. As Câmaras eram compostas por dois representantes do poder público, dois representantes das ZEIS e um representante das ONG que se reúnem uma vez por mês. A essas instâncias técnicas eram levados problemas comuns a várias ZEIS para serem aprofundados e formuladas propostas gerais a serem aplicadas a todas as ZEIS, após a apresentação e deliberação na plenária do Fórum do PREZEIS. Posteriormente foram criados dois Grupos de Trabalhos: o de Emprego e Renda e o de Meio Ambiente. A coordenação do Fórum também teve suas atribuições ampliadas na nova Lei, passando a representar um espaço político que tinha assento em outras instâncias participativas do planejamento municipal. Desta instância participam três lideranças das ZEIS eleitas pela plenária, um representante da URB e um representante das ONG. O Fórum do PREZEIS passa a ser deliberativo e passa a gerir os recursos do Fundo do PREZEIS. As plenárias do Fórum do PREZEIS são mensais e sua composição engloba: 2 representantes de cada ZEIS com COMUL instalada e 1 representante de cada ZEIS sem COMUL; 10 representantes do Poder Público Municipal; 1 um representante de cada ONG que acompanha o PREZEIS, 2 representantes da UFPE, 1 representante da Câmara dos Vereadores (Figura 6) (ROCHA et al, 1996).

Figura 6. Estrutura organizacional do poder público municipal e modelo de planejamento e gestão compartilhados do PREZEIS (1993-2004)



Fonte: Observatório PE, 2021.

³⁷ A Câmara de Urbanização tem o papel de coordenar a formulação de políticas e acompanhar a elaboração dos projetos para intervenção urbanística, monitora os processos de urbanização em ZEIS e recomenda as prioridades em relação a obras para aplicação do Fundo do PREZEIS; ii) A Câmara de Legalização, coordena a formulação de propostas para a regularização jurídico-fundiária e recomenda as prioridades quanto à regularização fundiária para a aplicação dos recursos do Fundo do PREZEIS. A Câmara de Orçamento e Finanças – monitora a execução orçamentária dos recursos dotados para o Fundo do PREZEIS; iv) os GTs de Emprego e Renda e de Meio Ambiente – apontam na integração de políticas e programas em suas respectivas competências.

O modelo de planejamento gestão compartilhada passa por um processo de amadurecimento dando largos passos nesse momento que incluiu a realização do Seminário de Avaliação do PREZEIS” (seis anos), processo de revisão da Lei do PREZEIS e utilização do Fundo do PREZEIS. Rocha et al (1996, p.180), explicam que:

Inicialmente as COMUL caracterizaram-se por espaços de confronto entre o poder público, através de seus técnicos, e os representantes das comunidades. Vindos, ambos, de um longo período de repressão política, ainda não possuíam maturidade suficiente para esta nova forma de gerir os problemas da cidade. Por outro lado, as ONG posicionaram-se exclusivamente como assessores políticos das lideranças, servindo como interlocutores entre esses atores que, teoricamente, encontravam-se em patamares antagônicos.

No processo de avaliação do poder público constata sua reduzida capacidade de gastar os recursos do Fundo do Prezeis, necessita-se de Planos Urbanísticos para se intervir nas ZEIS de forma global. Para tanto investe-se em levantamentos topográficos (passando dos produtos analógicos para os digitais), pesquisas socioeconômicas e urbanísticas atualizadas, além de se proceder um processo de capacitação para construção dos procedimentos metodológicos para elaboração dos Planos Urbanísticos Participativos, envolvendo as duas equipes, social e urbanística. Buscava-se soluções criativas e adaptadas às realidades locais. Esse esforço do poder público no processo de planejamento participativo por meio de uma construção coletiva impacta positivamente na relação do poder público com os representantes das ZEIS. Como explicam Rocha et al (1996, p.182).

O movimento popular começa a apropriar-se de novos conceitos e procedimentos técnicos. Sua relação com os demais segmentos torna-se mais clara e muda a concepção de que seu papel é apenas o de apontar problemas e cobrar soluções.

As autoras argumentam que embora ainda houvesse conflitos, pela confusão nos papéis de cada ator e pela morosidade nas respostas por parte do poder público as lideranças começaram a compreender que a negociação por etapas era o caminho possível de se obter resultados em curto prazo. Quanto às ONG, muitos de seus representantes observam que uma nova relação de confiança entre o poder público e as representações comunitárias os obrigaram a avançar em seu papel de “interlocutor político” para especializar-se tecnicamente. Ao longo do tempo, a crise de financiamentos internacionais para ONG no Brasil, vai esvaziando sua presença no modelo de gestão do PREZEIS.

▪ Segunda Gestão João Paulo (2005-2008)

Também na administração de João Paulo apenas na sua segunda gestão, a partir de 2005, há um impacto significativo sobre o PREZEIS. A Reforma Administrativa (Lei Municipal nº 17.108 de 10/08/2005) vincula a Empresa de Urbanização do Recife – URB à Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, antes vinculada à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, resultado da reforma administrativa ocorrida em 1996, quando era vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos. Esta Secretaria assume os sistemas de planejamento, de obras de

infraestrutura, de controle urbano e ambiental do Município, do processo de participação popular, orçamento participativo e o de descentralização administrativa (Art. 16).

Entre outras atribuições desta “super-secretaria” estão a de “VI - projetar e implantar obras de infraestrutura urbana, de forma direta ou indireta e promover a regularização fundiária e urbanística das ZEIS” e a de “VII - apoiar as secretarias municipais na promoção e captação de recursos financeiros, junto aos órgãos, entidades e programas internacionais, federais e estaduais para a consecução dos objetivos definidos nos planos e programas municipais”. Além de responder pela execução do Programa do Orçamento Participativo: “XIII - coordenar o processo de participação popular na gestão do Município; XIV - coordenar o processo de descentralização administrativa, com a organização das várias estruturas regionalizadas e planos integrados de políticas públicas por região para otimizar recursos e dar agilidade e eficiência no atendimento das demandas da população.

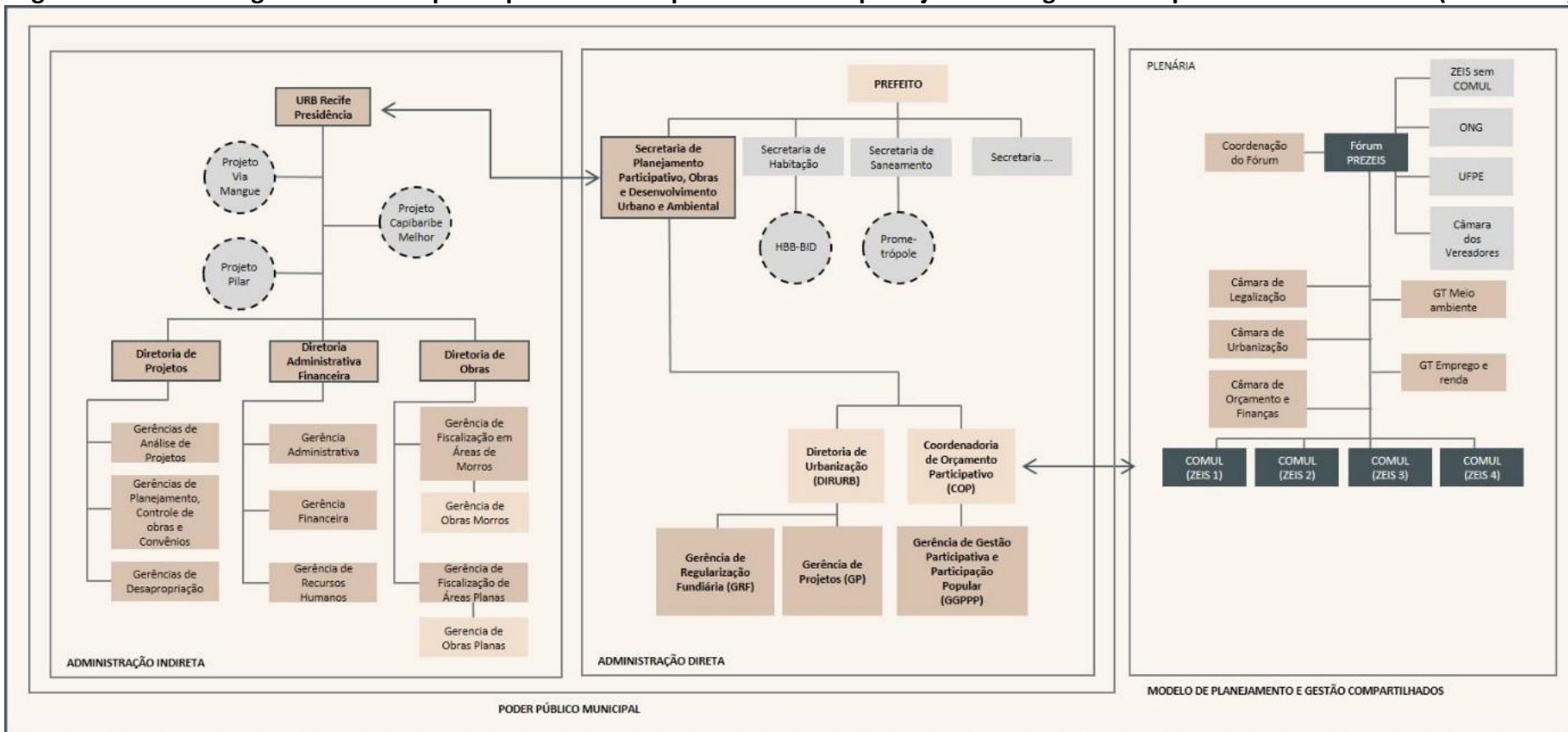
A estrutura do PREZEIS é transferida da URB-Recife para a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA). A antiga Diretoria de Integração Urbanística (DIUR), responsável pela gestão das ZEIS, teve as suas duas Divisões incorporadas em unidades da SPPODUA: na Diretoria de Urbanismo (DIRURB), na Gerência de Regularização Fundiária, que passa a tratar as questões relativas à antiga Divisão de Regularização Fundiária (DRF); e na Coordenadoria do Orçamento Participativo, cuja Gerência de Gestão Participativa e Participação Popular passa a assumir as incumbências da antiga Divisão de Gestão das ZEIS (DGZ), juntamente com a gestão do OP. Já a antiga Divisão de Urbanização de ZEIS (DUZ) se insere na Gerência de Projetos, também da DIRURB, onde os planos de urbanização das ZEIS passam a ser elaborados no contexto dos demais projetos de urbanização do município (Figura 7).

A estrutura de gestão do PREZEIS, instituída por lei municipal, foi preservada, porém a atuação do PREZEIS ficou restrita às ZEIS representadas no Fórum, e tal atuação foi submetida à estrutura de funcionamento do OP. Valéria Rangel considera que a Reforma Administrativa foi um grande equívoco da gestão de João Paulo, cujas consequências ainda se perpetuam.

Algumas coisas que João Paulo equivocou-se completamente. O PT era muito novo na política, administrativamente, então entrou muito mais com aquela visão mais política do que técnica. Esse equívoco se reforçou muito, até hoje. Eu ainda sinto que tem alguns técnicos que nunca foram muito próximos do PREZEIS, não tem essa visão do PREZEIS como instrumento de planejamento só consideram o PREZEIS como instrumento de participação social e que incomoda muito a gestão.

Quanto à URB-Recife, a década de 2000 assista à retração do seu papel. O Decreto nº 21.393/2005, em continuidade à Reforma Administrativa (Lei Municipal nº 17.108/2005), ambos na segunda gestão de João Paulo, aprova o Estatuto da Empresa de Urbanização do Recife e o seu novo organograma, o qual reduz a URB-Recife para três Diretorias, extinguindo a Diretoria de Programas Especiais (DPE) e da Diretoria de Integração Urbanística (DIUR). Os três projetos especiais que foram complementados com o PAC-UAP (Projeto Via Mangue, Projeto Capibaribe Melhor e Projeto Pilar) e permaneceram na URB foram fragmentados nas três Diretorias: os projetos na Diretoria de Projetos (DPP) e as obras na Diretoria de Obras (DEO). O trabalho social desenvolvido pela DIUR foi deslocado para a SPPODUA (Figura 7).

Figura 7. Estrutura organizacional do poder público municipal e modelo de planejamento e gestão compartilhados do PREZEIS (2005-2012)



Fonte: Observatório PE, 2021.

▪ Segunda Gestão de Geraldo Júlio (2017-2020)

Na primeira gestão do PSB, o único setor ainda existente na URB com atribuições técnicas específicas voltadas às áreas ZEIS, a antiga Divisão de Urbanização de ZEIS – DUZ da Gerência de Projetos, deixa de existir e os técnicos vão para a Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (SEMOC) na Prefeitura. Desta maneira, amplia-se a incapacidade municipal em construir o planejamento participativo compartilhado e atender às funções desse exercício nas COMULs e na Câmara de Urbanização do PREZEIS, visando alcançar à urbanização integral e à regularização fundiária das ZEIS. Assiste-se à progressiva desestruturação do modelo de planejamento e gestão compartilhados do PREZEIS que vinha se aprofundando desde a Reforma Administrativa de 2005.

Por outro lado, houve a iniciativa de participação social, sob a coordenação da Secretaria Especial de Planejamento Estratégico (SEPE), com foco na escuta popular para o Projeto Recife 500 Anos³⁸, ocorridas no ano de 2015. Foram realizadas oito escutas populares, sendo uma em cada RPA, perfazendo um total de seis, uma no Fórum do PREZEIS e a última com as representações dos Conselhos Setoriais. No entanto, trata-se de um Projeto construído na lógica do Planejamento Estratégico que de certa forma não se aproxima com a luta pela Reforma Urbana ou pelo Direito à Cidade, na concepção *lefebvriana* do termo³⁹.

Neste sentido, pode-se considerar o PREZEIS e o ConCidade como espaços institucionais de participação, nos quais se concebe um modelo de planejamento e gestão compartilhados de natureza distinta, mas onde se dão embates ideológicos entre os vários atores, norteados pela disputa entre o planejamento estratégico e o direito à cidade.

A criação do ConCidade do Recife⁴⁰, em 2014, amplia a possibilidade de participação social no planejamento e gestão do Recife. No entanto, a busca de um equilíbrio paritário em sua composição por meio da proporcionalidade dos quatro tipos de representação que compõem o Plenário do Conselho⁴¹ e suas cinco Câmaras Técnicas, não conduz

³⁸ O Projeto visa à concepção de um Plano de Desenvolvimento Estratégico para o planejamento da cidade em um horizonte de médio e longo prazo, adotando como referência o ano de 2037, data em que Recife completará 500 anos.

³⁹ Para Lefbvre Lefebvre (1991, p. 117) o direito à cidade “[...] só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”. O autor defende que apenas os reais interessados, “os proletários”, que podemos interpretar como os trabalhadores e moradores das cidades, são os protagonistas da conquista do “direito à cidade”, pois a atuação do Estado ou do Mercado na produção urbana, mesmo quando busca intervir em políticas inclusivas dos espaços sociais excluídos, não consegue alcançar um processo efetivo de democracia urbana.

⁴⁰ Segundo a Lei Municipal nº 18.013/2014 que institui o Conselho da Cidade do Recife, em seu Art. 3º, o ConCidade é composto por: Presidente; Plenário; Câmaras Técnicas; Grupos de Trabalho; e Secretaria Executiva. Estas são assessoradas pelas Câmaras Técnicas de: Habitação e Regularização Fundiária; Saneamento; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente; e Patrimônio Histórico e Cultural.

⁴¹ Ainda segundo a mesma Lei Municipal nº 18.013/2014, em seu Art. 6º, o Plenário é o órgão superior de decisão do Conselho da Cidade do Recife e é composto por 45 membros titulares e seus suplentes, denominados Conselheiros, distribuídos da seguinte forma: I - 18 membros representando o Poder Público Municipal, dentre os quais 16 indicados pelo Prefeito e 2 vereadores indicados pela Câmara de Vereadores; II - 12 membros representando entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental, e demais articulações da sociedade civil; III - 6 membros representando o empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; IV - 9 membros representando

necessariamente a uma correlação de forças favoráveis às reivindicações dos movimentos populares. como explica Rocha (2017) na plenária de votação, desde a instituição do ConCidade observa-se a polarização entre o bloco de representantes do Poder Público (40%) e Empresários (13%), em oposição ao bloco formado por Entidades Sindicais e de Categorias Profissionais, Movimentos Sociais e Populares (27%) e Entidades Profissionais, Acadêmicas, de Pesquisa, Conselhos Profissionais e ONGs (20%).

Neste sentido, a autora (ROCHA, 2017) argumenta que tanto nas Conferências da Cidade do Recife, quanto no ConCidade as deliberações são construídas por meio de muito debate e confrontos em votações polarizadas. O embate de ideias e propostas dá-se pautado na desconfiança entre o poder público, os segmentos representando os interesses do mercado imobiliário e os atores sociais, ilustrando um comportamento típico de conflitos de interesses historicamente polarizados entre Estado e Sociedade Civil. As dificuldades enfrentadas no ConCidade para construir pactos e consensos com as diferentes representações encontram eco no posicionamento do poder público, frequentemente em favor de grandes projetos urbanos que privilegiam os interesses do mercado, reforçando a cidade-mercadoria do planejamento estratégico em detrimento da cidade democrática das oportunidades urbanas para uma maioria excluída que luta pelo acesso ao direito à cidade, a exemplo do polêmico “Projeto Novo Recife”⁴²

A partir de 2018, o ConCidade foca a atuação sobre a atualização da legislação urbanística vigente, iniciada com a revisão do PDR-2008. Esse processo ocorre de forma bastante conflitiva e a mobilização social em torno desta questão permeada pelas preocupações dos segmentos populares e seus apoiadores com os retrocessos de conquistas. Na esfera local, este temor acompanha a sucessão de perdas de direitos que se consolida com as mudanças das garantias constitucionais realizadas pelo Governo Federal a partir de 2016.

Por outro lado, também perpassa pela atuação do ConCidade a construção da Política Habitacional que fortalece as lutas pelo direito à cidade e pelo direito à moradia. Vale destacar que a primeira Câmara do ConCidade a ser instalada foi a de Habitação e Regularização Fundiária, em 2016, com a apresentação do Mapeamento das Áreas Críticas para deliberação do Plenário do Conselho.

É curioso notar que, embora pelas atribuições de cada Secretaria Municipal, a temática desta Câmara fosse de competência da Secretaria de Habitação (SEHAB), responsável pela contratação do PLHIS, a coordenação da Câmara de Habitação e Regularização Fundiária, fica sob o comando da Secretaria de Planejamento Estratégico (SEPE). É esta última quem assume, portanto, os debates sobre o PLHIS nos canais institucionais de participação, tanto no ConCidade quanto no PREZEIS e incorpora suas contribuições no escopo do PLHIS. O PREZEIS inicia sua participação no debate para elaboração do PLHIS, em 2016, por meio de representação na Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária, mas ainda distante

entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na temática urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental.

⁴² Em 2008, o terreno de 10 ha pertencente à Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima - RFFSA (Governo Federal) que abriga antigos galpões, estações ferroviárias e a segunda linha de trem mais antiga do Brasil ao longo do Cais José Estelita foi leiloado e arrematado pelo Consórcio Novo Recife formado por 4 construtoras com o objetivo de implantar um grande empreendimento imobiliário verticalizado nesta área histórica situada no Bairro do Recife (Rocha, 2017).

de uma participação mais ampliada que envolvesse as representações das ZEIS na Plenária do Fórum do PREZEIS.

A partir de 2017 se evidencia um processo de participação nas discussões das políticas urbanas mais próximo do PREZEIS, seja na elaboração do PLHIS, nas reuniões específicas da Câmara Técnica (14 debates sobre o PLHIS de 2017 a 2020), seja nas atividades previstas nos três convênios detalhados no item 2.2.4, que propiciaram alguns debates sobre o Plano Diretor e sobre as políticas urbanas em geral⁴³.

Assim, da mesma forma que as administrações dos Prefeitos anteriores que estiveram à frente da Prefeitura por mais de uma gestão municipal, na segunda gestão de Geraldo Júlio apresentam-se algumas mudanças com alguma repercussão, ainda que pouco expressiva, no que concerne ao fortalecimento do PREZEIS. Não se pode negar que há um esforço de alguns setores do poder público no sentido de incluir o PREZEIS nas temáticas que lhes são pertinentes.

Tal movimento evidencia-se com a Secretaria de Planejamento apresentando os planos e projetos em execução no Fórum do PREZEIS, com a retomada dos debates sobre a transformação de novos assentamentos precários em ZEIS e sobre a ampliação dos limites das ZEIS. Os representantes do segmento popular e os técnicos da Diretoria de Habitação da URB, com o apoio da UFPE e da CEHAB, por meio dos Convênios firmados com o objetivo de fortalecer o PREZEIS, voltam a realizar trabalhos de campo para avaliação das demandas existentes de ampliação das ZEIS.

Entretanto, o fortalecimento do PREZEIS exigiria uma real reestruturação da capacidade institucional do poder público, sobretudo na sua estrutura organizacional adequada e bem dimensionada. Fosse vinculado à administração indireta, onde historicamente o PREZEIS está instalado - na URB-Recife -, fosse em um novo *lôcus* na administração direta, a questão principal é que o poder público municipal precisa assumir a sua responsabilidade na implementação da Política Habitacional. No caso do PREZEIS, este papel é evidente: cabe ao Estado prover toda a infraestrutura organizacional, com os meios técnicos e financeiros, com os recursos humanos especializados, para dar o suporte necessário ao funcionamento do modelo de planejamento e gestão compartilhados.

Na realidade, não obstante o foco na modernização da administração municipal na busca de maior eficiência da gestão, no que concerne à questão habitacional, não há investimentos para a melhoria da estrutura administrativa. Esta temática continuou dispersa nas duas gestões consecutivas do Prefeito, sem os papéis claramente definidos. Sublinha-se as diversas mudanças no comando da Secretaria de Habitação: iniciou sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT) (2013 a 2014), em seguida assume a Secretaria uma indicação do próprio PSB (2014) e as indicações a partir de 2015 passam a ser delegadas a partidos políticos coligados ao PSB: o Partido Socialista Cristão (PSC) (2015-2019) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) (2019-2020).

⁴³ Cabe destacar que além das reuniões realizadas nas Câmara de Habitação e Regularização Fundiária e na Plenária do ConCidade, foram promovidas, com o apoio da Coordenação do PREZEIS, três escutas populares em outubro de 2017 para debater o PLHIS- a primeira envolvendo as RPAs 1, 2 e 4, a seguinte contemplando as RPAs 5 e 6 e a última integrando as representações populares e de associações da RPA 3

A Secretaria de Habitação chegou a ser incorporada à Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), no período de 2017 a 2019, passando a ser denominada Secretaria de Infraestrutura e Habitação (SIHAB). Nesse período foi criada uma Diretoria de Habitação, agregando as atividades da extinta Diretoria Socioambiental, na URB-Recife, órgão vinculado à SIHAB, o que acarretou uma duplicidade de função pela continuidade da existência da Secretaria Executiva de Habitação, diretamente vinculada à SIHAB. Em 2019 volta a existir a Secretaria de Habitação (SEHAB).

A Reforma Administrativa de 2017 cria a Diretoria de Habitação da URB-Recife, com o propósito de promover a produção habitacional no Recife, por meio da identificação e regularização de áreas passíveis para a construção de novas moradias e a retomada de obras de construção de conjuntos habitacionais ainda não viabilizados. Observa-se um esforço institucional para o fortalecimento do PREZEIS por meio desta Diretoria e da Gerência Setorial de Áreas ZEIS a ela vinculada⁴⁴. Mas se, por um lado se evidencia o comprometimento técnico e a compreensão da equipe da importância do papel do PREZEIS, por outro, não existe uma estrutura institucional suficiente nem em recursos humanos, técnicos e financeiros, e não há a participação das demais Diretorias da URB para dar o suporte necessário aos enormes desafios a serem superados para alcançar a um bom funcionamento do PREZEIS.

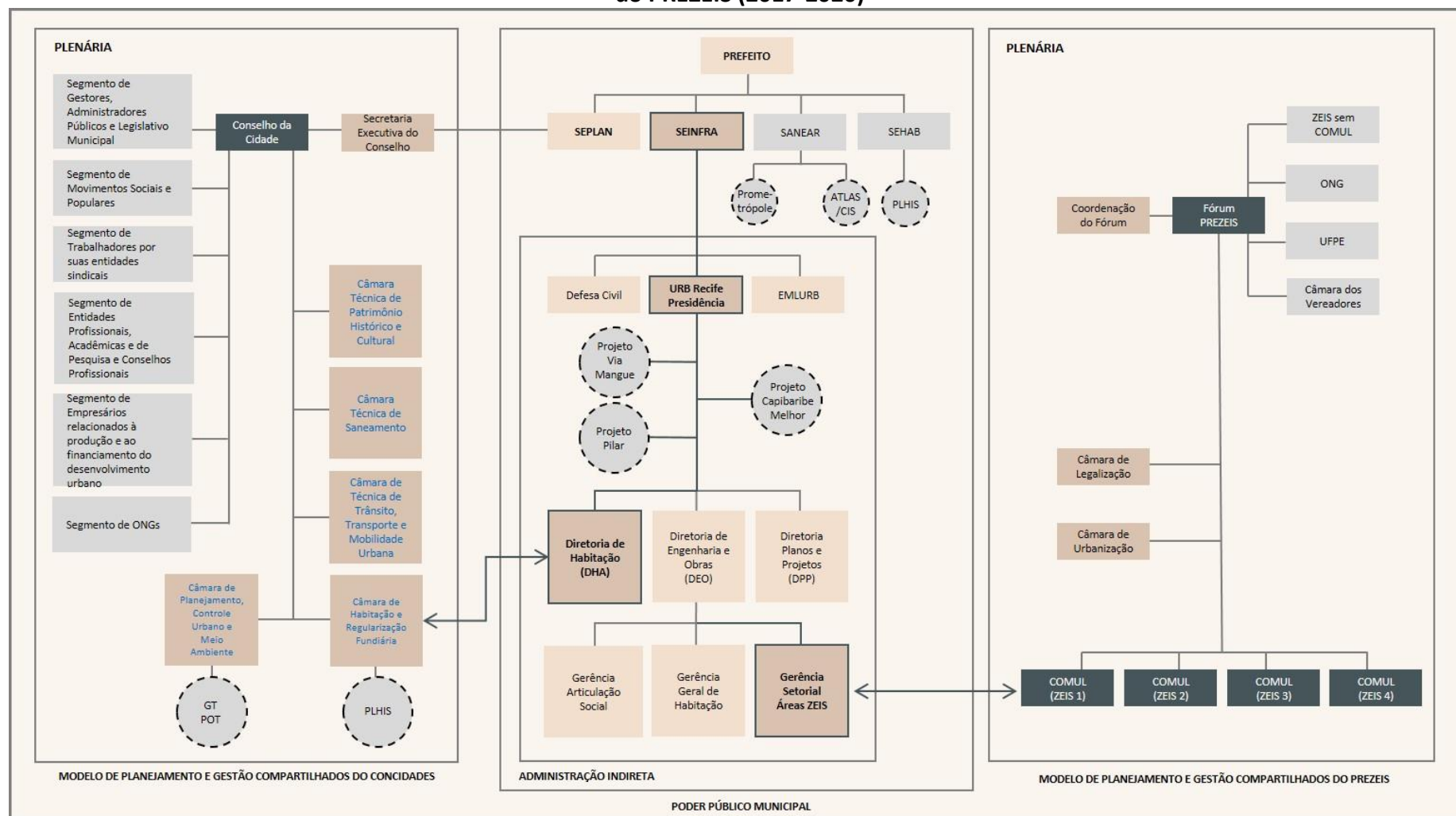
Cabe mencionar que no âmbito da mesma reforma administrativa houve a transformação da Empresa de Urbanização do Recife em Autarquia de Urbanização do Recife, a partir de janeiro de 2017, sem alteração do seu nome, URB-Recife⁴⁵. Esta mudança na natureza jurídica da URB não repercutiu no tocante às melhorias das condições operacionais do PREZEIS ou na capacidade institucional instalada.

A figura 8 apresenta a estrutura organizacional do poder público municipal segundo a Reforma Administrativa de 2017, destacando a sua articulação com as instâncias participativas do ConCidade e do PREZEIS, que representam modelos de planejamento e gestão compartilhados, respectivamente na escala da cidade e na escala dos assentamentos precários e ZEIS. Pode-se também observar a vinculação institucional dos Programas para os quais foram alocados os recursos do PAC-UAP a partir de 2009: Programas HBB-BID (Secretaria de Habitação), Prometrópole (Secretaria de Saneamento). Como já mencionado, os outros três Projetos que ficaram na URB e receberam os recursos do PAC-UAP (Via Mangue, Capibaribe Melhor e PRUISCP/Pilar) foram fragmentados. Com a criação da Diretoria de Habitação, esta passou a ser responsável pelo trabalho de acompanhamento social, a elaboração de Projetos permaneceu na Diretoria de Planos e Projetos (DPP) e a execução das obras na Diretoria de Engenharia e Obras (DEO), como representados no organograma abaixo.

⁴⁴ Destaca-se que apenas após sua criação da Diretoria de Habitação, no bojo da Reforma Administrativa de 2017, foram apresentados no Fórum os projetos e ações previstas e em realização ZEIS, são firmados os Convênios institucionais na tentativa de melhorar a capacidade operacional do PREZEIS e são retomadas as reuniões e debates no Fórum do PREZEIS.

⁴⁵ Uma das razões apresentadas para a mudança da natureza jurídica da URB foi a redução de custos. Dentre as principais diferenças entre empresa e autarquia é que a primeira corresponde à pessoa jurídica de direito privado e a autarquia pessoa jurídica de direito público, com todas as suas prerrogativas (privilégios) e restrições (amarras). As autarquias são criadas para desempenharem atividades típicas da administração pública e não atividades econômicas. Assim, possui imunidade de impostos (sobre patrimônio, renda e serviços) relacionados a suas finalidades essenciais, o seu pessoal é ocupante de cargo público (não recolhe FGTS). Os bens da autarquia são impenhoráveis, imprescritíveis e inalienáveis.

Figura 8. Estrutura organizacional do poder público municipal e dos modelos de planejamento e gestão compartilhados do CONCIDADE e do PREZEIS (2017-2020)



Fonte: Observatório PE, 2021.

2.3.2. Instituição das ZEIS e instalação das COMUL nas gestões municipais do Recife (1979-2020)

Quanto ao modelo planejamento e gestão compartilhada instituído na Lei do PREZEIS, é importante ressaltar que nem todas as ZEIS têm a sua COMUL instalada, embora todas elas tenham assento no Fórum do PREZEIS (plenária deliberativa das decisões). As COMULs são o *locus* do planejamento da urbanização e legalização, mas algumas ZEIS têm, desde antes de sua institucionalização outros canais de participação e de articulação com o poder público municipal.

Este é o caso da maior ZEIS do Recife, que abriga cerca de 20.000, denominada ZEIS Casa Amarela, situada nos morros da Zona Norte, abrigando mais de 100 Comunidades de Interesse Social (CIS), conforme consta de registros institucionais, consolidados no *Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife* (RECIFE, 2017). Como explica a assistente social da URB-Recife, com longa experiência nos processos de urbanização e legalização dos assentamentos precários e das ZEIS, Valéria Rangel, nos morros de Casa Amarela já existia um processo histórico de organização e articulação das representações dos movimentos sociais com o poder público, anterior à instalação do modelo de gestão compartilhada do PREZEIS.

Casa Amarela sempre teve outros canais de relação com a prefeitura. Antigamente em Casa Amarela existia o movimento Terra de Ninguém⁴⁶ e depois existiu a FEACA (Federação das Associações de Casa Amarela,). Quando Jarbas era prefeito, na sua primeira gestão, ele tinha uma relação toda especial com Casa Amarela, tanto a partir das entidades de cada um dos bairros, como através da FEACA, que aglutinava uma grande parte de entidades filiadas.

Nesse sentido, muitas das ZEIS não participam do modelo de gestão do PREZEIS porque possuem outros canais de articulação com o poder público. Mas as ZEIS que tem instalações das COMUL estimulam a pressão pela urbanização e legalização por meio desse canal institucional de participação. Existem COMUL que estão instaladas desde a instalação do modelo de gestão do PREZEIS (1988) até hoje porque para desinstalar uma COMUL o processo de regularização urbanística e fundiária deve estar concluído. Algumas ZEIS têm sua urbanização concluída, como João de Barros, Campo do Vila⁴⁷, Campo do Banco, Vila Felicidade, mas não tem a regularização fundiária e por isso permanecem com a COMUL instalada. Só a ZEIS Coronel Fabriciano teve a urbanização e regularização fundiária concluída. Outras ZEIS têm processos de urbanização que passam por várias etapas ao longo dos anos, sendo beneficiadas por vários Programas de urbanização, como Brasília Teimosa, Coque, Coelho, Mustardinha, Mangueira, Campo Grande, entre outras, mas o processo de adensamento e expansão contínua exige novas intervenções.

⁴⁶ Terras de Ninguém foi um movimento de luta pela posse de terrenos empreendido pelos moradores de Casa Amarela sujeitos ao pagamento do foro. A incerteza destes moradores da legitimidade da propriedade da terra daqueles que se apresentavam como proprietários, levou-os, a entrar com um processo na justiça para reclamar a posse das terras

⁴⁷ O projeto da ZEIS Campo do Vila iniciado pelo HBB/BID e as obras concluídas pelo PAC-UAP concluiu em dezembro de 2020 a regularização fundiária, porém ainda não foram entregues todos os títulos as famílias.

Além do mais, do ponto de vista das lideranças comunitárias, ser eleito pela população da ZEIS como representante da COMUL que tem o canal de articulação direto com o poder público confere uma posição de reconhecimento público e de poder que não se deseja perder. Ao longo do tempo esse processo de eleição nas ZEIS tem sido desvirtuado pelo envolvimento de representações político-partidárias, apoio financeiro de vereadores e o jogo de interesses em algumas ZEIS se distanciou das lutas pelo direito à cidade (GAILLARD: DE LA MORA, 2016).

O processo de transformação de novos assentamentos precários em ZEIS também variou em cada gestão municipal, conforme o interesse político em promover maior ou menor apoio do poder público ao PREZEIS. Outra questão para a limitação da transformação de novas áreas em ZEIS é a pressão para instalação das COMUL que esbarra na capacidade institucional da URB-Recife em responder o acompanhamento semanal das reuniões das COMUL, com equipe de técnicos qualificados e comprometidos em participar dos processos participativos. Arquitetos e advogados com perfil e interesse em trabalhar com este estrato social e com uma demanda de trabalho extra, que exige visitas constantes à campo e participação de reuniões, às vezes no período noturno, na ZEIS objeto do planejamento ou da intervenção se constitui em um grande desafio para as diversas gestões.

Do ponto de vista das lideranças comunitárias do PREZEIS, a transformação de novas áreas em ZEIS também paira como uma ameaça, ao argumentarem que dividir os parques recursos destinados ao Fundo do PREZEIS e, ainda mais que estes não são efetivamente disponibilizados para execução. No processo de capacitação das lideranças realizado em 2018 pelos professores envolvidos nesta pesquisa voltado ao acompanhamento de revisão do Plano Diretor⁴⁸ foi ponderado por alguns dos representantes das COMUL: os recursos financeiros, a estrutura de funcionamento para gestão do PREZEIS (corpo técnico da prefeitura, veículo para deslocamento, recursos para pagamento dos jeton às lideranças, material de consumo, etc) não fazem face às necessidades das ZEIS que tem sua COMUL instalada e nem tão pouco a todas as ZEIS reconhecidas em Lei.

Entretanto, o processo de transformação de novos assentamentos precários em ZEIS tem um significativo avanço em algumas gestões municipais expresso pela representatividade numérica. Além do primeiro momento de institucionalização das ZEIS na LUOS nº 14.511/83, que foi sancionada em janeiro de 1983 na gestão de Jorge Cavalcante (maio de 1982 a março de 1983), na qual foram criadas 27 ZEIS (Figura 9).

Destacam-se as gestões de Jarbas Vasconcelos: na sua primeira gestão (1986 a 1988) foram reconhecidas 8 novas ZEIS e instaladas 8 COMUL (Figuras 10 e 12) e em sua segunda gestão (1993 a 1996) 31 novas áreas foram reconhecidas como ZEIS e mais 9 COMUL foram instaladas, alcançando o patamar de 65 ZEIS, 35 das quais com COMUL instalada, no encerramento de sua gestão. Das duas gestões de Joaquim Francisco Cavalcanti, na sua primeira pelo PDS (1983 a 1985), não houve avanço nesse processo, apenas na sua segunda gestão pelo PFL (1989 a 1990), na qual na metade do mandato assumiu o seu vice-prefeito Gilberto Marques Paulo (1990 a 1992), foi reconhecida uma nova ZEIS e instaladas 8 COMUL (Figura 11).

⁴⁸ Convênio de Cooperação Técnica desenvolvido entre a URB-RECIFE, a equipe da CIAPA/UFPE e as lideranças do PREZEIS, em 2018 e 2019 com o objetivo de Fortalecimento da Estrutura Operacional do PREZEIS.

A este período segue-se uma estagnação progressiva: na gestão de Roberto Magalhães (1997 a 2000) acresceu-se mais uma ZEIS e 8 COMUL foram instaladas, chegando-se em 2000 a 66 ZEIS (252 assentamentos precários)⁴⁹, das quais 35 tinham COMULs (Figura 13).

Nos doze anos das gestões petistas João Paulo/João da Costa (2001 a 2012), apenas uma área foi transformada em ZEIS tipo 2, Abençoada por Deus que foi alvo do HBB-BID e 4 COMUL foram instaladas no período (Figura 14).

Considerando-se o hiato de tempo, mais de uma década sem a criação de uma nova ZEIS na cidade, no período da gestão do PSB, nas duas gestões de Geraldo Júlio, foram criadas 10 ZEIS (03 Tipo I e 07 Tipo II), ampliando o número para 77 ZEIS. Dentre estas, 3 ZEIS são do tipo 1: ZEIS Chié, criada em 2013 (LM 17.930 de 04/11/13); a ZEIS Pilar, incluída no Plano Diretor de 2020 (LM 18.770 de 29/12/2020) e a ZEIS Ibura- Jordão, desmembrada em duas ZEIS⁵⁰ distintas, a ZEIS Ibura e a ZEIS Jordão cujos perímetros foram modificados e ampliados, respondendo às reivindicações das suas lideranças. Ademais, foram ampliados os perímetros de 21 ZEIS, por meio da incorporação de 55 Comunidades de Interesse Social-CIS circunvizinhas ao limite das ZEIS existentes no PDM 2020 (Figura 15).

O reconhecimento da ZEIS Pilar representa um avanço institucional à medida em os setores da prefeitura responsáveis pelo patrimônio histórico não concordavam que a ZEIS fosse criada inserida dentro da Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural, ZEPH 09 Bairro do Recife. O embate técnico na prefeitura o entendimento dos setores que trabalhavam com a habitação de interesse social, compreendia que a denominada do Pilar que já estava sendo objeto de intervenção pela própria gestão municipal poderia correr o risco maior de gentrificação se não tivesse o reconhecimento como ZEIS. Este argumento foi respaldado pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) por meio do grupo acadêmico da Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA) que presta assessoria técnica ao PREZEIS desde sua fundação. A defesa do reconhecimento em ZEIS para este assentamento precário, também sustentava a necessidade de ser transformado em uma ZEIS tipo 1, pelo tempo de ocupação de seus moradores neste território central, em sua origem, na década de 1970, conhecido como Favela do Rato.

As confusões técnicas no entendimento das ZEIS tipo 1 e tipo 2, fez com que a ZEIS Lemos Torres, objeto de urbanização pelo Projeto Capibaribe Melhor, fosse transformada em um ZEIS tipo 2 em 2013 (LM 17.862 de 10/04/13), mesmo a ocupação estando consolidada no território há 50 anos, inicialmente com a denominação de Ilha das Cobras. Apenas pelo fato de ter sido adquirido um conjunto contíguo à ocupação original para construção do conjunto habitacional para onde foram relocados cerca da metade das famílias do assentamento precário.

⁴⁹ De 1999 a 2002 foram feitas 40 solicitações para transformação de assentamentos em ZEIS, totalizando 66 ZEIS das quais 35 ZEIS tinham COMUL instalada e participavam do Sistema de Gestão do PREZEIS (MIRANDA, 2004).

⁵⁰ A Lei municipal nº 18.771 de 29/12/2020 altera a Lei municipal nº 15.168/88 que definia o perímetro da ZEIS Ibura-Jordão. Esta Lei impactou a Lei municipal nº 18.770/2020 (Plano Diretor 2020) foi modificada porque trazia a ZEIS Ibura-Jordão em um perímetro único. Disponível https://sapl.recife.pe.leg.br/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=94696, acesso em 15/01/2021

Em síntese, ao final de 2020 o conjunto de ZEIS criadas ao longo dos 42 anos analisados, no qual o município esteve comandado por 8 prefeitos, em 12 gestões municipais, Recife perfaz um total 77 ZEIS, sendo 69 ZEIS tipo 1, das quais 39 tem sua COMUL instalada e 8 ZEIS tipo 2 (Figura 16). A lista das ZEIS por gestão e as legislações pertinentes, assim como a relação das ZEIS com COMUL, por gestão, encontram-se no Anexo IV.

Vale salientar que apenas duas COMUL das existentes desde o início do modelo de planejamento e gestão do PREZEIS foram desinstaladas: a COMUL de Coronel Fabriciano, por ter sua urbanização e regularização fundiária concluída, e a COMUL de João de Barros, que posteriormente solicitou sua reinstalação em função da regularização fundiária que não havia sido implantada. Portanto, além de Coronel Fabriciano, mais três ZEIS foram totalmente urbanizadas: João de Barros, Campo do Vila e Vila Felicidade, cujas COMULs ficarão ativas até que o processo de regularização fundiária seja totalmente concluído.

Figuras 9 a 16. Expansão das ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal

Figura 9. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Jorge Cavalcanti (1982-83)

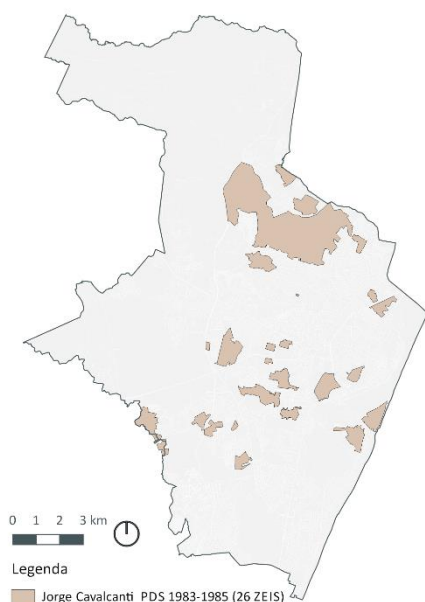


Figura 10. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Jarbas Vasconcelos (1986-88)

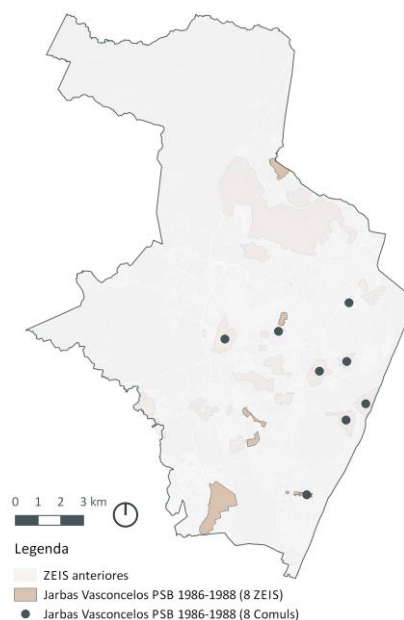


Figura 11. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Joaquim Francisco e Gilberto Marques (1989-92)

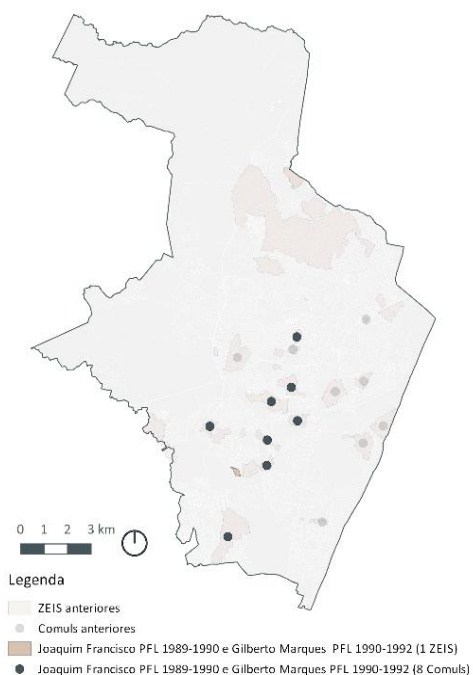


Figura 12. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Jarbas Vasconcelos (1993-96)

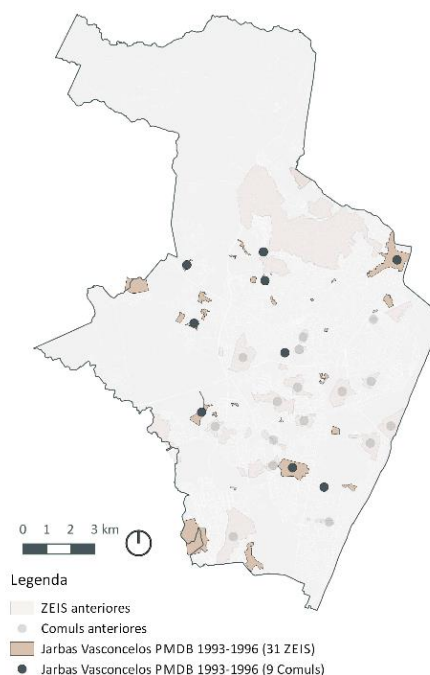


Figura 13. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Roberto Magalhães (1997-2000).

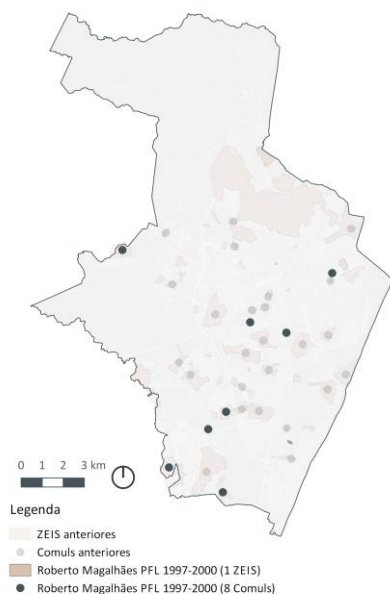


Figura 14. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de João Paulo e João da Costa (2001-12).

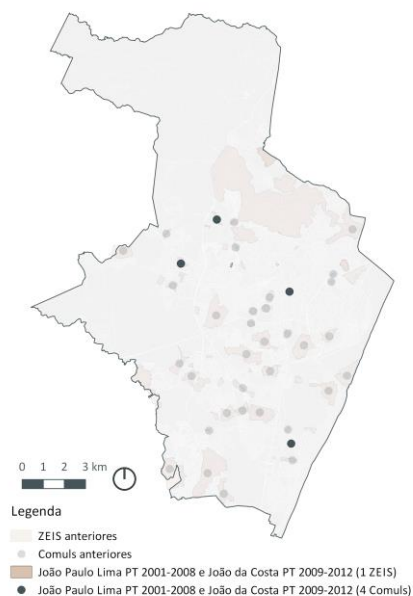


Figura 15. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas, por gestão municipal de Geraldo Júlio (2013-20)

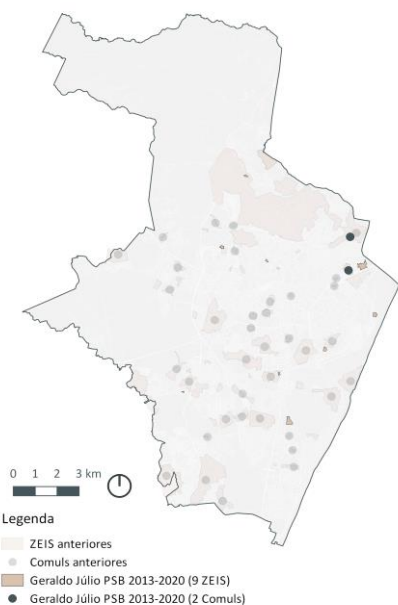
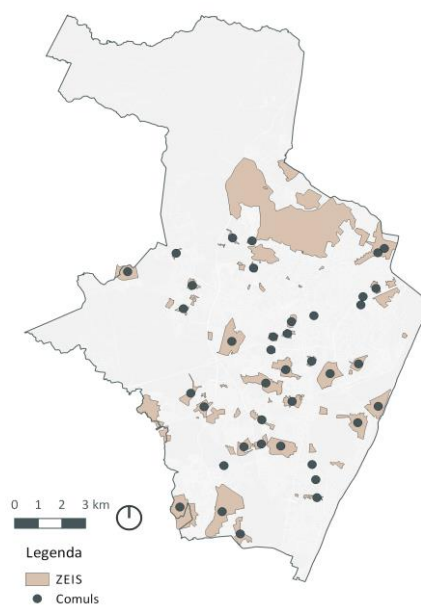


Figura 16. ZEIS do Recife, com e sem COMUL instaladas nas gestões municipais de 1983 a 2020



Fonte: Observatório PE, 2021.

2.3.3. Representatividade do Fundo do PREZEIS nas gestões municipais (1993 – 2020)

Jarbas Vasconcelos assume sua segunda gestão (de 1993 a 1996) pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) impulsionando o PREZEIS com a criação e regulamentação do Fundo Municipal do PREZEIS (Lei no. 5.790/1993) como um instrumento de política urbana que permite a captação e gestão de recursos destinados às ações nas ZEIS e a ser administrado pelo Fórum do PREZEIS em interação com as COMUL. Esta Lei estabelece que as receitas do Fundo serão oriundas de dotações consignadas na Lei do Orçamento ou em créditos adicionais; de transferências intergovernamentais; de transferências de instituições privadas; de transferências do exterior; de transferências de pessoas físicas; de transferências de convênios; da receita proveniente da Concessão de Direito Real de Uso nas áreas ZEIS; das rendas provenientes da aplicação financeira dos seus próprios recursos e de doações. Todas essas possibilidades de captação de recursos não se converteram ao fundo, pois na prática o Jarbas Vasconcelos se comprometeu a destinar 1,2 % da arrecadação municipal destinada à investimento (retirando o custeio) para o Fundo do PREZEIS, o que não foi necessariamente cumprido pelos Prefeitos subsequentes.

Entretanto, a maior importância do Fundo do PREZEIS é o seu caráter participativo e de aprendizagem coletiva. A Lei nº. 15790/1993, estabelece (Art. 3º) que compete ao Fórum do PREZEIS em interação com as COMUL a administração do Fundo do PREZEIS, mediante a formulação da política de urbanização e legalização da terra para as ZEIS, fixando objetivos, metas e estratégias de ação a curto, médio e longo prazo; aprovar a proposta orçamentária do Fundo. Tal proposta deve conter: a) objetivos gerais e específicos; b) Plano de Ações; c) previsão detalhada de despesas; d) critérios para aplicação de recursos. Cabe ainda ao PREZEIS supervisionar a execução do orçamento do Fundo, aprovando a programação financeira para cada trimestre e os eventuais pedidos de reprogramação; além de avaliar a execução de programas, projetos e ações do PREZEIS e aprovar os balancetes trimestrais e a prestação anual de contas do Fundo e instituir Comissões Técnicas ou grupos de trabalho.

O exercício de deliberação pelas lideranças do Fórum do Prezeis para a utilização dos Recursos do Fundo representou uma construção coletiva que pode ser destacado quando em 1995 foi votado que ao invés da pulverização em ações em várias ZEIS seria destinada à urbanização da ZEIS João de Barros, por sua dimensão pequena compatível com os recursos existentes na época e pela existência de Plano Urbanístico já elaborado. A urbanização da ZEIS João de Barros representou uma experiência icônica de amadurecimento do sistema de gestão compartilhada do PREZEIS.

Diante da reestruturação do modelo organizacional do PREZEIS em sua relação com o poder público vale refletir sobre o papel do *Fundo do PREZEIS* como ferramenta de viabilização dos investimentos a serem realizados nas ZEIS, a partir da discussão de prioridades que se processam no âmbito do Fórum do PREZEIS. Instituído pela Lei Municipal nº. 15.790 de 1993, conforme acima referido, o Fundo do PREZEIS é operado, por determinação legal, pela URB-Recife, observando as decisões de competência do Fórum (Gráficos 4, 5 e 6).

Após a Reforma Administrativa de 2005, e apesar das unidades que integram o sistema de planejamento do PREZEIS no âmbito municipal terem se transferido para a SSPDUA, a URB-Recife mantém-se como órgão operador do Fundo e como espaço que sedia o Fórum do PREZEIS. Os recursos que compõem o Fundo do PREZEIS, conforme previsto na lei que o

institui (Lei nº. 15790/1993, Art. 2º.), provêm, além de outros recursos, de “dotações consignadas na Lei do Orçamento ou em créditos adicionais”, embora tais dotações não estejam especificadas por lei. Diversos autores mencionam que esta alocação de recursos resulta de acordos estabelecidos entre a gestão municipal e o Fórum do PREZEIS.

Segundo Araújo et. al. (1999 p.61, apud FERNANDES, 2004, p. 168), “apesar de o acordo entre a prefeitura e o Fórum Prezeis prever um repasse de **1,2 % das receitas de IPTU**⁵¹, o percentual efetivamente destinado ao Fundo não foi o mesmo todos os anos”. Já Pontes & Faria (2009 p. 142) comentam que, a partir da Lei 15.790/1993, que regulamenta o Fundo do PREZEIS, “foi pactuado o comprometimento de **1,2% da arrecadação tributária**⁵² para o funcionamento do Programa”. Souza (2007, p. 32), por sua vez, afirma que a dotação orçamentária prevista no Orçamento Municipal para o Fundo do PREZEIS é “determinada pelas negociações, acordos, cujas regras nem sempre são claras, evidenciando jogos de interesse, tanto por parte do governo quanto por parte dos integrantes do Fórum do PREZEIS”.

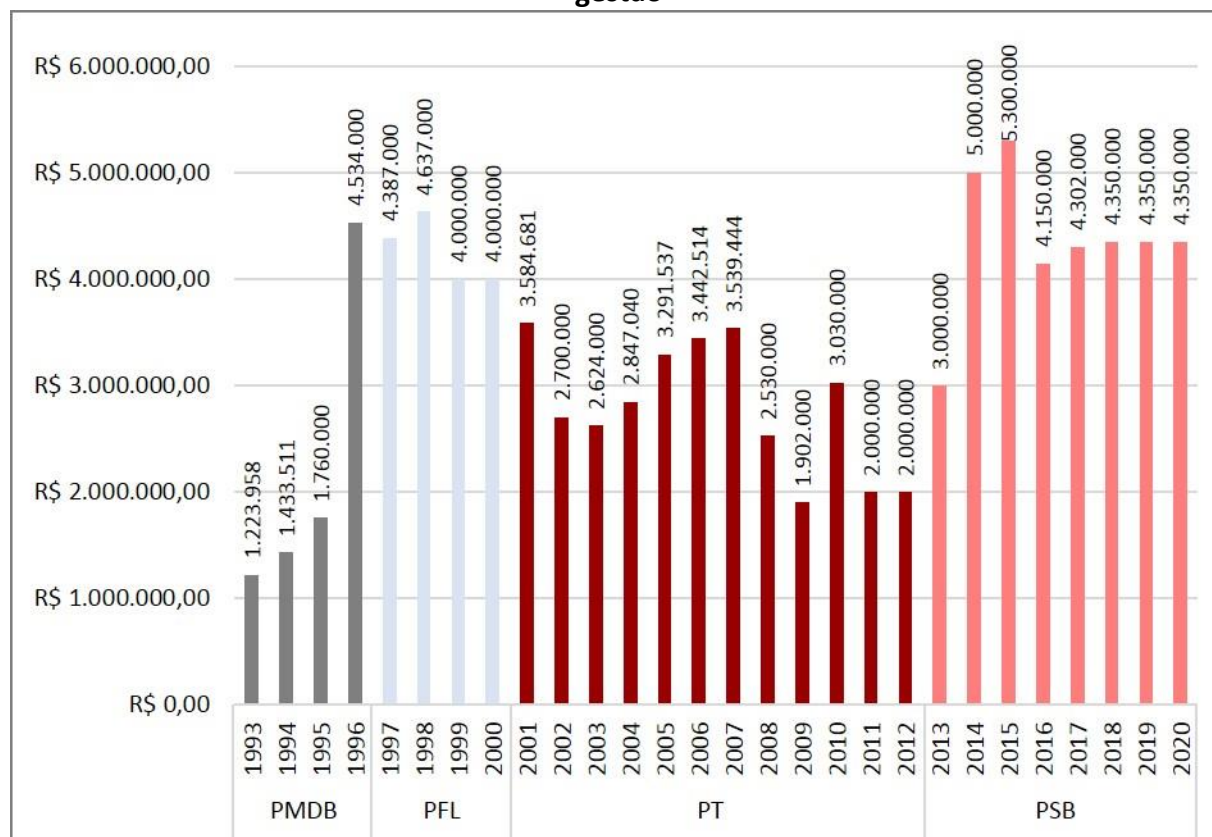
Em levantamento realizado nas Leis Orçamentárias Anuais da Prefeitura do Recife, observa-se uma elevação dos recursos alocados no ano de 1996, que corresponde ao último ano da gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB). Segundo Araújo et. al. (1999, apud FERNANDES, 2004, p. 168), é “possível inferir que não se trata de casualidade o fato de os recursos do Fundo do Prezeis aumentarem sobremaneira em 1996, uma vez que esse foi ano de eleição municipal e as obras locais são muito importantes para compor a estratégia política da prefeitura.”

Contudo, o aumento verificado em 1996, permanece nos quatro anos da gestão de Roberto Magalhães (PFL), passando a reduzir significativamente nos 12 anos subsequentes, nas duas gestões de João Paulo (PT) e na gestão de João da Costa (PT). Na gestão de Geraldo Júlio (PSB), observa-se uma elevação dos recursos nominais alocados pela gestão municipal ao Fundo do PREZEIS, que percentualmente em relação à receita tributária e ao orçamento municipal com recursos próprios, não atingem o patamar alcançado pelos governos anteriores aos dos prefeitos petistas. Os Gráficos 4 e 5 apresentam informações oriundas das Leis Orçamentárias Anuais aprovadas desde o ano de 1993 (ano de instituição e regulamentação do Fundo do PREZEIS) até o ano de 2020 (ano da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019).

⁵¹ Grifo dos autores

⁵² Grifo dos autores

Gráfico 4. Valores nominais correntes do Fundo do PREZEIS por ano e partido político da gestão



Fonte: Observatório PE, 2021, baseada nos valores das LOA disponíveis no Portal da Transparência (site: www.transparencia.recife.pe.gov.br - acesso em fevereiro de 2021).

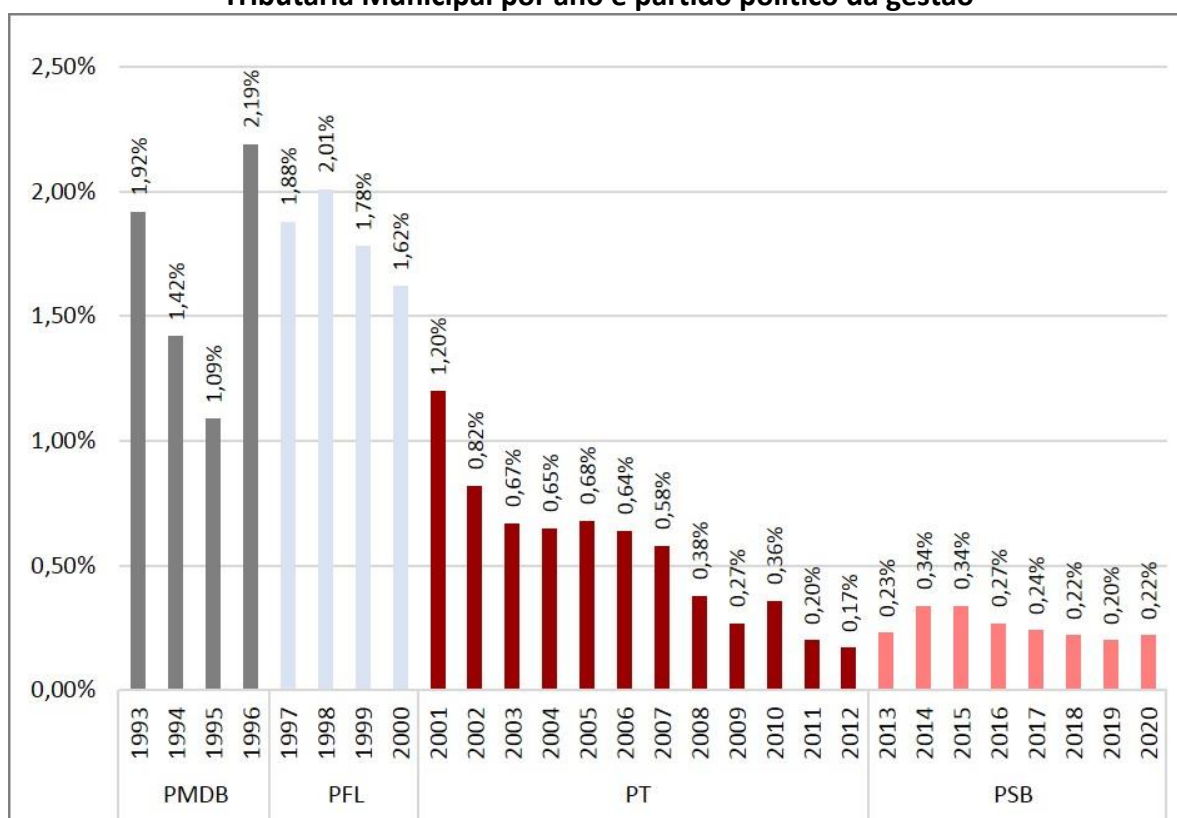
A associação do Orçamento Participativo (OP) como bandeira do PT e a decisão de priorizá-lo como programa do governo, explica, de certo modo, a redução de prioridade dada pela gestão municipal ao PREZEIS, a qual se expressa na redução de sua dotação orçamentária ao Fundo do PREZEIS.

É importante observar, contudo, que no ano de 2001, primeiro ano em que a gestão petista se responsabiliza pela elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual, a dotação orçamentária para o Fórum do Prezeis corresponde, exatamente, ao 1,2% da receita tributária, conforme comenta Pontes e Faria (2009). A partir deste ano, este percentual reduz nos demais anos subsequentes sob a gestão do PT, chegando em 2012, último ano dessa gestão, a 0,17%. Nos três últimos anos, os recursos alocados para o Fundo do PREZEIS voltam a ampliar sua relação percentual face à receita tributária e ao orçamento municipal com recursos próprios, sob a gestão municipal conduzida pelo PSB. (Gráfico 5).

O grande desafio do PREZEIS nessas últimas duas décadas, entretanto, mais do que garantir os Recursos do Fundo na LDO nos patamares inicialmente comprometidos pelo gestor responsável por sua institucionalização (1,2% da arrecadação tributária municipal) é o de efetivamente executar os recursos planejados.

O Gráfico 6 apresenta os valores dos recursos liquidados do Fundo do PREZEIS a partir de 1997, pois não foram encontradas as informações dos anos anteriores (1994 a 1996)⁵³. Sua observação revela o significativo resultado nos dois primeiros anos de João Paulo, anteriores ao desmonte da estrutura do PREZEIS decorrente da Reforma Administrativa de 2005. Em 2008, último ano da gestão João Paulo também apresenta um bom desempenho dos recursos liquidados. Este pode ser explicado pelo processo de sucessão eleitoral. Nas gestões do Prefeito Geraldo Júlio a execução dos recursos destinados às ZEIS passando pelo controle social que representa o Fundo do PREZEIS demonstra os piores patamares. Muitas das intervenções executadas nas ZEIS não passaram pelo modelo de planejamento e gestão compartilhada do PREZEIS que continuou desprestigiado entre as sucessivas confusões da estrutura organizacional responsáveis diretamente pela política habitacional municipal.

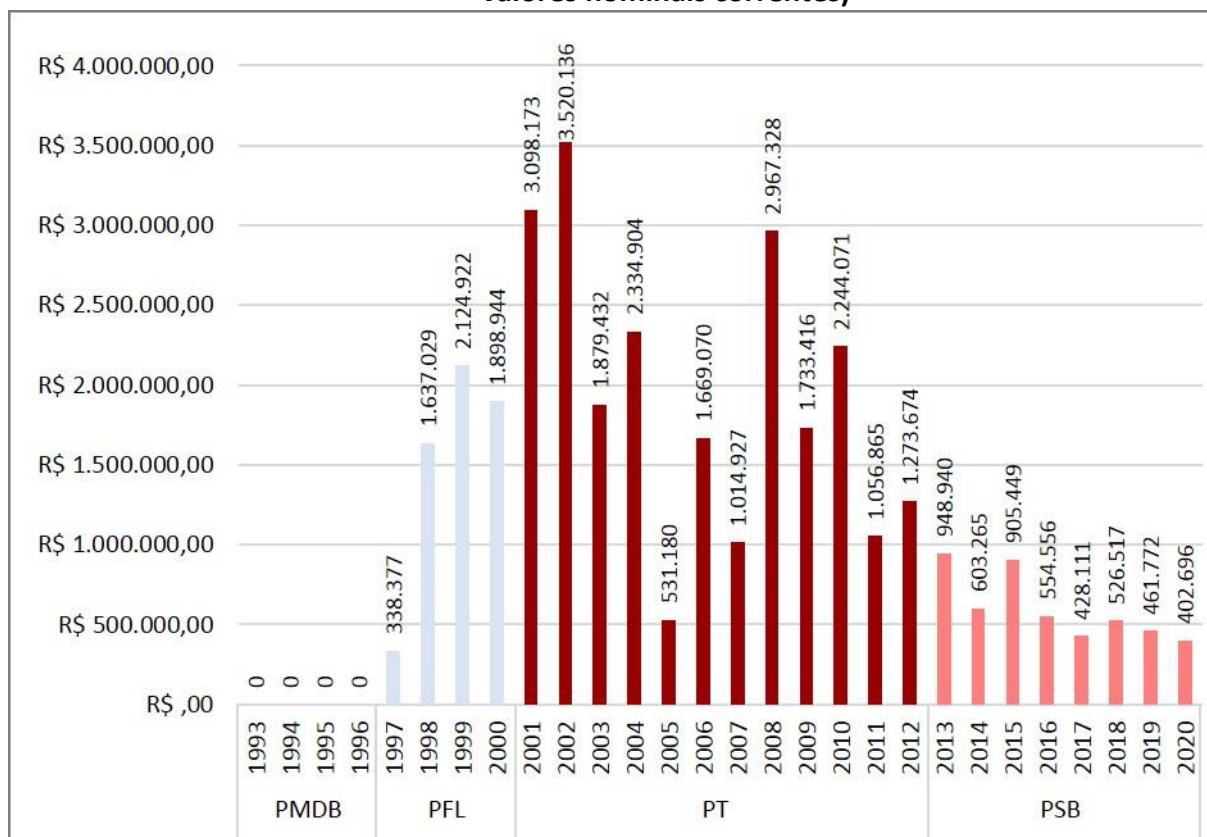
Gráfico 5. Percentual da Dotação Orçamentária do Fundo do PREZEIS sobre a Receita Tributária Municipal por ano e partido político da gestão



Fonte: Observatório PE, 2021, baseada nos valores das LOA disponíveis no Portal da Transparência (site: www.transparencia.recife.pe.gov.br - acesso em fevereiro de 2021).

⁵³ O agendamento de entrevista com os coordenadores do Fórum do PREZEIS ainda não foi possível em função da Pandemia do COVID19.

Gráfico 6. Recursos Liquidados do Fundo do PREZEIS por ano e partido político da gestão (por valores nominais correntes)



Fonte: Observatório PE, 2021, baseada nos valores das LOA disponíveis no Portal da Transparência (site: www.transparencia.recife.pe.gov.br - acesso em fevereiro de 2021).

Esse quadro cronológico de alocação de recursos no Fundo do PREZEIS, reflete posições distintas por parte de gestores com experiências históricas diferenciadas, em relação ao PREZEIS, com vínculos partidários diferentes e, portanto, diferentes visões de cidade, diferentes compromissos político/sociais com o cidadão e diferentes formas de pensar soluções para os problemas enfrentados pela população pobre.

Esses resultados, entretanto, ainda estão muito distantes de refletir o reconhecimento legal da necessidade de permanência dos assentamentos precários no território da cidade, uma vez que ainda existem uma grande parte destes que foram identificados como CIS e que ainda precisam ser protegidos pelo instrumento das ZEIS para fazer face à pressão do mercado imobiliário. A participação ampliada das ZEIS que sejam incluídas no modelo de planejamento e gestão compartilhados, com o fortalecimento da estrutura organizacional e da capacidade de atuação política ainda são desafios que precisam ser enfrentados para que o PREZEIS ocupe seu lugar, necessário e urgente na Política Habitacional do município para ampliar a efetivação do direito à cidade e do direito à moradia das populações pobres.

A decisão política do Prefeito, Secretários e gestores envolvidos de implantar uma construção participativa efetiva e transparente é um elemento de fundamental relevância para obtenção de avanços nos processos dessa natureza. A priorização dos investimentos em assentamentos precários e ZEIS perpassa pelo campo de disputa que ocorre no âmbito das pressões dos diversos agentes produtores do espaço urbano (CORREA, 1989) mas que absorve os paradoxos internos expressos pela heterogeneidade de cada um desses agentes.

A análise apresentada neste capítulo evidencia que heterogeneidade interna do Estado permite paradoxalmente os dois movimentos simultâneo: o de fortalecer cidade em seu valor de mercadoria e o de garantir o valor de uso da cidade para os grupos excluídos como forma de responder ao direito à cidade e ao direito à moradia que são preconizados no marco normativo das três esferas governamentais. No âmbito do poder público municipal, pode-se observar não apenas no desenho institucional dos organogramas, mas na atuação dos técnicos e das instâncias participativas que alguns setores fortalecem o planejamento estratégico priorizando favorecer os interesses do mercado imobiliário e outros que propiciam com grande esforço e compromisso profissional e político alguns avanços para o fortalecimento dos mecanismos de participação como o PREZEIS e o ConCidade.

Neste aparente conflito institucional interno alguns avanços são alcançados: a transformação em ZEIS da Comunidade do Pilar só no meio do processo das intervenções urbanísticas ser alvo das intervenções, a ampliação de 21 ZEIS incorporando 55 CIS no Plano Diretor. O PDM 2020 traz, entretanto, algumas graves ameaças à consolidação das ZEIS que passam por enorme pressão do mercado imobiliária com a valorização progressiva de seus territórios decorrente da expansão urbana. O processo de elaboração do PDM 2020 é palco de enormes conflitos e alvo judicialização pela efetividade a participação, mas a participação durante todo o processo e a análise dos seus resultados são alvos de outros trabalhos dos pesquisadores do Observatório PE⁵⁴.

A permanência do PREZEIS por quase quatro décadas, embora as intervenções nas ZEIS não passem pelo modelo de planejamento e gestão compartilhadas, como demonstrado com a análise dos recursos previstos no Orçamento municipal para o Fundo do PREZEIS e que efetivamente são executados e da estrutura organizacional do poder público municipal que não conta com uma equipe interdisciplinar para dar o suporte às suas instâncias (COMULs, Câmaras Técnicas, Fórum do PREZEIS), como existiu na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos.

O foco no Orçamento Participativo nas gestões do PT, em detrimento do PREZEIS como se ambos fossem concorrentes e não complementares, e a elaboração de vários instrumentos de planejamento nas gestões de PSB, mas sem o envolvimento efetivo das instâncias do PREZEIS e com a execução de intervenções nas ZEIS não apenas na URB, mas dispersa pelas diferentes Secretarias, como a SEHAB e a SESAN, revelam este descompasso. A inserção do Concidade surge como mais uma instância institucional importante, mas também colabora para essa dispersão institucional e não coordenada, uma vez que a SEHAB nunca exerceu de fato o papel que lhe é atribuído de coordenar a Política Habitacional Municipal.

Embora não faça parte do escopo desta fase da pesquisa uma avaliação da heterogeneidade dos outros agentes e a natureza dos seus conflitos é relevante alertar que o desgaste progressivo do PREZEIS não se deve unicamente pela atuação ou omissão do Estado. Como pondera Rocha (2017) para a conquista de direitos é imprescindível que haja a pressão de movimentos sociais sobre o Estado, por meio das lutas e manifestações sociais. Nas avaliações realizadas pelos diversos atores que compõe o modelo de planejamento e gestão compartilhada foi identificado alguns problemas persistentes que comprometem o fortalecimento da legitimidade e operacionalidade do PREZEIS: a fragilidade das lideranças

⁵⁴ Conferir por exemplo os artigos de Rocha (2017) e de Rocha, Diniz e Jardim (2020) cujas referências constam na Referências Bibliográficas deste Relatório.

frente a processos de desestruturação e de cooptação política; a relação com as bases, enfraquecida e fragmentada; a necessidade de capacitação de novas lideranças; o desconhecimento do PREZEIS e de seu papel, em meio aos moradores das ZEIS e à sociedade em geral. As articulações colaborativas (Universidades, ONG, Ministério Público e Conselhos Municipais) também foram destacadas como pontos positivos⁵⁵ apesar do contexto de encolhimento do papel das ONGs e fragmentação dos diversos segmentos no contexto atual de retrocesso das conquistas adquiridas.

Por outro lado, os Programas financiados com recursos do BID e do BIRD, surgem com sua estrutura própria que à princípio se articulava entre si na mesma Diretoria da URB-Recife (DPE) mas após sua extinção em 2005⁵⁶ eles migraram para as secretarias setoriais com temáticas afins. Na fase de planejamento e elaboração dos projetos, nas gestões municipais do PT, há a participação do PREZEIS, mas esta se dá mais pela iniciativa do corpo técnico do que por uma decisão política, como já mencionado e respaldado pelas entrevistas realizadas.

A constatação pertinente aos objetivos desta pesquisa, é de que o PAC-UAP se insere nesta dinâmica municipal sem interferir em sua capacidade institucional normativa e organizacional, mas favorecendo a complementação ou conclusão das intervenções em assentamentos precários promovidos pelos Programas citados. Para validar esta constatação que ocorre para além da dimensão política, mas na escala de sua operacionalização, vale aprofundar os dois estudos de casos, o HBB-BID e o Prometrópole, cujas características e resultados serão detalhados no próximo Capítulo.

⁵⁵ Conforme o Relatório Síntese do Seminário de Formação dos Participantes do PREZEIS, realizado em janeiro de 2014, no Memorial de Medicina, promovido pela Prefeitura do Recife/PREZEIS e coordenado pelo professor Luís De La Mora (Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizado - CIAPA / UFPE).

⁵⁶ A DPE foi extinta pelo Decreto Municipal nº 21.393/2005.

3. O PAC-UAP E ESTUDOS DE CASO DE SUA IMPLANTAÇÃO NO RECIFE. MUDANÇAS NA CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO?

Este capítulo procura caracterizar de modo mais detalhado, as políticas de urbanização de assentamentos precários implantadas no Recife, que receberam aporte de recursos do PAC para complementar suas intervenções. Na perspectiva de aprofundar a análise, visando identificar possíveis **mudanças na capacidade de implementação das políticas de urbanização de assentamentos precários**, este capítulo visa comparar a implantação dos programas que receberam complementação de recursos do PAC-UAP e a implantação do próprio PAC-UAP. Estrutura-se em dois itens:

1) Inicia com a abordagem do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), enquanto programa de investimentos que incorpora a modalidade de *Urbanização de Assentamentos Precários* (UAP), contextualizando a abrangência de sua implantação na metrópole do Recife e segundo as instâncias de governo contratantes, bem como as suas condições normativas de operacionalização; e

2) Apresenta dois estudos de caso visando caracterizar mudanças na capacidade e nos condicionantes institucionais entre a implantação de programas de urbanização anteriores e a implantação do PAC-UAP que os complementa. Busca caracterizar os princípios norteadores, os objetivos e as condições de operacionalização desses programas, verificando, de modo especial, em que medida há interferência do governo municipal em possíveis mudanças. Como estudos de caso são analisados:

- O Programa Habitar Brasil/ BID versus o PAC-UAP.
- O Prometrópole versus o PAC-UAP.

3.1. O PAC-UAP: CARACTERÍSTICAS NORMATIVAS/INSTITUCIONAIS E ABRANGÊNCIA NA METRÓPOLE DO RECIFE

O **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC), foi instituído pelo Decreto Federal nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, no contexto de uma política de cunho social, implantada por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O Ministério das Cidades, criado em 2003⁵⁷, havia conferido um novo formato à política nacional de habitação popular, conduzida de modo mais direto pela Secretaria Nacional de Habitação⁵⁸. Esta instala, em 2004, o *Conselho Nacional de Habitação* e institui a *Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS)* para ser operacionalizada pela Caixa Econômica Federal no âmbito do *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*, instituído pela Lei Federal nº

⁵⁷ No ano de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República e cria o Ministério das Cidades.

⁵⁸ O Ministério das Cidades instituiu quatro secretarias nacionais – Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, visando articular as políticas setoriais e enfrentar a questão urbana. Contempla diretamente a questão habitacional por meio da Secretaria Nacional de Habitação, sob o comando, inicial (2003-2005), da Profa. Ermínia Maricato, da Universidade de São Paulo (USP).

11.124/2005⁵⁹. Posteriormente, por meio dos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda, foram implantados o *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) (2007) e o *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) (2009), que tiveram impacto significativo na política habitacional brasileira.

O Decreto que cria o PAC cria, também, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), vinculado ao Comitê Gestor do PAC (CGPAC), que coordena as ações necessárias para a sua execução, além de discriminar as medidas integrantes do PAC, entre as quais se destacam medidas de estímulo ao investimento privado e ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura. Nesse sentido, de acordo com Cardoso *et al.* (2017, p. 25-26), o PAC se insere no contexto de uma mudança significativa que ocorre na política econômica do governo, a partir de 2006, marcada pela adoção de estratégias econômicas mais intervencionistas.

Importante destacar que as obras do PAC executadas por Estados e Municípios ganharam status de transferência obrigatória. Ressalte-se ainda as duas etapas do PAC:

- PAC 1, entre 2007 e 2008, com vistas a acelerar o ritmo de crescimento da economia, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e a superação dos gargalos na infraestrutura do país. Em 2009 assume uma nova função, a redução dos impactos da crise internacional, função anticíclica. A Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) foi criada no PAC 1, incluída no Eixo denominado Infraestrutura Social e Urbana (BRASIL, 2014, p. 192).
- PAC 2, em 2011, entra na segunda fase com o mesmo pensamento estratégico, aprimorado, no entanto, pela experiência anterior. No PAC 2, a mesma modalidade de UAP passou a fazer parte do Eixo Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2014, p. 192).

Em conformidade à documentação de acompanhamento e balanços do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o PAC possui vários eixos de intervenção, dentre os quais encontra-se o **Eixo de Infraestrutura Social e Urbana** que abrange investimentos voltados para a melhoria das condições de vida da população por meio de ações que buscam o bem-estar social e a garantia de direitos, tais como acesso à moradia digna e aos serviços de coleta e tratamento de esgoto sanitário, destinação adequada de resíduos, prevenção de desastres, oferta de água e energia elétrica, melhoria dos serviços de transporte coletivo urbano, recuperação de sítios históricos e oferta de equipamentos urbanos. Esse eixo está estruturado nas áreas: habitação, mobilidade urbana, saneamento, prevenção em áreas de risco, recursos hídricos, equipamentos urbanos, cidades históricas e luz para todos.

No eixo de Infraestrutura Social e Urbana estão incluídos os **Projetos Prioritários de Investimentos (PPI)** para intervenções em favelas, até 2020 sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e a partir deste ano pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR)⁶⁰, com a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão

⁵⁹ A Lei Federal nº 11.124/2005 (Emenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei nº. 2.710/1992) que institui o *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*, estabelece os seus fundamentos e composição, além de criar o *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)*, que define fontes e regras para a aplicação de recursos, e o *Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (CNHIS)*, vinculado ao Conselho das Cidades.

⁶⁰ Criado em 2003 e extinto em 2019, o MCidades foi fundido com o Ministério da Integração Nacional no Ministério de Desenvolvimento Regional. Este assume as políticas públicas para infraestrutura e

social. O PAC PPI inclui projetos voltados para capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 150 mil habitantes, que podem ser custeados pelo Orçamento Geral da União (recurso não-oneroso) ou com financiamentos. Já os demais projetos selecionados eram financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e estavam inseridos no programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. (LIMA-SILVA, 2019)

A área de habitação integra a **Urbanização de Assentamentos Precários-UAP**. As ações de UAP contemplam obras e serviços, os quais visam a promoção da melhoria das condições de moradia dos assentamentos integrando atividades de caráter urbanístico, habitacional, fundiário, social e ambiental. A urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP) foi criada ainda na primeira fase do PAC, que pretendia implementar 3.343 operações, por meio de um investimento de R\$ 36 bilhões (BRASIL, 2018). Até 2018 foram concluídos 1.060 obras e 1.595 planos de habitação de interesse social, projetos de urbanização e ações de assistência técnica, totalizando o valor de R\$ 6,4 bilhões. (BRASIL, 2018)

Os Programas e Ações incluídos no PAC-UAP não se destinam apenas à execução de obras de urbanização de favelas, englobando investimentos em elaboração de projetos e planos de habitação, construção de unidades habitacionais, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados; e que existem outros Programas e Ações que destinam recursos para urbanização de favelas no âmbito do PAC que não estão incluídos no PAC-UAP. (PETRAROLLI, 2015)

O PAC-UAP traz o acúmulo de experiências federais e locais – estaduais e municipais – em intervenções de urbanização de assentamentos precários, incorporando conhecimento de iniciativas anteriores sobre a qualidade dos projetos, a participação popular, o planejamento e as soluções urbanísticas. Prioriza o protagonismo dos governos locais na definição e execução dos projetos, dando ênfase às contratações efetuadas pelos Municípios, como a maioria dos programas implantados a partir de meados da década de 1990.

Segundo Cardoso e Denaldi (2018, p. 25) “o investimento total contratado foi de R\$ 29,6 bilhões e foi direcionado para 1.072 municípios, atendendo todos os estados da federação”⁶¹. Contudo, para esses autores, a importância do PAC-UAP como política pública não decorre apenas do volume de recursos investidos ou mesmo da escala das intervenções. O Programa tem também uma dimensão simbólica, ao afirmar a urbanização como política para as favelas, rejeitando a possibilidade da remoção como alternativa (CARDOSO, 2017). Eles consideram que

Os dados nacionais apresentam limitações para a compreensão mais aprofundada do que foi o PAC, já que se trata de um modelo de intervenção que tende a ser muito influenciado pelos contextos locais, tanto do ponto de vista da experiência anterior, em urbanização de favelas, do ente responsável

promoção do desenvolvimento regional. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/> Acesso em 25/01/2021.

⁶¹ Segundo os dados repassados pelo Ministério das Cidades, em janeiro de 2018, referentes ao Banco de dados de obras do PAC para urbanização de favelas, relativos à posição em dezembro de 2017.

pela intervenção (Governo Estadual ou Municipal), quanto pelo contexto específico de cada território. (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 17)

No âmbito da Região Metropolitana do Recife, a implantação do PAC-UAP expressa a diferenciação dessas intervenções, seja ao nível da instância local que realiza a contratação (Tabela 2), seja ao nível da característica da intervenção, que na cidade do Recife é predominantemente, uma intervenção complementar às ações de urbanização já implantadas por programas anteriores (Tabela 3).

Tabela 2. Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários Contratados pelo PAC-UAP na Região Metropolitana do Recife segundo Proponentes

MUNICÍPIOS DA RMRecife		No. PROJETOS	PAC1 e PAC2	FAMÍLIAS	VALOR (R\$)		
					REPASSE	CONTRAPARTIDA	INVESTIMENTO
PROPONENTE: Governo do Estado de Pernambuco							
Cabo de Santo Agostinho		4	PAC 1 (2) PAC 2 (2)	13.096	133.070.422,95	28.719.033,69	161.789.456,64
Camaragibe		1	PAC 1 (1)	600	11.596.000,00	2.283.348,00	13.879.348,00
Goiana		1	PAC 1 (1)	360	3.524.068,96	937.037,66	4.461.106,62
Ipojuca		1	PAC 1 (1)	1.375	22.154.856,40	2.682.426,60	24.837.283,00
Moreno		1	PAC 1 (1)	825	8.914.933,24	1.222.399,87	10.137.333,11
Olinda		3	PAC 1 (3)	13.654	193.299.150,01	24.666.194,49	217.965.344,50
Recife		4	PAC 1 (4)	5.149	54.167.727,69	27.441.571,37	81.609.299,06
SUB-TOTAL Proponente Estado	Valores Absolutos	15	PAC 1 (13) PAC 2 (2)	35.059	426.727.159,25	87.952.011,68	514.679.170,93
	%	40,5	-	27,0	37,9	51,0	39,6
PROPONENTE: Municípios da RMR							
Abreu e Lima		1	PAC 1 (1)	1.400	2.625.892,11	266.656,31	2.892.548,42
Cabo de Santo Agostinho		3	PAC 1 (2) PAC 2 (1)	5.603	63.261.866,00	3.978.053,14	67.239.919,14
Camaragibe		1	PAC 1 (1)	253	1.976.600,00	670.582,87	2.647.182,87
Jaboatão dos Guararapes		2	PAC 1 (1) PAC 2 (1)	3.000	23.683.669,20	5.849.068,48	29.532.737,68
Moreno		1	PAC 1 (1)	210	5.318.399,57	1.058.953,39	6.377.352,96
Olinda		2	PAC 1 (1) PAC 2 (1)	9.354	93.362.244,01	2.192.059,36	95.554.303,37
Paulista		1	PAC 1 (1)	1.438	9.361.482,87	492.709,63	9.854.192,50
Recife (*)	Valores Absolutos	11	PAC 1 (9) PAC 2 (2)	73.431	499.207.521,22	70.138.317,33	569.345.838,55
	% s/Prop. Mun	50,0	-	77,5	71,4	82,9	72,7
	% s/ Total	29,7	-	56,6	44,4	40,6	43,9
SUB-TOTAL Proponente Municípios	Valores Absolutos	22	PAC 1 (17) PAC 2 (5)	94.689	698.797.675	84.646.401	783.444.075
	%	59,5	-	73,0	62,1	49,0	60,4
TOTAL	Valores Absolutos	37	PAC 1 (30) PAC 2 (7)	129.748	1.125.524.834,23	172.598.412,19	1.298.123.246,42
	%	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Extraída da Tabela Geral do Ministério das Cidades (2018), apresentada em ANEXO 1.

Notas

* Recorte Empírico selecionado pela pesquisa.

A instância estadual participa de algumas contratações do PAC-UAP, implantadas em diversos municípios da metrópole do Recife, mas a participação dos governos municipais é mais representativa e, entre esses, o Recife, ratificando a liderança dos Municípios na condução da política habitacional nesse ciclo mais recente. A Tabela 3, a seguir, especifica os contratos realizados mediante o PAC-UAP, implantados no Recife, distinguindo aqueles

contratados pelos governos estadual e pela Prefeitura do Recife. Estes, por sua vez, representam a maioria, correspondendo a 93,4% das famílias contempladas e cerca de 87,5% do total de investimentos. Os dois estudos de caso selecionados para serem aprofundados neste Capítulo 3, são bastante representativos, seja em relação ao total de famílias beneficiadas pelo PAC-UAP no Recife (59,4%), seja ao valor de investimento total (48,3%).

Tabela 3. Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários no Recife com recursos do PAC-UAP

PROGRAMA ANTECEDENTE	LOCALIDADE	PAC 1 PAC 2	ANO SELE- ÇÃO	FAMÍ- LIAS	VALOR (R\$)		
Nome [Fonte de Recursos]					Repasse / Empréstimo	Contrapartida	Investimento
PROJETOS CONTRATADOS PELO GOVERNO DE PERNAMBUCO NA CIDADE DO RECIFE							
NOVO	Urbanização - Mulheres de Tejucupapo	1	2009	773	8.405.100,00	2.982.983,48	11.388.083,48
NOVO	Urbanização - Escorregou Tá Dentro	1	2009	909	7.094.335,74	5.580.374,36	12.674.710,10
PROMETRÓPOLE [BIRD]	Urbanização UE 23 Campo Grande	1	2007	1.339	18.642.800,00	9.066.026,87	27.708.826,87
HABITAR BRASIL/BID [BID]	Sítio Grande- Dancing Days	1	2007	2.128	20.025.491,95	9.812.186,66	29.837.678,61
Sub-Total dos Contratos do Governo PE no Recife				5.149	54.167.727,69	27.441.571,37	81.609.299,06
% s/ TOTAL de Contratos do Governo PE no Recife				6,6	9,8	28,1	12,5
PROJETOS CONTRATADOS PELA PREFEITURA DO RECIFE							
HABITAR BRASIL/BID [BID]	Campo do Vila	1	2007	355	3.664.608,45	997.949,95	4.662.558,40
	Vila Imperial	1	2007	647	5.325.067,42	2.063.339,87	7.388.407,29
	Padre Miguel	1	2007	866	7.319.457,06	2.979.317,66	10.298.774,72
	Abençoada por Deus	1	2007	1.109	11.187.948,37	1.896.428,59	13.084.376,96
PROMETRÓPOLE [BIRD]	Bacia do Beberibe UE 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 /várias comunidades	1	2007	28.791	134.582.545,50	24.777.968,69	159.360.514,19
	Bacia do Rio Beberibe	2	2010	14.910	113.550.603,08	5.976.347,53	119.526.950,61
Proj. Capibaribe Melhor [BIRD]	Diversas Comunidades	2	2010	8.613	94.745.329,68	-	94.745.329,68
Projeto Via Mangue [OGU]	Bode, Encanta Moça e Jardim	1	2007	15.434	61.306.561,66	13.020.000,00	74.326.561,66
	Beira Rio (Bacia do Rio Jordão)	1	2007	1.337	37.960.000,00	10.428.582,01	48.388.582,01
Proj. Revitalização do Pilar [BNDES]	Comunidade do Pilar	1	2007	442	19.479.000,00	4.316.994,00	23.795.994,00
		1	2009	927	10.086.400,00	3.681.389,03	13.767.789,03
Sub_Total de Contratos da Prefeitura do Recife				73.431	499.207.521,22	70.138.317,33	569.345.838,55
% s/ Contratos da Prefeitura do Recife na Cidade do Recife				93,4	90,2	71,9	87,5
TOTAL DE CONTRATOS NA CIDADE DO RECIFE				78.580	553.375.248,91	97.579.888,70	650.955.137,61
% s/ TOTAL DE CONTRATOS NA CIDADE DO RECIFE				100,0	100,0	100,0	100,0
VALORES CORRESPONDENTES AOS 3 ESTUDOS DE CASO (*)							
Sub-Total 2 Estudos de Caso: Contratos da Prefeitura Recife				46.678	46.678,00	38.691.352,29	314.321.582,17
% s/ Total Contratos da Prefeitura do Recife				63,6	63,6	55,2	55,2
% s/ TOTAL de Contratos na Cidade do Recife				59,4	59,4	39,7	48,3

Fonte: Dados extraídos da Tabela Geral fornecida pelo Ministério das Cidades (2018), apresentada em ANEXO 1.

As duas operações no Recife que vêm sendo executadas com recursos do PAC, sem contratos antecedentes, estão sob a gestão do governo estadual, por meio da CEHAB⁶², compreendendo o projeto de provisão habitacional, *Mulheres de Tejucupapo*, e o projeto para eliminação de risco da comunidade *Escorregou Tá Dentro*. Encontra-se, também, sob a gestão da instância estadual, duas áreas onde foram implantados programas de urbanização, financiados por organismos internacionais, que receberam aporte de recursos do PAC-UAP para complementação das obras: a Urbanização UE 23 Campo Grande, implantada pelo Prometrópole com recursos do BIRD; e a urbanização de Sítio Grande-Dancing Days, implantada pelo Habitar Brasil/BID, mediante recursos do BID

Todos os contratos de recursos do PAC-UAP, realizados pela gestão municipal do Recife, têm por objetivo complementar obras de urbanização de contratos antecedentes, estabelecidos com diversos agentes financiadores, mediante programas já encerrados, conforme apresenta a Tabela 3. Correspondem a diversos assentamentos que receberam intervenções anteriores de cinco programas, registrando as obras abaixo relacionadas (MORAES; MIRANDA; SOUZA, 2018):

- Implantação de infraestrutura para urbanização de áreas degradadas, com remanejamento de famílias e construção de unidades habitacionais nas áreas de intervenção do **Programa Habitar/BID – Padre Miguel, Campo do Vila, Abençoada por Deus e Vila Imperial**. Nessas duas últimas áreas foram liberados recursos para provisão de serviços sociais básicos e ações de regularização fundiária.
- Urbanização integrada nas áreas de atuação do **PROMETRÓPOLE**, contemplando oito UE - UE 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 e 23.
- Implantação de infraestrutura urbana nas áreas de intervenção do **Projeto Via Mangue**, além de construção de três habitacionais para reassentar 992 famílias: o *Habitacional Via Mangue 3*, no bairro da Imbiribeira, com 352 famílias oriundas das comunidades de Xuxa e parte de Deus Nos Acuda; os *Habitacionais Via Mangue 1 e 2*, no bairro do Pina, com 640 famílias reassentadas das localidades Deus nos Acuda, Jardim Beira Rio e Beira Rio.
- Implantação de infraestrutura viária, de saneamento e de drenagem, para execução das fases 3,4 e 5 do **Projeto Capibaribe Melhor**, financiado pelo Banco Mundial nas suas duas primeiras fases. Atua de modo integrado com o PMCMV, que assume a construção de conjuntos habitacionais para abrigar as famílias a serem reassentadas no *Conjunto Habitacional Lemos Torres* (192 famílias).
- Obras de urbanização e construção de habitações na Comunidade do Pilar, complementando as ações do **Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar (PRUISCP)**, financiado na fase inicial pelo BNDES.

Além dos contratos apresentados na Tabela 3 e descritos acima constam propostas para Assistência Técnica apresentadas por duas organizações sociais - Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas e Associação de Apoio a Famílias Sem Teto do Estado de Pernambuco – que não registram nenhum valor investido no Balanço do PAC 2015-2018. A atual coordenadoria

⁶² Como foi destacado no item 1.2.1, a CEHAB é sucessora da COHAB-PE e incorporou parte da sua experiência na gestão de programas habitacionais, apesar do desmonte de sua equipe com a extinção do órgão.

de Repasse da CAIXA desconhecia essa ação, acreditando ter sido selecionada pelo PAC, porém não contratada.

Das intervenções relacionadas na Tabela 3, quatro tiveram suas obras físicas concluídas - Padre Miguel, Campo do Vila, Vila Imperial e Abençoada Por Deus. São intervenções que foram iniciadas com recursos do Programa Habitar Brasil/BID e tiveram contratos firmados pela Prefeitura do Recife para aporte de recursos do PAC/UAP, visando a conclusão das obras iniciadas e o encerramento dos contratos. Não obstante a conclusão das obras, conforme informações da Caixa, obtidas em reunião ocorrida em fevereiro de 2021, o encerramento desses contratos encontra-se pendente, excetuando-se o de Abençoada por Deus, o qual finalizou a regularização fundiária com a entrega dos títulos às famílias beneficiadas em 2019. Os demais apresentam as seguintes pendências para o encerramento:

- Padre Miguel- trabalho de pós-ocupação não realizado.
- Campo do Vila- parte do trabalho de pós-ocupação não realizado.
- Vila Imperial- prestação de contas pendente.

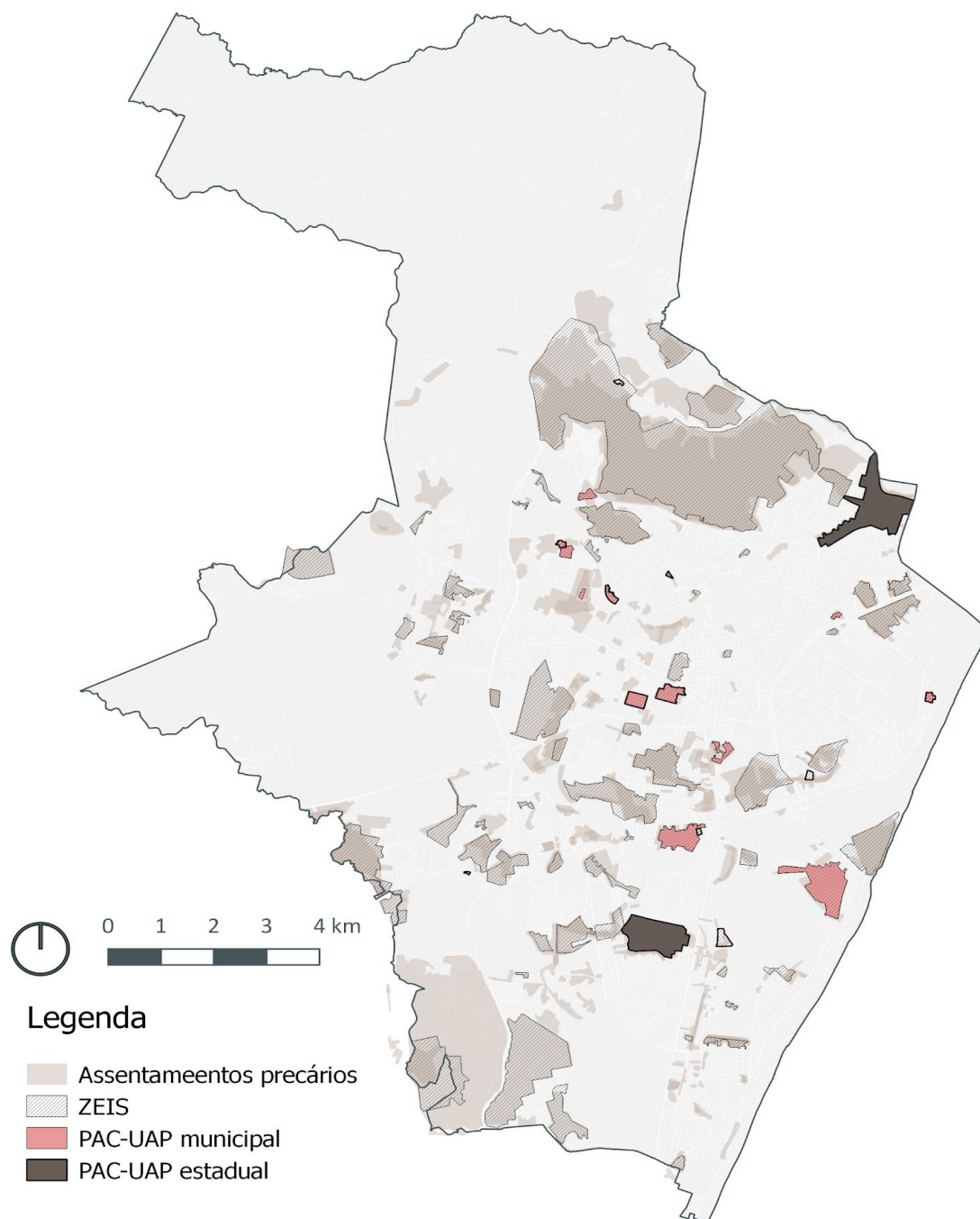
Importante destacar que, durante o processo de migração dos projetos do Habitar Brasil BID para o PAC, o limite percentual a ser auferido para cada atividade prevista no Quadro de Composição do Investimento-QCI para o enquadramento dos projetos no novo Programa apresentava divergência referente ao adotado anteriormente pelo HBB/BID. Nesse caso, a própria orientação da CAIXA na época, no que concerne à contrapartida do Município foi considerar a situação mais favorável para a Prefeitura.

Embora no site do Ministério disponível não apareça mais as ações selecionadas e já concluídas com recursos do PAC, alguns destes contratos ainda não foram encerrados formalmente, conforme apresentado acima. O volume de recursos destinados pelo Governo Federal a esta política, possibilitou a ampliação da escala de sua intervenção e o desenvolvimento de soluções urbanas integradas, marcando um momento significativo na política de urbanização de assentamentos precários no Brasil. A perda de importância do PAC-UAP na agenda nacional se dá em paralelo com a expansão do *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV), cujo desenho deslocava a participação dos municípios para o segundo plano e ampliava a participação do setor privado, com vistas a conferir maior agilidade à implantação da política. Contribuiu, também, para isso a crise política brasileira de 2016⁶³, cujas consequências levaram ao aprofundamento do modelo econômico neoliberal e da austeridade fiscal focada nos cortes dos programas sociais (CARDOSO, DENALDI, 2018).

Os itens seguintes apresentam dois estudos de caso, que buscam detalhar as condições de implantação do PAC em face às de programas que o antecederam. Foram selecionados os programas Habitar Brasil/BID e o Prometrópole, que, conforme a Tabela 3, contempla dois terços das famílias beneficiadas e do valor de repasse dos recursos do PAC contratados pelo Município. A Figura 17, a seguir, apresenta os assentamentos precários do Recife com intervenções do PAC-UAP, contratados pelo Município e pelo Governo do Estado.

⁶³ Crise que culminou com o *impeachment* da Presidente Dilma Rouseff, substituída por seu vice Michel Temer.

Figura 17. Assentamentos precários e ZEIS do Recife contemplados com recursos do PAC-UAP mediante contratos firmados pelo Município e pelo Governo do Estado



Fonte: Observatório PE, 2021.

3.2. O PAC-UAP NO CONTEXTO DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL-BID

O Programa Habitar Brasil BID (HBB-BID), datado de 1998, consistiu em uma reformulação do Programa Habitar Brasil, implantado pelo Governo Federal em 1995. Ele teve suas novas bases definidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) juntamente com o Governo Federal, passando a ser instrumento prioritário para urbanização de assentamentos precários, tendo os seguintes eixos de ação:

- 1) Urbanização de assentamentos subnormais ou reassentamento de famílias residentes em áreas de risco — regularização fundiária, infraestrutura urbana, entre outros.
- 2) Mobilização e capacitação da comunidade — participação das famílias nas etapas de implantação do projeto e promoção de cursos e de oportunidades de trabalho e renda.
- 3) Desenvolvimento institucional, investindo no desempenho técnico, econômico, financeiro e fiscal do município (BRASIL, SEDU, 2000).

Inegavelmente, o diferencial do HBB-BID, em relação aos programas brasileiros anteriores, diz respeito ao seu terceiro eixo, o de Desenvolvimento Institucional (DI), que visava trazer ao município contratante melhores condições de atuação gerencial dos organismos públicos envolvidos com a operação do Programa. Isso se dava através do apoio à elaboração de legislação urbana, além da informatização dos setores do poder público municipal responsáveis pelas ações de planejamento urbano, implementação e acompanhamento das ações de urbanização e reassentamento de famílias.

Neste aspecto, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) – componente do programa HBB-BID – é um elemento que merece destaque, pois, conforme afirma Cavalcanti (2008), define as ações de Desenvolvimento Institucional, capacitando técnica e administrativamente as Prefeituras municipais. Nele, são estabelecidas as metas de planejamento em médio e longo prazo, priorizando e hierarquizando as intervenções integradas nos assentamentos precários.

Baseado nas contribuições trazidas pelo HBB-BID, este subcapítulo examina o arcabouço institucional normativo e os arranjos institucionais organizacionais do programa executado no Recife ao longo das diversas gestões municipais, até a sua migração institucional para o PAC-UAP. Tendo em vista esta migração, desenvolve-se a análise da influência das ações desenvolvidas no bojo do PAC sobre os arranjos institucionais e normativos que conduzem a execução das ações de urbanização de favelas do HBB-BID no Recife. Para tanto, investiga-se inicialmente o arcabouço institucional implantado para sua operação, com os atores envolvidos, sua estrutura organizacional, atribuições etc., além de apresentar resumidamente as áreas priorizadas para receber as ações do HBB-BID.

Em seguida, delineiam-se os vários arranjos operacionais definidos ao longo de distintas gestões (federais e municipais, sobretudo) para a implementação do Programa no Recife, abordando as adaptações implantadas, em especial após o advento do PAC. Essas mudanças são investigadas do ponto de vista institucional (dos organismos e instâncias mobilizados), técnico-setorial (dos campos profissionais vinculados aos diversos setores das políticas públicas em voga) e executivo (desde os procedimentos técnicos adotados até a

abrangência do Desenvolvimento Institucional). Por fim, traz-se algumas considerações acerca dos impactos do HBB-BID sobre as capacidades para a urbanização de favelas.

3.2.1. Arcabouço institucional e áreas de atuação prioritária do HBB-BID no Recife

Por ser um programa novo implementado pela antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), o HBB-BID teve suas diretrizes e normas adequadas sobre uma definição prévia. Tais diretrizes estão definidas no Manual e no Regulamento Operacional do Programa. Em 2005, o HBB-BID totaliza cerca de 100 projetos de intervenção, distribuídos em diversos municípios brasileiros (MORAES *et al.*, 2018).

Em 2003, o Ministério das Cidades ocupa o lugar da SEDU e cria um modelo de gerenciamento do Programa Habitar Brasil BID. Tal modelo é constituído pelos seguintes componentes com atribuições específicas:

- Uma Unidade de Coordenação do Programa (UCP), representada pelos consultores na área social, ambiental, jurídica e de engenharia, que tem o papel de fazer o acompanhamento de todos os projetos no Brasil, implementados nos assentamentos precários dos municípios brasileiros.
- Uma Unidade Executora Estadual (UEE) a ser criada nos estados que têm projetos contratados.
- Uma Unidade Executora Municipal (UEM), em cada município que participa do Programa, compostas por um Coordenador Geral e 02 Coordenadores, um de engenharia e outro do trabalho de participação comunitária, com a finalidade de fazer também o acompanhamento dos projetos que estão sendo executados nas comunidades de suas cidades (BURGOS, 2014).

Estas três Unidades são hierarquicamente organizadas pelo nível de representatividade de cada uma nas três esferas de Governo, sendo que a UCP é o órgão gestor que exerce a função supervisão geral da execução do Programa (definir diretrizes, aprovar, acompanhar e avaliar os projetos e alocar os recursos) as UEE e UEM assumem a sua execução (implementar as ações e projetos).

A Unidade Executora Municipal (UEM) também é a responsável pela elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), construído de forma participativa – uma exigência da agência internacional de desenvolvimento que merece destaque. Com este instrumento como referência, a UEM se encarrega de elaborar e implantar projetos integrados para a urbanização e regularização dos chamados assentamentos subnormais. Além destas, a Caixa Econômica Federal (CEF), é o agente que intermedia as escalas federal e local (estadual ou municipal), sendo responsável por operacionalizar os contratos e repassa recursos (Quadro 4).

Quadro 4. Principais atores do HBB-BID por nível de representatividade, atribuição e função.

ATORES	NÍVEL DE REPRESENTATIVIDADE	ATRIBUIÇÃO	FUNÇÃO
SEDU/UCP	Federal	Órgão Gestor	Define diretrizes, aprova, acompanha, avalia, supervisiona, aloca recursos.
Escritório de Negócios (CEF)	Federal	Órgão Prestador de Serviços	Operacionaliza os contratos e repassa recursos.
Unidade Executora Estadual (UEE)	Estadual	Órgão Executivo Estadual	Diretamente responsável pela implementação das ações e projetos do programa.
Unidade Executora Municipal (UEM)	Municipal	Órgão Executivo Municipal	Diretamente responsável pela implementação das ações e projetos do programa.

Fonte: Observatório PE, 2021, com base no Regulamento Operacional do Programa HBB-BID.

Do ponto de vista da articulação do Governo Federal com os Bancos Internacionais de Fomento (a exemplo do BID e do BIRD), a iniciativa do HBB-BID se insere na perspectiva de uma lógica da geopolítica internacional que estabelece uma espécie de “hierarquia” do desenvolvimento. Observa-se, no Brasil assim como em outros países latino-americanos e africanos, a influência das Agências Multilaterais nas Agendas Urbanas dos países e cidades nos quais elas financiam intervenções por meio da implementação de Programas. O BID, por exemplo, promove a formatação e implementação de Programas em diversas políticas setoriais, tais como o Programa Monumenta-BID (focado em ações de preservação e valorização do Patrimônio Histórico); Programa de Desenvolvimento do Turismo PRODETUR/BID (voltado à promoção do Turismo e do Desenvolvimento econômico); e o próprio HBB-BID (cujo recorte é o Desenvolvimento Institucional para ações de promoção de Habitação e Urbanização Integrada), entre outros.

Cada um desses programas, embora apresentem especificidades temáticas, adotam um *modus operandi* similar e difundem conceitos e ideias por meio das suas cartilhas e manuais, que regulamentam tais Programas. O BID relaciona-se diretamente com a União que, através dos seus órgãos operacionais, articula-se com o restante dos atores nos diversos níveis dos entes federativos (Figura 18).

Figura 18. Diagrama de estrutura organizacional dos atores do HBB-BID



Fonte: Observatório PE, adaptado de Cavalcanti, 2008.

Apesar dos parâmetros de operação do HBB-BID serem ditados pelo organismo de fomento ao desenvolvimento, o BID, Cavalcanti (2008) considera que os atores locais conseguem alterar a agenda urbana adequando-a à realidade específica de cada um e assim induzem alterações em outras localidades, influenciando na mudança da agenda do BID. Esse processo, constituindo-se como que uma influência reversa, ocorre a partir de alguns mecanismos:

1) Há uma indução forte da agenda urbana do BID para o governo federal, seguida por uma outra do governo federal para o governo local.

2) Ocorre simultaneamente uma intensa influência do HBB-BID na agenda local, uma vez que o Programa induz a formulação do **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)** e uma forte tendência para a revisão da política habitacional de interesse social nacional, a partir das experiências locais.

3) O Governo Federal e local, por intermédio da CEF, do Ministério das Cidades, das municipalidades e dos estados, atuam como difusores das ideias, mas não se pode identificar as suas origens, uma vez que a difusão da agenda urbana, pelo programa HBB-BID, ocorre por meio da interação entre diversos atores locais.

4) A capacitação dos atores locais, como também de agentes do governo federal promovido pelo Programa HBB-BID, favorece o desenvolvimento institucional dessas instâncias.

Para ilustrar a influência de mão dupla que ocorre entre as unidades executoras municipais e o BID, vale mencionar o caso da primeira intervenção do HBB-BID no Recife, contratado pelo município: o Conjunto Habitacional Beira Rio. Apesar do BID inicialmente não aceitar a remoção de favelas dentro do programa HBB-BID, a administração local consegue suplantear essa exigência na negociação da proposta do Projeto Beira Rio, justificando a necessidade de remoção de famílias com realocação para áreas consideradas próximas de seus locais de origem.

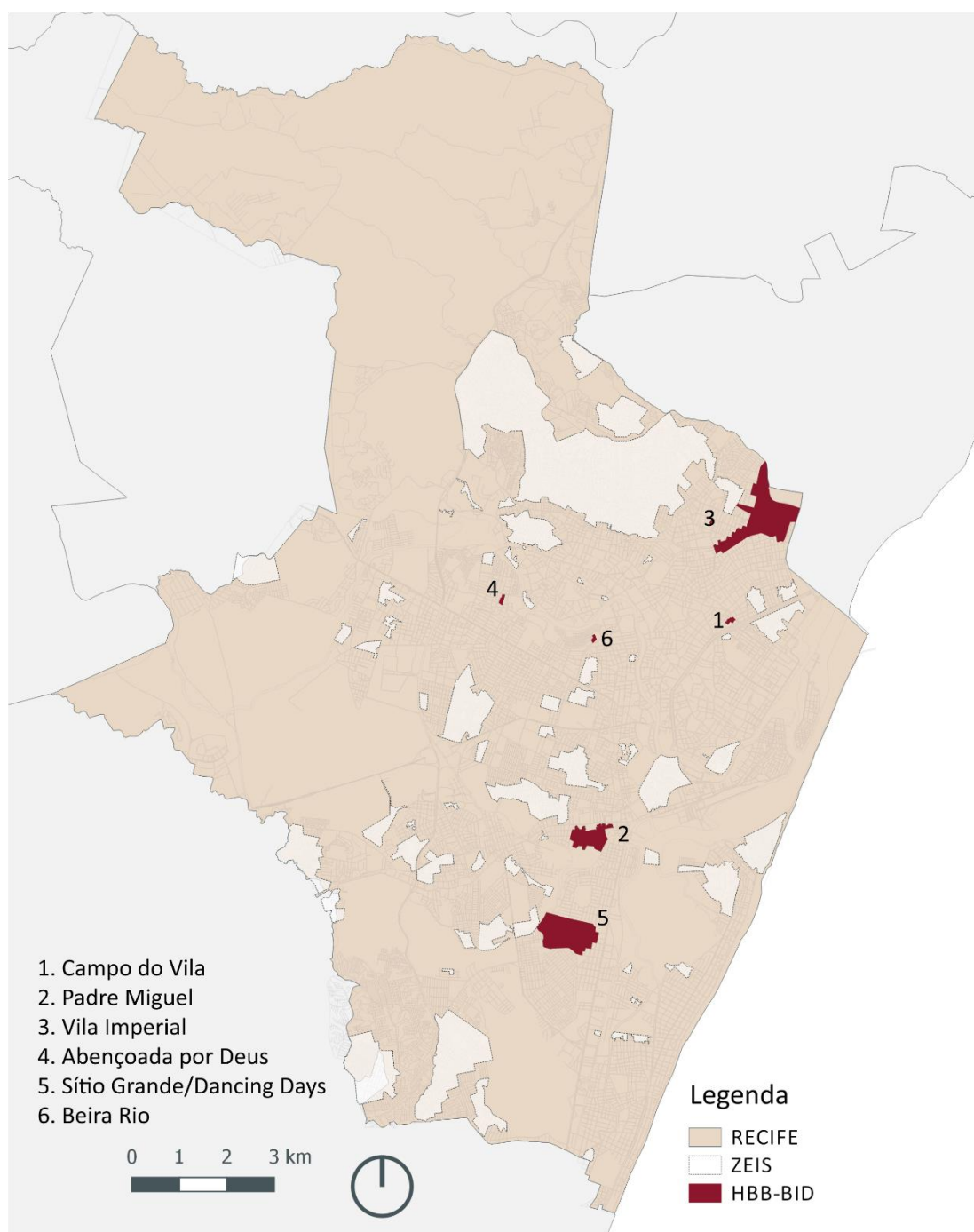
Neste sentido, Cavalcanti (op. cit., 2008) argumenta que, embora houvesse espaço para a interlocução entre os atores locais e o BID, a influência da Agenda Urbana estabelecida pelo Banco se evidencia face à exigência da elaboração do **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS)**, como condição para a execução dos projetos, em uma perspectiva para a definição de uma Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

Considerando as intervenções do PAC-UAP, quanto ao Arranjo Institucional, as operações sob responsabilidade do município foram distribuídas por três órgãos, a URB-Recife, com envolvimento maior da Diretoria de Habitação; a Secretaria de Habitação e a Secretaria de Saneamento, em função da origem dos projetos e, também, da natureza e tipo de intervenção. Esses órgãos apresentam estruturas e dinâmicas diferentes e tiveram várias mudanças ao longo da implementação dos projetos (MORAES; MIRANDA; SOUZA, 2018).

No caso do Programa HBB-BID, na Região Metropolitana do Recife são aprovados oito projetos: três contratados com o Governo do Estado, com anuência dos municípios e cinco contratados com o município do Recife. Entre os projetos contratados com o Governo do Estado apenas um se localiza no Recife, enquanto os dois outros situam-se nos municípios de Olinda e do Cabo de Santo Agostinho (BRASIL, 2018). São seis, portanto, os assentamentos

precários ou ZEIS beneficiados pelo Programa no Recife: Beira Rio, ZEIS Campo do Vila, ZEIS Padre Miguel, Assentamentos Vila Imperial, Abençoada por Deus (ZEIS 2), contratados pelo município, e a ZEIS Sítio Grande-Dancing Days, contratada pelo Governo do Estado (Figura 19).

Figura 19. Mapeamento das áreas onde o Programa Habitar Brasil BID atuou no ciclo recente, no Recife-PE.



Fonte: Observatório PE, 2021. Com base nos dados do Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016).

O projeto-piloto, no âmbito do HBB-BID no Recife, denominado Projeto Beira-Rio, promoveu o reassentamento integral da comunidade de Arlindo Gouveia e parcial da comunidade José de Holanda, que ocupavam as margens do Rio Capibaribe, para o Conjunto Habitacional da Torre, em abril de 2004.

Como mencionado no Capítulo 2, na gestão municipal de Roberto Magalhães, a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente é a proponente de todos os projetos do HBB-BID executados pelo município, por meio da URB-Recife. A partir da Reforma Administrativa (Lei Municipal nº 17.108 /2005), na segunda gestão do prefeito João Paulo Lima e Silva, com a criação da Secretaria de Habitação (SEHAB), o Programa migra para a nova secretaria, a qual foi a responsável pela execução das obras e ações desse programa com recursos do PAC-UAP. Já para as operações sob a responsabilidade do Governo do Estado de Pernambuco, o Arranjo Institucional também tem as mesmas características do municipal, tendo à frente a Companhia de Habitação (Cehab-PE) e sem estruturas institucionais específicas para as intervenções do PAC-UAP.

3.2.2. Arranjos operacionais do HBB-BID no Recife

Sob o arcabouço institucional de base anteriormente delineado, e com foco nas áreas definidas como alvos prioritários do HBB-BID no Recife, que receberam os investimentos associados às ações dos governos estadual e municipal, foram desenvolvidas as ações do Programa na cidade. As distintas formas como o HBB-BID organiza e executa suas ações, em conformidade com a alternância de poder (sobretudo no nível do Executivo Municipal) e realinhamento de prioridades políticas, são apresentadas e discutidas aqui.

No Recife, como em outras cidades, a modalidade do PAC-UAP representa a possibilidade de complementar programas/projetos de urbanização de assentamentos precários antecedentes, como o programa HBB-BID. Pelo significativo volume de recursos do PAC e pela escala de intervenções constitui-se em uma oportunidade para a regularização urbanística e provisão habitacional de parte significativa dos assentamentos precários no Recife (MORAES *et al.*, 2018).

O programa no âmbito do município origina-se no final da gestão de Roberto Magalhães (1997-2000). Na ocasião, a Empresa de Urbanização do Recife-URB, órgão vinculado à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente assume a responsabilidade pela execução do programa HBB-BID no âmbito municipal. A UEM foi constituída por técnicos da própria URB, assumindo a elaboração do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais-PEMAS e a indicação da área a ser contemplada com recursos para o projeto-piloto pelo subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais-UAS.

Em conformidade ao apresentado anteriormente, dentre as cinco áreas contempladas pelo HBB-BID (Beira Rio da Torre, Abençoada por Deus, ZEIS Campo do Vila, ZEIS Padre Miguel e Vila Imperial), o projeto-piloto prevê a construção de um conjunto habitacional para reassentar as famílias de duas comunidades localizadas nas margens do rio Capibaribe, próximas ao terreno do habitacional.

Embora o programa não contemple na sua formatação o reassentamento integral de famílias, considerando que o objetivo principal do subprograma de intervenção física era a urbanização de áreas ditas subnormais, o município findou por viabilizar três projetos de intervenções com recursos do HBB-BID para reassentamentos de famílias em conjuntos habitacionais, o projeto-piloto Beira Rio da Torre, Abençoada por Deus e Vila Imperial, os dois últimos propostos na gestão subsequente (Figuras 20, 21 e 22).

É importante destacar que, divergindo das diretrizes do subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), o reassentamento das famílias para o Conjunto Habitacional Beira Rio da Torre responde ao objetivo de viabilizar a abertura de uma grande via prevista nas duas margens ao longo do rio Capibaribe impactando em três bairros nobres da zona norte do Recife (Graças, Madalena e Torre) na perspectiva de valorização imobiliária. Este tipo de obra viária é priorizado por esta gestão municipal, nas palavras de Souza (2007, p.45):

A gestão do prefeito Roberto Magalhães teve seu foco nas grandes obras estruturadoras, priorizando aberturas de vias e construção de viadutos, imprimindo uma forma tradicional de governar a cidade. A sua gestão também esteve sob o ideário empreendedor, quando prioriza o segmento turístico considerado como o único que propicia o desenvolvimento econômico da cidade. Nessa direção foi concebido um plano estratégico para a cidade, denominado Projeto Capital⁶⁴.

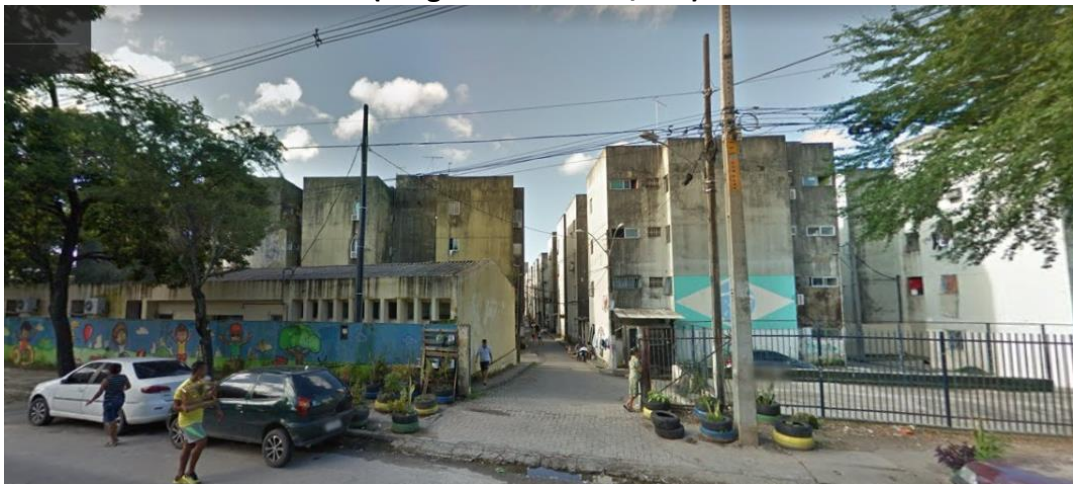
Figura 20. Registro fotográfico do Conjunto Habitacional Beira Rio da Torre (Programa HBB-BID/BID).



Fonte: NEVES, 2006.

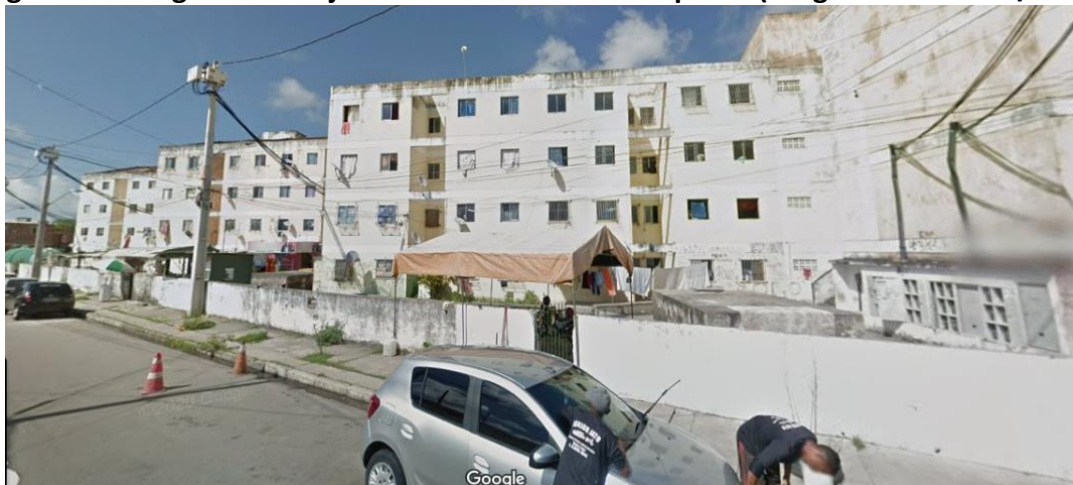
⁶⁴ O Projeto Capital foi desenvolvido pela equipe técnica da prefeitura, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente e contou com a participação de um conselho coordenador constituído por 21 (vinte e um) membros, representando segmentos sociais, entidades populares, associações de profissionais liberais, universidade, além de uma consultoria externa (IPAD).

Figura 21. Imagem fotográfica do Conjunto Habitacional Abençoada por Deus (Programa HBB-BID/BID).



Fonte: Conjunto Habitacional Abençoada por Deus, Iputinga, Recife. *Google Maps*, 2019.

Figura 22. Imagem do Conjunto Habitacional Vila Imperial (Programa HBB-BID/BID).



Fonte: Conjunto Habitacional Vila Imperial, Arruda, Recife. *Google Maps*, 2019.

Quando o Partido dos Trabalhadores-PT assume o comando da administração municipal, com a eleição de João Paulo que permanece na gestão por 8 anos (2001-2008), sucedido por João da Costa do mesmo partido (2009-2012), o HBB-BID já estava em andamento, o PEMAS já realizado e o projeto Beira Rio contratado. Ocorre, então, uma mudança na equipe técnica que compunha a UEM, passando a integrá-la, além de profissionais da URB, técnicos do Governo do Estado cedidos à Prefeitura do Recife em cargos comissionados. Foram executadas as obras de construção do habitacional Beira Rio da Torre e entregues as unidades habitacionais aos beneficiários finais ainda nesta primeira gestão de João Paulo.

É importante registrar que a Reforma Administrativa de 2005 (detalhada anteriormente, no Capítulo 2) impacta diretamente o processo de discussão e de deliberação acerca dos projetos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos e executados pelo poder público. Todavia, quanto à definição da área a ser urbanizada no âmbito do HBB-BID, na gestão do PT são priorizadas intervenções que favorecem a política

habitacional conduzida pela administração local e a participação dos envolvidos (sobretudo as famílias beneficiárias), ao invés de definir áreas de reassentamento para viabilizar a abertura de vias e a valorização imobiliária dela decorrente, como na gestão anterior.

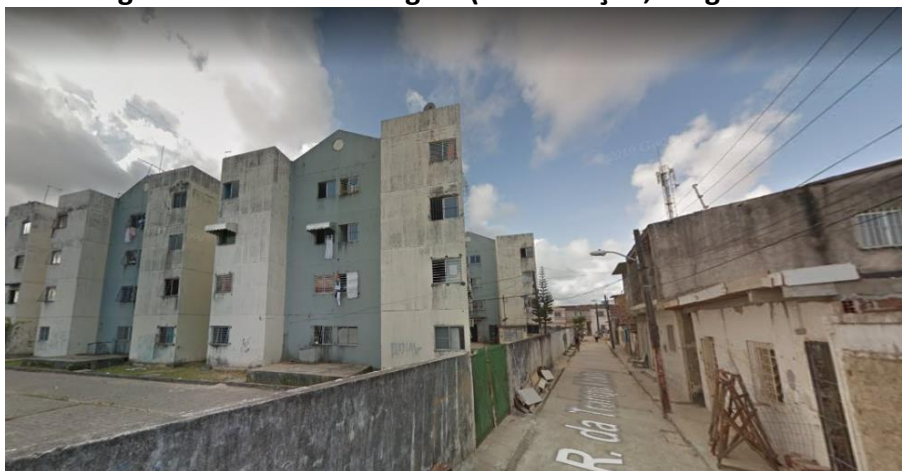
Desta forma, a escolha das outras áreas a serem beneficiadas pelo Programa foi submetida ao debate e à aprovação no Fórum do PREZEIS. Por meio de um processo de negociação, definiram-se como critérios para escolha das ZEIS que deveriam ser contempladas com recursos do HBB-BID: primeiramente, que as áreas selecionadas já possuísem planos urbanísticos concebidos; em seguida, que tivessem suas COMUL instaladas; e finalmente, que suas dimensões fossem adequadas ao montante de recursos disponíveis. A partir desses critérios foram selecionadas as áreas das ZEIS Campo do Vila e ZEIS Padre Miguel (Figuras 23 e 24).

Figura 23. Imagem da ZEIS Campo do Vila (Urbanização, Programa HBB-BID/BID).



Fonte: ZEIS Campo do Vila, Espinheiro, Recife. *Google Maps*, 2019.

Figura 24. Imagem da ZEIS Padre Miguel (Urbanização, Programa HBB-BID/BID).



Fonte: Conjunto Habitacional Padre Miguel, Afogados, Recife. *Google Maps*, 2019.

Concomitantemente à execução das obras do projeto piloto, foram apresentadas outras propostas de intervenção que estivessem mais de acordo com as diretrizes do subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) do HBB-BID, além de mais outros dois reassentamentos integrais de comunidades, os supracitados Abençoada por Deus e Vila Imperial. O primeiro, em consequência do conflito herdado da gestão anterior, devido à sua localização, vizinha ao terreno onde se encontrava em construção o habitacional Beira Rio da Torre. A comunidade local não aceitava que fossem trazidas famílias localizadas mais distantes do terreno, para ocupar as moradias já em construção.

Assim, inicia-se o processo de negociação com a Unidade de Coordenação do Programa (UCP) e a CEF para a aprovação de mais uma intervenção que resolvesse o conflito criado e, ainda, a possibilidade de se executar uma urbanização integrada, conforme priorizava o Programa. Quando as famílias de Abençoada por Deus, em protesto por não serem beneficiadas, invadem o terreno visando impedir a continuidade da obra, o poder público municipal propõe um pacto de negociação para superar o conflito: as famílias se encarregaram de procurar um outro terreno próximo a ser desapropriado pelo município para construção de um conjunto habitacional, que abrigaria outras famílias que encontravam-se na mesma situação de vulnerabilidade social, às margens do rio Capibaribe.

Por fim, o projeto de Vila Imperial surgiu como consequência da urbanização da ZEIS Campo do Vila, por se tratar de assentamento precário, em área pública (uma reserva de área para construção de alça do viaduto existente), vizinho à comunidade de Campo do Vila. Inicialmente, a CEF resiste em aceitar a demanda da URB-Recife de acrescentar mais uma área de intervenção a ser contemplada pelo subprograma de UAS, por se tratar de outro reassentamento integral da comunidade, e, principalmente pelo número de projetos já assinados com o município bem superior aos demais municípios da região na época.

No entanto, em conformidade às premissas do programa, a urbanização teria que considerar todo o entorno da área requalificada. Assim, os gestores municipais usam como argumento a necessidade de melhorar a qualidade de vida daquelas famílias vizinhas da área em processo de urbanização, retirando-as da situação de vulnerabilidade socioeconômica em que se encontravam. Houve, então, a necessidade de negociação direta entre o Secretário de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente do município e a UCP para viabilizar a assinatura deste último projeto de UAS.

Ao final da primeira gestão do PT, todos os projetos arquitetônicos e urbanísticos das áreas contempladas pelo HBB-BID já estavam concluídos, além do reassentamento das duas comunidades previstas no projeto-piloto e iniciadas as obras de Padre Miguel. Considerando que as assinaturas dos contratos se davam diretamente com a prefeitura, por meio da secretaria municipal, os projetos foram encaminhados pela UEM à Comissão Central de Licitação (CCL) para encaminhamento das providências quanto à licitação das obras, embora a URB possuísse uma Comissão Permanente de Licitação (CPL).

Em 2005, conforme descrito anteriormente, no primeiro ano da segunda gestão do PT, foi recriada a Secretaria de Habitação e a UEM do HBB-BID passou a ser gerida pela nova secretaria. A SEHAB procedeu com o acompanhamento das licitações, deu continuidade às obras iniciadas e contratou as demais execuções de obras, até a sua conclusão.

No momento da criação do PAC, em 2007, os projetos do HBB-BID em andamento foram selecionados e as obras concluídas por meio desse novo programa, o PAC-UAP: Abençoada por Deus, em julho de 2008; Padre Miguel em abril de 2009; Vila Imperial em junho de 2010; e, por último, Campo do Vila, em junho de 2012.

O PT deixa a gestão municipal em 2013, com a eleição de Geraldo Júlio (PSB), que permanece por oito anos consecutivos (de 2013 a 2020), e em 2020 elege o atual Prefeito, João Campos, do mesmo partido. A SEHAB segue existindo e atuando no campo das ações do HBB-BID, mesmo com as reformas administrativas ocorridas no período em que ela é incorporada à Secretaria de Infraestrutura, e fica sob a coordenação da Secretaria Executiva de Habitação, que a substituiu. Porém, passa a ser vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Habitação-SIHAB, resultado da junção das duas secretarias.

Em conformidade ao explicitado acima, todas as obras foram concluídas na gestão anterior, restando à nova gestão finalizar as ações do Trabalho Técnico Social (TTS), regularização fundiária e prestação de contas para encerramento dos contratos. As pendências no que concerne à regularização fundiária referem-se principalmente ao registro dos terrenos, aprovação dos projetos e licenciamento, ou seja, ações que antecedem a regularização fundiária com os beneficiários finais.

Em 2017, já na segunda gestão do PSB, a Secretaria de Habitação foi recriada, após sua extinção na primeira gestão, e permanece com a competência de encerrar os contratos do HBB-BID, momento em que é criada a Diretoria de Habitação na URB, a fim de viabilizar retomada de obras paralisadas, bem como a construção de novas moradias, conforme explicitado no Capítulo 2. Desta maneira, apenas no ano de 2017 foram lançadas pela Diretoria de Habitação da URB 09 Chamadas Públicas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) para construção de novas moradias.

Foram regularizadas e registradas 832 unidades habitacionais, sendo 192 no Habitacional Padre José Edwaldo Gomes, 320 no Habitacional Via Mangue II e mais 320 no Habitacional Beira Rio da Torre. Todas as hipotecas dos mais de 40 imóveis existentes com pendências na antiga Empresa de Urbanização do Recife, hoje Autarquia, foram canceladas, e diversas áreas de terreno foram regularizadas ao longo dos quatro anos. Foram concluídas as obras de dois habitacionais, Casarão do Barbalho e Lemos Torres, bem como retomada a construção do Pilar referente a 256 unidades habitacionais.

Ainda no Pilar foram viabilizados recursos pelo PMCMV para a conclusão das 160 unidades restantes, porém os contratos foram distratados pela empresa vencedora. Atualmente, a área prevista para a construção dessas últimas unidades do Pilar, encontra-se vulnerável ao risco de reocupação, motivo pelo qual houve o distrato com a empresa vencedora da Chamada Pública, necessitando de recursos para sua execução. Viabilizada ainda a retomada das obras de Vila Brasil I e de Sérgio Loreto, em fase de conclusão⁶⁵.

A Tabela 4 apresenta a situação em 2020 dos habitacionais com problemas nos terrenos para início das obras (Vila Brasil II e Lemos Torres) e os promovidos em 2017 por meio de chamadas públicas pela URB-Recife.

⁶⁵ Relatório de Gestão da Diretoria de Habitação 2017 a 2020- URB-RECIFE.

Tabela 4. Recife. Chamadas públicas para o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV-URB-2017.

CHAMADAS PÚBLICAS – Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV					
Habitacional	Endereço	Chamada Pública	Nº Mín. Unidades	Empresa Vencedora	Situação Atual
Padre José Edwaldo Gomes	R. Lemos Torres,49. Parnamirim	001/2012	192	CINKEL	Mudança das famílias para as unidades habitacionais em 2018. Contratos de 20/04/2018, registrados no 6º Ofício de Imóveis e entregues aos beneficiários em 2020.
Vila Brasil II	Av. Agostinho Gomes, Ilha Joana Bezerra	005/2013	288	HBR Engenharia	320 UH em construção. Após a regularização dos terrenos pela URB, a execução voltou para a SEHAB.
Novo Prado	R. Gália e R. Isaac Markman, Prado	001/2017	110	CINKEL	A empresa não foi aprovada na análise de risco da CAIXA.
Caranguejo Tabaiaras	ZEIS Caranguejo Tabaiaras, Ilha do Retiro	002/2017	176	Exata Engenharia	Aguardando decisão judicial sobre Impugnação na demarcação do terreno para registro no 4º Cartório de Imóveis.
Vila Independência	Av. Ver. Otacílio Azevedo, Brejo dos Macacos	003/2017	290	REVOGAÇÃO 30/07/2019	O terreno considerado inadequado à moradia (aterro superficial de antigo lixão).
Boa Esperança	R. Augusto Banberg de Melo, Tejipio	004/2017	60	CINKEL	A empresa não foi aprovada na análise de risco da CAIXA.
Antero Mota	R. Cel. Fernando Furtado, Cordeiro	005/2017	272	Arcons Engenharia	280 UH-terreno regularizado, porém em Processo de Reintegração de Posse (04/2016)
Pilar Quadra 45	Praça Machado de Assis, Bairro do Recife	006/2017	46	Resecon Engenharia	Contrato com a Caixa distratado pela empresa. Efetuado novo Chamamento Público nº 001/2019 - publicado em 21/05/2019 - Sem comparecimento de Empresas
Pilar Quadra 60	R. do Brum Bairro do Recife	007/2017	124	Resecon Engenharia	Contrato com a Caixa distratado pela empresa. Efetuado novo Chamamento Público nº 001/2019 - publicado em 21/05/2019 - Sem comparecimento de Empresas
Vila Redenção	R. Constança, Campina do Barreto	008/2017	145	Exata Engenharia	Terreno com exigências no 3º Cartório de Imóveis - Não tem Inscrição Municipal
Encanta Moça I e II	R. Elias Gomes e R. José Rodrigues, Pina	009/2017	600	Exata Engenharia	Conjuntos Habitacionais em construção

Fonte: Relatório de Gestão da Diretoria de Habitação 2017 a 2020- URB-RECIFE

No que concerne aos projetos de urbanização contratados pela gestão anterior, a Prefeitura dá continuidade às intervenções pelos órgãos responsáveis pelas suas execuções. O Projeto Capibaribe Melhor (PAC-UAP), avança com as obras de urbanização da Unidade de Esgotamento Sanitário UE-39, beneficiando as famílias de quatro Comunidades (Barbalho, Santa Marta, Ayrton Senna e Vila União) com obras de pavimentação, drenagem, calçadas, ligação de água e esgotamento sanitário em 91 ruas; foram atualizados os projetos da UE-40 para posterior licitação das obras.

A requalificação de onze canais da bacia hidrográfica da bacia do Rio Capibaribe (Serpro, Valença, São Mateus, Jenipapo, Parnamirim, Caiara, Santa Rosa, Prado, Sport, Burity e ABC) seguiram de forma lenta, pelas dificuldades na retirada das famílias existentes nas suas

margens, previstas para serem realocadas no Casarão do Barbalho, localizado em um raio de distância de alguns dos canais bem superior ao recomendado pelas políticas habitacionais. Esse gênero de ação, previstas no Projeto Capibaribe Melhor, traz de volta conflitos oriundos de posturas intervencionistas vinculadas à relocação de famílias para áreas muito distantes de seus territórios de vivência cotidiana⁶⁶.

As intervenções citadas se encontram em execução pela URB-Recife e a urbanização das áreas que integram as comunidades da Bacia do Beberibe - UE 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21, 23 -Prometrópole pela Secretaria de Saneamento (SESAN). É importante ressaltar que, apesar do esforço em dar continuidade às obras contratadas no âmbito do PAC-UAP e do PMCMV, a dispersão da condução da política habitacional na estrutura organizacional da Prefeitura do Recife, resultou em dificuldades de novas contratações, por parte das gestões municipais do PSB.

Em oito anos de gestão, dentre os quatro contratos restantes do PAC-UAP, provenientes do HBB-BID, para encerramento, o PSB conseguiu finalizar apenas o contrato de Abençoada por Deus, por meio da SEHAB. Ainda que as unidades habitacionais do Beira Rio da Torre já houvessem sido entregues desde 2004, restava pendente a regularização fundiária, concluída no final de 2020 pela Diretoria de Habitação da Autarquia de Urbanização (URB). O Beira Rio da Torre, projeto-piloto, não foi selecionado pelo PAC-UAP, haja vista as obras já terem sido concluídas.

As exigências persistentes no encerramento dos contratos restantes motivam a adoção de medidas de exceção pelo poder público federal, certificando de Tomada de Contas Especial-TCE⁶⁷ os processos não finalizados. Apenas depois de esgotadas as medidas administrativas de reparação das irregularidades é que o poder público aplica esse instrumento de Tomada de Contas Especial para ressarcir-se de eventuais prejuízos, podendo levar ao município ter que devolver os recursos aplicados. Esse fato torna evidente a falta de prioridade dada pela gestão do PSB na questão da moradia.

3.2.3. Considerações acerca das condicionantes e mobilização das capacidades institucionais para a operação do HBB-BID no Recife com o advento do PAC

O Quadro 5, elaborado na Fase 1 desta pesquisa, a partir da confrontação e complementação de informações do Ministério das Cidades (BRASIL, 2017), Caixa Econômica Federal e órgãos dos Governos Municipal e Estadual, é apresentado abaixo e traz dados

⁶⁶ Ainda que a atuação Estatal em assentamentos precários no Recife tenha variado ao longo do tempo, a partir do final do século XIX, o discurso da saúde pública reforça a erradicação de assentamentos precários e remoção de seus moradores (MORAES, 2017). A persistência desse gênero de postura, ainda que justificada pela promoção da qualidade do habitat urbano, representa uma posição anacrônica, sobretudo quando não traz em si posturas de negação à participação dos beneficiários no processo de decisão das intervenções.

⁶⁷ Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (art. 2º, caput, da IN/TCU 71/2012).

atualizados quanto aos percentuais de execução de cada um dos projetos, o total de famílias atendidas e os investimentos médios realizados por família.

Quadro 5. Intervenções do PAC-UAP como complemento do HBB-BID nos Assentamentos Precários do Recife, quanto à natureza da intervenção, aos investimentos e ao andamento das obras.

ENTES	NATUREZA DA INTERVENÇÃO / PROJETOS	INVESTIMENTO (R\$)	Nº FAMÍLIAS	R\$ / FAMÍLIA	DATA INÍCIO	REALIZAÇÃO OBRA (%)
MUNICÍPIO	URBANIZAÇÃO INTEGRAL	14.961.333	478	31.300		
	Campo do Vila	4.662.558	214	21.788	28/11/2007	Concluída (85%)
	Padre Miguel	10.298.774	264	39.010	17/04/2006	Concluída (90%)
	PROVISÃO HABITACIONAL	26.458.715	572	46.256		
	Vila Imperial	7.388.407	144	51.308	11/06/2007	Concluída (97%)
	Abençoada por Deus	13.084.376	428	30.571	03/01/2007	Concluído (100%)
	TOTAL MUNICIPAL	41.420.048	1.050	39.448		
ESTADO	URBANIZAÇÃO PARCIAL	29.837.679	2.128			
	Sítio Grande / Dancing Days	29.837.679	2.128	14.021	04/10/2001	Paralisada (40%)
	TOTAL MUNICIPAL E ESTADUAL	71.257.727	3.178	22.422		

Fonte: Observatório PE, 2021. Com base nas informações do Ministério das Cidades (BRASIL, 2017), Caixa Econômica Federal e órgãos dos Governos Municipal e Estadual e complementados Quadros de Composição e Investimento (QCI) fornecidos pela Caixa Econômica Federal.

Observam-se neste quadro as características dos cinco projetos do HBB-BID que são complementados com os investimentos do PAC-UAP. Os investimentos do HBB-BID com a complementação do PAC-UAP no território municipal deveriam alcançar o investimento de mais de R\$ 71 milhões, cerca de R\$ 22.400 por família, abrangendo um público-alvo de 3.178 famílias beneficiadas, com uma população de aproximadamente 9.179 habitantes, incluindo a intervenção de urbanização parcial da ZEIS Sítio Grande-Dancing Days. Os projetos contratados pelo município, caracterizados quanto à natureza das intervenções em urbanizações integrais (dois projetos) e provisão habitacional (dois projetos), alcançam um percentual de execução igual ou superior a 85%. Já o projeto contratado pelo Governo do Estado é uma urbanização parcial, mas tem apenas cerca de 40% da execução realizada.

Tais informações parecem demonstrar uma baixa capacidade de execução do governo do estado no âmbito do HBB-BID e do PAC-UAP. Ainda que não se possa apontar precisamente as razões da paralisação das obras por parte do Governo do Estado, cabe refletir que esta interrupção coincide com o período de retração do Estado, que ocorre de modo abrangente no Brasil com a consolidação do neoliberalismo a partir da década de 1990 e, no caso de Pernambuco, com o desmonte da estrutura da antiga COHAB-PE (cf. Capítulo 1). Complementarmente, cabe questionar também se, no caso de Sítio Grande-Dancing Days, por

ser uma ZEIS que não tem COMUL instalada e cujas lideranças não participam do modelo de planejamento e gestão compartilhada do PREZEIS, não foi exercida a devida pressão social sobre a administração municipal para assumir a intervenção e/ou articular com o Governo do Estado para dar continuidade às intervenções previstas no Projeto.

Entretanto, como este projeto foi o primeiro contratado no âmbito do HBB-BID em Pernambuco, ainda em 2001, e não foi objeto de investigação desta Pesquisa, é mais adequado registrar apenas os resultados do Governo Municipal. Este último, executa os projetos nas modalidades de urbanização integral e de provisão habitacional, cujos impactos positivos são mais significativos sobre assentamentos objetos das intervenções. Alcança um investimento de mais de R\$ 41 milhões, cerca de R\$ 39.400 por família, abrangendo um público-alvo de 1.050 famílias beneficiadas. Os altos percentuais de realização das obras físicas demonstram uma alta capacidade de execução do governo do municipal no âmbito do HBB-BID e do PAC-UAP.

Observa-se que todas as obras dos contratos firmados com o Município foram concluídas. Os valores percentuais de execução, no entanto indicam a situação representada no Quadro de Composição de Investimentos (QCI) dos contratos. Provavelmente por diferenças nos valores durante a execução da obra, a serem esclarecidas nas prestações de contas finais de cada um dos contratos.

Foram selecionados cinco projetos oriundo do HBB-BID com complementação do PAC-UAP, sendo um com o Governo do Estado, e os demais responsabilidade do município do Recife. O HBB-BID proporcionou, quanto à natureza da intervenção, urbanizações parciais (em uma das intervenções), urbanizações integrais (em duas das intervenções) e provisão habitacional, representando cerca de 40% do total.

Em síntese, pode-se concluir que o Programa Habitar Brasil-BID no Recife no que se refere à reestruturação da política de habitação de interesse social, contribuiu para:

- Um melhor conhecimento da realidade para tratar as questões da falta e precariedade das moradias.
- O reconhecimento da necessidade de integrar as múltiplas políticas sociais para apoiar as ações.
- A solução do problema de moradia não pode ser resolvida fora do seu contexto-imensa desigualdade social.
- Avanços na concepção de projetos, pois introduz a educação, a participação e a capacitação, como elementos fundamentais para assegurar a melhoria na qualidade de vida das pessoas e que o problema não se resolve unicamente na escala local-importância de cada nível de governo (NEVES, 2020).

O PAC-UAP por sua vez contribuiu para a finalização das obras iniciadas, garantindo a urbanização integrada das duas áreas em andamento (Campo do Vila e Padre Miguel) e a entrega das unidades habitacionais às famílias dos dois habitacionais em construção (Vila Imperial e Abençoada por Deus) em Recife. No entanto, não garantiu a finalização da urbanização integrada da ZEIS Sítio Grande-Dancing Days do Estado.

Na direção apontada pela contribuição à melhoria de aspectos como a elaboração de projetos, a educação e capacitação de beneficiários e gestores públicos, além da participação e controle social, deve ser destacado o componente de Desenvolvimento Institucional do Programa HBB-BID. Ele contribui decisivamente para dar alguns passos intermediados pelas instâncias participativas. Ainda em 2001, por exemplo, o estudo contratado pela Diretoria de Programas Especiais da URB-Recife para subclassificação das ZEIS⁶⁸, propõe redefinições de perímetros e parâmetros urbanísticos para cada uma das ZEIS.

O Estudo ficou apenas como um produto do HBB-BID, e não surtiu o efeito prático imediato esperado. Algumas das ideias discutidas serviram de base para a proposição de mais duas categorias de ZEIS no Plano Diretor, aprovado, no final de 2008, após uma polêmica discussão na Câmara Municipal, face à substituição pelo poder executivo municipal do Projeto de Lei aprovado na Conferência das Cidades. Um tipo de ZEIS proposto constitui-se de terrenos vazios, próximos às ZEIS, que, ao se institucionalizarem como tal, comporiam uma reserva de terrenos para expansão das ZEIS existentes. O segundo tipo de ZEIS refere-se às comunidades localizadas em áreas de risco, não passíveis de consolidação, mas que, ao serem institucionalizadas como ZEIS comporiam um elenco de assentamentos a serem reassentados, considerando que a institucionalização do assentamento como ZEIS representaria um compromisso do poder público para com a comunidade residente. Entretanto, o Plano Diretor Lei nº 17511 /2008, consolida dois tipos, ZEIS 1 e ZEIS 2, como já apresentado anteriormente

Outro estudo contratado pela DPE-URB no mesmo período, promovido pelo viés do Desenvolvimento Institucional do HBB-BID, refere-se ao levantamento georreferenciado das ocupações irregulares localizadas totalmente ou parcialmente em áreas de proteção ambiental, bem como levantamentos de terrenos ou vazios urbanos próximos a essas comunidades, para o reassentamento das famílias que não possam ser consolidadas no local onde se encontram. As trocas sucessivas da equipe técnica, no entanto, em consequência das mudanças de gestão, fizeram com que o trabalho, igualmente ao produto supracitado, não se convertesse no instrumento de planejamento esperado. O serviço contratado resulta num sistema de informação georreferenciado, importante na elaboração de projetos urbanísticos de requalificação das margens dos rios, a partir do cruzamento das informações levantadas.

A noção de sustentabilidade, em que se pauta o BID, se estende além dos investimentos públicos realizados e busca atingir a população beneficiada. As medidas inovadoras introduzidas pelo programa HBB-BID contribuíram com a implícita concepção de que, embora a exclusão social remeta a questões de ordem estrutural, os investimentos na organização social podem contribuir para a sua minimização. As agências de desenvolvimento se tornaram instrumentos muito importantes em transportar inovações em políticas públicas para contextos novos. Além disso, elas têm utilizado os atores locais como facilitadores para acessar o governo central e, conseqüentemente, a política urbana nacional, como o caso do programa HBB-BID.

As reformas na municipalidade demandam novas formas de articulação entre política nacional e política local, além de novos atores nesse processo, podendo se observar na figura 25 como o HBB-BID e o PAC-UAP ocasionaram através dos seus investimentos modificações

⁶⁸ O estudo para a subclassificação das ZEIS considera os diversos níveis de pobreza, não apenas entre as diversas ZEIS, como, também, no âmbito interno de uma ZEIS.

de ordem institucional, tendo buscado assegurar de certa forma a eficiência dos serviços públicos. Através do percurso histórico (Figura 25) é possível compreender como no Recife as articulações aconteceram nas diversas escalas, envolvendo atores domésticos e internacionais, inclusive por razões de interesse institucional, em que são pesadas as decisões quanto à melhoria da eficiência da aplicação dos recursos e eficácia dos instrumentos, além do fato adicional de ter ocorrido uma continuidade na década de 2000 quanto aos agentes que estavam no poder o que acabou para as ações previstas pelos programas.

Na linha do tempo traçada, pode-se compreender como as ações do HBB-BID vêm se juntar a um conjunto de iniciativas municipais com foco na regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários. No contexto de criação das ZEIS (1983) e do PREZEIS (1987), além da execução de programas de produção de moradia e urbanização de favelas como o Promoradia (1995), o Habitar Brasil (1995) e o Habitar Brasil-BID (1998) se desenvolvem em nível municipal já tendo como pano de fundo linhas de políticas públicas de habitação de interesse social consolidadas, com estratégias e objetivos claros.

Deste modo, o advento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e a sua execução, como meio de implementar ações para a urbanização de favelas, encontram no Recife um contexto de capacidades institucionais já plenamente instaladas. As condicionantes decorrentes da operação do PAC no Recife são limitadas às normas definidas em nível federal, com a interveniência de um agente financeiro: a Caixa Econômica Federal. Este tipo de relação também já era dominado pelos gestores municipais, tendo sido ampliado com a incorporação de um corpo técnico-gerencial oriundo do governo estadual, particularmente da COHAB-PE. Os novos e antigos gestores, formados e bastante experientes, permitiram a condução fluida do HBB-BID no município.

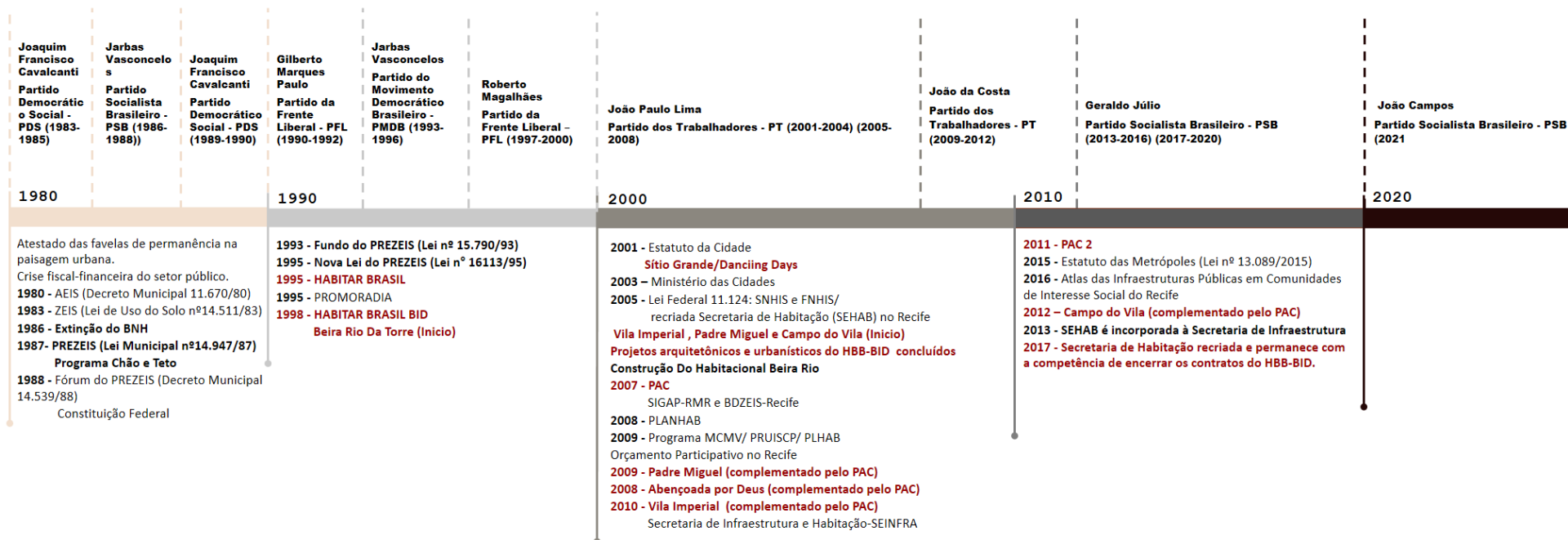
Sendo um fato constatado, as oportunidades para intervenções mais abrangentes em assentamentos precários no Recife, nas últimas décadas, decorrem da combinação de financiamentos de agências multilaterais com recursos dos vários entes federativos. Como demonstrado, a descontinuidade institucional-administrativa dos governos municipais não contribui para o estabelecimento de padrões mais estruturados e abrangentes de regularização dessas áreas.

Cabe as gestões sucedâneas àquelas que estabeleceram as bases de operação do HBB-BID, e de outras políticas públicas de Habitação de Interesse Social (HIS), dar prosseguimento às ações necessárias ao enfrentamento das questões do provimento de moradia e de promoção da melhoria do habitat urbano para o estrato social de mais baixa renda da cidade do Recife.

Mais que resolver as pendências herdadas e habilitar o município a novos recursos para ampliação dos investimentos para os fins traçados, o contexto das problemáticas habitacionais metropolitanas, em constante mudança, exigem um esforço em compreender os novos desafios e os meios mais adequados de lhes fazer frente. Assim, é imperiosa uma ação mais voltada para o desenvolvimento institucional, premissa do HBB-BID na sua origem, de forma a estruturar o município para enfrentamento da questão da habitação de interesse social para além dos limites de uma gestão, sempre afeita às variações de interesses e orientações político-partidárias.

Conclui-se, com os avanços e recuos apresentados na execução do programa em diferentes gestões municipais, a importância do PAC-UAP para a conclusão das obras iniciadas. Porém, a sua execução não contribuiu para a estruturação do município, no que se refere à implantação de uma Política de Habitação local. Mais que isso, o Recife segue carente de uma perspectiva de planejamento e gestão de longo prazo, à margem dos interesses de um gestor ocasional, que se revezam a cada quatro ou oito anos. Nem o HBB-BID, nem o PAC-UAP foram capazes de estabelecer fundações fortes e duradouras para tanto.

Figura 25. Linha do tempo das intervenções do Programa HBB-BID



Fonte: Observatório PE. 2021

3.3. O PROGRAMA PROMETRÓPOLE E O PAC-UAP

A análise dos condicionantes institucionais e as capacidades dos organismos públicos e organizações sociais para conduzir as políticas públicas dedicadas à intervenção em favelas da RMR e a compreensão da influência ou impacto do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) sobre estes aspectos, têm nas ações do Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (Prometrópole) um caso bastante representativo. Além de se tratar de um Programa de caráter metropolitano, ele envolve agentes sociais de distintos níveis federativos em ações de cunho cooperativo, próprios à gestão em recortes territoriais onde predomina o Interesse Comum, como as bacias hidrográficas. Ademais, o Prometrópole visa à promoção da melhoria da qualidade do habitat urbano, tema caro à pesquisa.

Traz-se aqui uma abordagem que, para além das repercussões do PAC sobre o referido programa, busca enxergar as bases de fundação do Prometrópole. Interessa conhecer seus antecedentes (no campo de ações de políticas públicas de ordenamento territorial), o contexto no qual ele se estrutura e é implementado, as características de sua organização (estratégias, escalas dos recortes territoriais, agentes sociais envolvidos, arranjos institucionais). Na investigação acerca das repercussões que o advento do PAC traz sobre a operação do Prometrópole, no tocante às capacidades e condicionantes mencionadas, importa focar sobre como ele altera, adapta ou é adaptado pelo Programa na busca de seus objetivos.

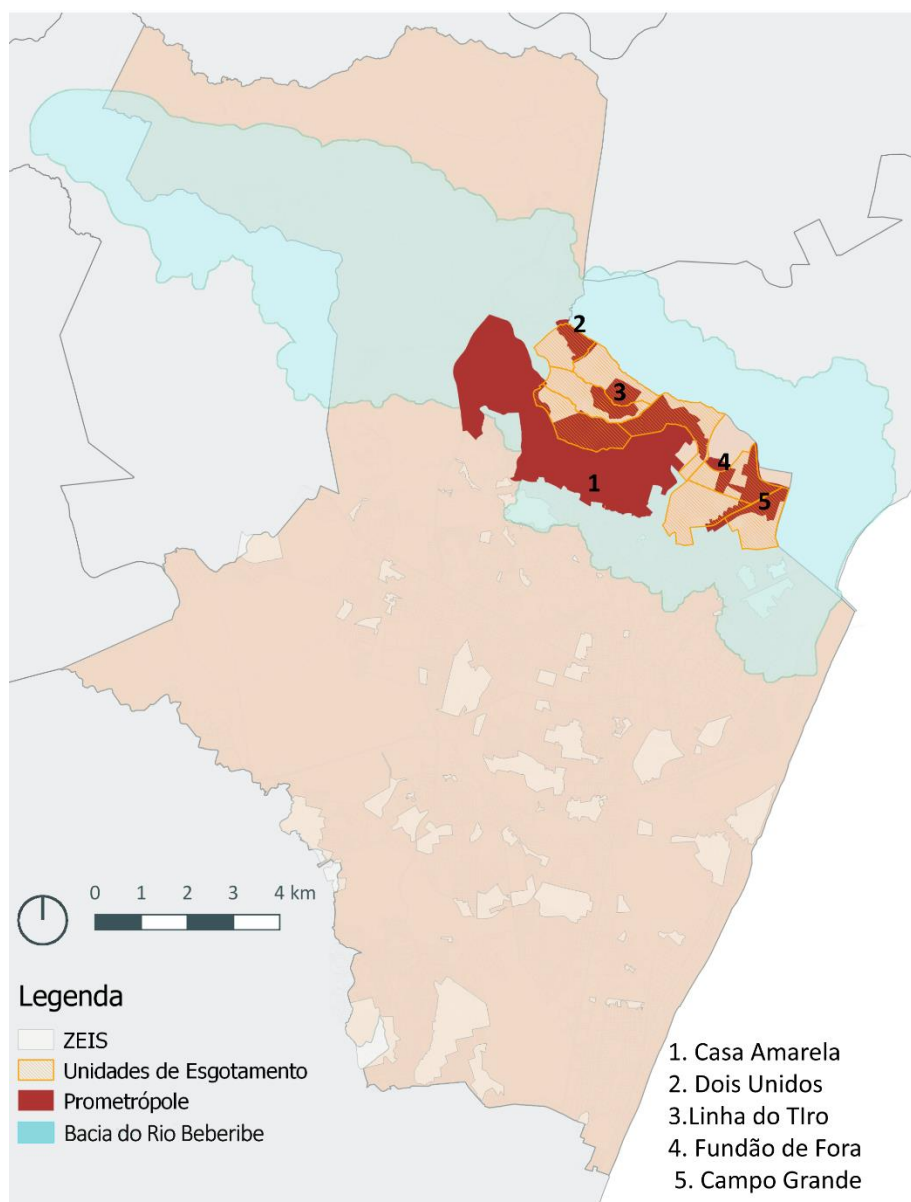
Assim, o estudo é apresentado em quatro segmentos complementares: num primeiro momento, situa-se o **contexto** político-institucional e técnico-social mais amplo no qual o Prometrópole se desenvolve; em seguida, aprofunda-se a **caracterização** do Programa, trazendo à luz suas especificidades mais marcantes; depois, sintetizam-se seus objetivos e parâmetros iniciais, situando-se a **contribuição do PAC** para sua execução e os resultados alcançados; finalmente, expõem-se algumas considerações à guisa de **conclusão**, sintetizando os aspectos mais relevantes da influência do PAC sobre a operação do Prometrópole.

3.3.1. Antecedentes e guias de ação ao PAC-Prometrópole

Em 2003, o Prometrópole é criado com o objetivo de "promover a melhoria das condições de habitabilidade e de desenvolvimento comunitário" das "comunidades pobres da Região Metropolitana do Recife, inseridas na área da Bacia do Beberibe", de modo a contribuir, de modo mais amplo, para a "redução da pobreza e para a melhoria da qualidade ambiental da RMR" (PERNAMBUCO, 2003). A concepção e execução desse programa se volta ao atendimento das diretrizes do Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica das bacias dos Rios Beberibe, Capibaribe e Jaboatão (PQA-PE), focada em ações integradas de melhoria da infraestrutura e das condições urbanísticas e ambientais da RMR (CAVALCANTI, 2008; DINIZ, 2010).

O PQA-PE, concluído em 1997, atém-se aos problemas decorrentes da poluição das águas dos mananciais metropolitanos – com efeitos sobre o abastecimento d’água e a saúde pública da população –, bem como às soluções para a promoção da qualidade do ambiente urbano. O projeto identifica a bacia do Rio Beberibe como a com o maior nível de precariedade no acesso a infraestruturas e serviços de saneamento. Com 81 km² de superfície e abrangendo terras de quatro municípios metropolitanos (Recife, Olinda, Paulista e Camaragibe - nesta última se encontra a nascente do Beberibe), essa bacia se insere totalmente nos limites da RMR (Figura 26).

Figura 26. Mapa das áreas de intervenção do Programa Prometrópole na RMR, com destaque às ZEIS do Recife inseridas na Bacia do Rio Beberibe.



Fonte: Observatório PE, com dados do Atlas CIS (RECIFE, 2016) e do PDDR (2019).

Da população total de três desses municípios, um percentual importante está ali abrigado: 25% da população de Camaragibe (28.000 hab.); 35% da de Olinda (122.000 hab.); e 30% da do Recife (400.000 hab.). Em 1997, ano de conclusão do PQA-PE, ali se concentrava a maior densidade da população mais vulnerável do ponto de vista socioeconômico e ambiental (6.790 hab./km²). O Índice de Gini médio dos municípios da bacia era de 0,605, indicando uma elevada desigualdade de renda entre os 20% extremos dos estratos mais ricos e mais pobres da população. Nos municípios da bacia, o total de famílias indigentes (com média de renda per capita dos adultos abaixo de ¼ do salário mínimo, ou R\$ 277,50, em valores atuais) era de 118.150, ou 60% do total da RMR. As amostras de água para fins de abastecimento humano da bacia apontavam um quadro grave: apenas na porção mais à montante a qualidade das águas do Beberibe era avaliada como boa (37,5%) ou aceitável (62,5%). Já as amostras dos quatro pontos de coleta à jusante indicavam variações de avaliações de sua qualidade entre os níveis ruim (12,5% a 100%) ou muito ruim (11% a 87,5%).

Essas características justificam o fato dessa área ser apontada no PQA-PE como prioritária para a implantação de melhorias das condições sanitárias e ambientais. Além disso, o PQA-PE, lançado no mesmo período da instituição da Lei das Águas (BRASIL, 1997), traz em si inovações relevantes, quanto à gestão de águas urbanas, em sintonia com as diretrizes nacionais então em vias de consolidação:

- Princípios Condutores das estratégias de ação:
 - **Gradualismo**, entendido como a busca paulatina de melhoria das condições de vida pela implantação de redes e serviços públicos.
 - **Integralidade e Universalização**, na busca da solução plena dos problemas, com garantia de acesso a redes e serviços a todos os cidadãos.
 - **Inversão de Prioridades**, com foco nas áreas mais carentes, antes relegadas ao segundo plano.
- Natureza das Ações:
 - **Proteção e Recuperação** dos recursos hídricos.
 - Restabelecimento da **Qualidade Ambiental**.
 - Promoção da **Educação** dos usuários.
 - Fortalecimento das **Capacidades Institucionais**.
- Conteúdo dos Eixos Temáticos:
 - **Socioeconômico**, vinculado ao "sistema social" (DINIZ, 2010), no qual se desenvolvem as dinâmicas na raiz das desigualdades.
 - **Ambiental**, associado ao "sistema natural", cujas dinâmicas são alteradas e desequilibradas pela ação do sistema social, que interage com ele de modo conflituoso.
 - **Participativo**, associado ao sistema social, diz respeito à corresponsabilidade entre os distintos agentes sociais que interagem na produção e reprodução do espaço urbano na bacia hidrográfica alvo do Programa.

Cabe apontar que parte significativa dos aportes presentes no conteúdo final do PQA-PE é fruto da influência das agências internacionais de desenvolvimento nas ações de enfrentamento

das questões urbanas pelos entes federativos brasileiros, já mencionada no subcapítulo anterior. Cavalcanti sublinha essa influência no contexto de forte redução de recursos destinados às políticas públicas, devido à crise fiscal da década de 1980. O PQA-PE se origina do Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano (PEDU), voltado a promover ações integradas de desenvolvimento das cidades de médio e pequeno porte de Pernambuco, financiadas pelo Banco Mundial (BIRD), com contrapartidas do Governo do Estado.

É possível notar na estruturação das ações e diretrizes do PEDU e do PQA-PE o impacto da necessidade de atendimento às exigências do escopo delimitado pelo BIRD para financiar iniciativas públicas. Dentre os aspectos mais notáveis, destacam-se a **associação entre as dinâmicas socioeconômicas e ambientais**, e a **prioridade dada ao Desenvolvimento Institucional (DI)**. Neste último, o interesse é promover a atuação qualificada dos agentes públicos e da sociedade civil. **O viés participativo e a educação da população**, que têm como fim promover maior protagonismo dos cidadãos na condução dos processos, também são dignos de nota.

3.3.2. O Prometrópole como iniciativa de planejamento-gestão interescalar e interinstitucional

Nota-se que o desenvolvimento do Prometrópole tem seus antecedentes incontestes no PQA-PE, e está fortemente ancorado nas diretrizes por ele estabelecidas. Entretanto, após um período de elaboração, entre 1999 e 2001, o Prometrópole deu início a suas ações apenas na primeira década do século XXI, mais precisamente em 2003. Concebido como um programa de iniciativa do Governo de Pernambuco, sua realização prevê um modelo cooperativo, coordenado em nível estadual pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), e executado pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas (CONDEPE/FIDEM). Da iniciativa tomam parte ativa a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) e diversas entidades da administração direta e indireta das Prefeituras do Recife e de Olinda (CAVALCANTI, 2008; DINIZ, 2010; GONDIM, 2019). A concentração das atividades nesses municípios se deve à concentração de sua população na bacia, cerca de 522 mil habitantes em áreas críticas quanto à precariedade do habitat. Uma área de 64,5% no município do Recife e de 21,3% em Olinda se inscreve na bacia do Beberibe (XAVIER; SILVA, 2009).

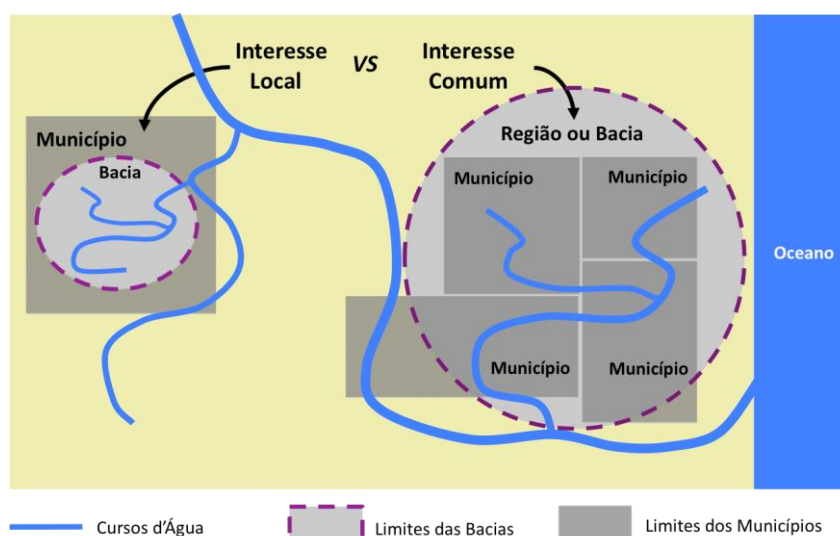
Com recursos oriundos de financiamento do Banco Mundial (BIRD) e contrapartidas dos governos estaduais e municipais, as intervenções do Prometrópole têm início com o desenvolvimento de dois Projetos Pilotos, atendendo duas Unidades de Esgotamento (UE, unidade territorial de gestão do Prometrópole, baseada na lógica da bacia hidrográfica ou de drenagem): a UE-17, Passarinho, em Olinda; e a UE-23, Campo Grande, no Recife, melhor detalhadas adiante (Figuras 32, 33 e 34).

Esse recorte territorial de referência aporta ao Prometrópole um condicionante bastante peculiar a ser considerado no desenvolvimento das capacidades institucionais dos entes federativos envolvidos: a obrigatoriedade de atendimento a um **Interesse Comum**. Essa guia se deve à natureza dos objetivos e das ações do Programa, associados à gestão de questões afeitas

ao setor das Políticas Públicas das Águas, em especial as de Recursos Hídricos e de Saneamento Básico. Para a operacionalização dessas políticas, as bacias hidrográficas são a unidade territorial de referência, conforme consagrado na Lei Federal nº 9.433/1997 (Lei das Águas. BRASIL, 1997).

Tendo-se a bacia do Beberibe como um recorte territorial específico para o Prometrópole, abrangendo em seus limites porções dos territórios dos quatro municípios metropolitanos citados, a gestão de ações públicas para a melhoria da qualidade de suas águas obriga desenvolver em conjunto com essas municipalidades a organização, implementação, acompanhamento (ou controle) e realinhamento das intervenções voltadas a esse fim. Essa lógica é sintetizada no princípio do Interesse Comum, já citado, que se opõe àquele do Interesse Local. Como ilustra a Figura 27, o Interesse Local se refere a casos em que a bacia hidrográfica a ser gerida se insere plenamente no interior do território de um único município. Já o Interesse Comum se estabelece em casos em que, como na bacia do Beberibe em que o Prometrópole atua, os limites da bacia de drenagem abarcam terras de mais de um município.

Figura 27. Esquema dos níveis de interesse na gestão de águas.



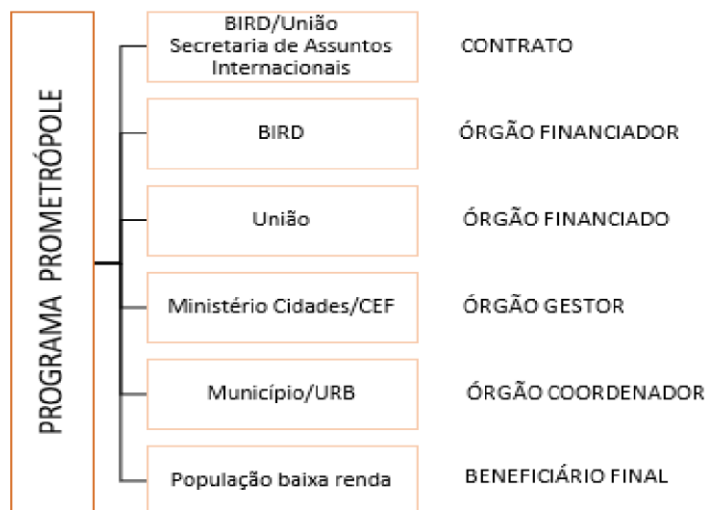
Fonte: Observatório PE, adaptado de Diniz, 2010.

O caso do Prometrópole, para cujos objetivos concorre a urbanização de favelas como meio de qualificar o habitat urbano de camadas mais pobres da população, apresenta um elemento suplementar na conformação do Interesse Comum. O Programa nasce como meio de atendimento às diretrizes de um programa nacional, desenvolvido em nível estadual: o PQA-PE. Mais especificamente, o Prometrópole é implantado em conjunto por esferas de gestão metropolitana (através de uma Unidade Execução Estadual – UEE) e local (as Unidades de Execução Municipal – UEM)⁶⁹. Numa leitura linear, como a explorada por Cavalcanti (op. cit.,

⁶⁹ Essas instâncias e suas respectivas atribuições no quadro de gestão institucional de programas financiados pelo BID estão detalhados no item 3.2.1.

2008), pode-se compreender o papel diretamente assumido por cada um dos agentes, convergindo para a operacionalização do Programa (Figura 28).

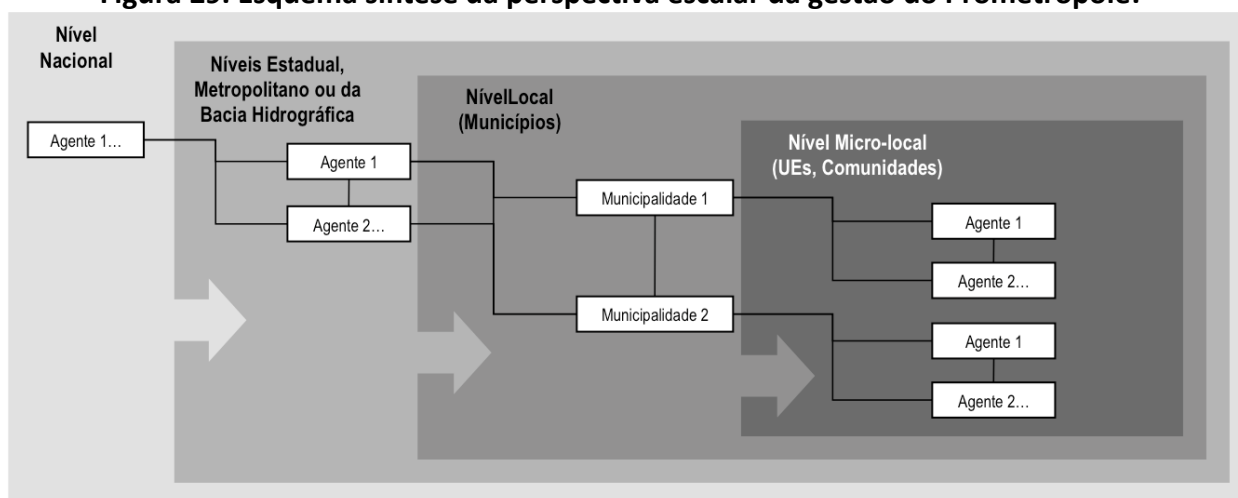
Figura 28. Diagrama de estrutura de relações do Programa Prometrópole e seus atores



Fonte: Observatório PE, adaptado de Cavalcanti, 2008.

Pelo que expressa a Figura 6, as características listadas, além de influenciar um desenho institucional que serviria à gestão do Programa, induz a adoção de uma visão escalar adaptada aos aspectos da gestão integrada de análises e soluções para a urbanização dos assentamentos precários inscritos nas Unidades de Esgotamento (Figura 29). A interrelação entre águas e cidades, entre os sistemas social e natural (e suas dinâmicas próprias), incidem sobre o modelo de gestão adotado.

Figura 29. Esquema síntese da perspectiva escalar da gestão do Prometrópole.



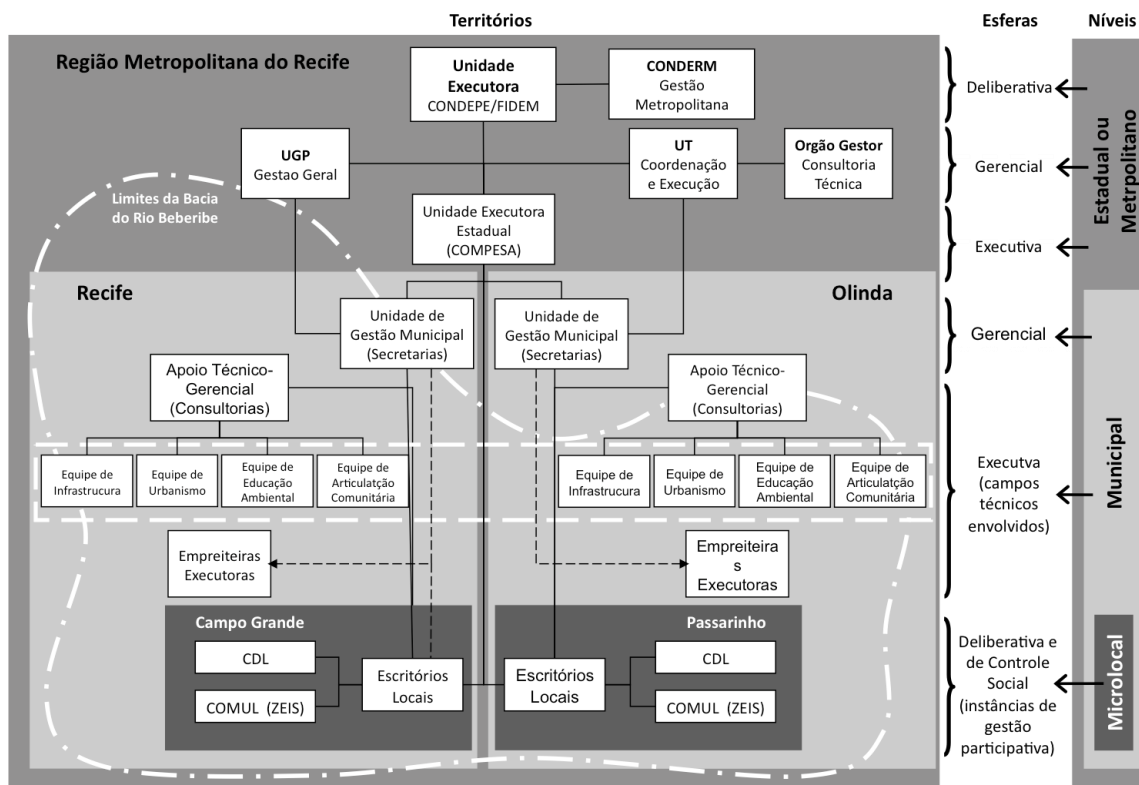
Fonte: Observatório PE, adaptado de Diniz, 2010.

No modelo sintetizado pelo esquema da Figura 7, as atribuições de cada nível de gestão são delimitadas. Nele, pode-se antever a natureza dos interesses envolvidos, local ou comum, assim sintetizados:

- Na esfera **Federal**, a União se encarrega da regulação e do planejamento em escala geral (nacional, regional ou da bacia interestadual), delimitando a abrangência do Interesse Comum às **esferas supra e infrafederativas**.
- Os **Estados da Federação** são os responsáveis pelo planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum envolvendo mais de um município, em duas escalas que podem se sobrepor:
 - **Bacias Hidrográficas**, que englobam um conjunto de municípios.
 - **Regiões Metropolitanas**, onde o interesse comum e fator constituinte desta esfera de planejamento e gestão.
- Os **Municípios**, aos quais cabe gerir:
 - Em **nível local**, as ações de planejamento e gestão das políticas e ações setoriais de saneamento básico.
 - Em **nível metropolitano**, as ações coordenadas em torno do interesse comum da implantação e operação de infraestruturas e serviços da metrópole.
 - Em **nível de bacia hidrográfica** – no caso do Programa, em suas sub-bacias e Unidades de Esgotamento –, a coordenação do planejamento e gestão de ações de interesse comum, e a operação da implementação das ações sob sua responsabilidade.

No caso específico do Prometrópole, o esquema síntese (Figura 30) elaborado por Diniz (op. cit., 2010) sobrepõe as distintas escalas territoriais, a natureza das ações desenvolvidas nas diferentes esferas de intervenção que cooperam para a execução do Programa e os níveis gerenciais aos quais se vinculam. No desenho, identificam-se os limites da bacia (destacados em uma linha curva) e sua abrangência escalar, inscrita na RMR. Visualizam-se também os territórios municipais de Olinda e Recife, parcialmente circunscritos na mesma bacia. Tal delimitação ilustra o fato de que, mesmo na escala microlocal (dos assentamentos precários das UE), predomina o interesse comum.

Figura 30. Esquema da estrutura de organização do Prometrópole e seus aspectos territoriais.



Fonte: Observatório PE, adaptado de Diniz, 2010.

A Figura 30 sumariza a estrutura organizacional do Prometrópole, da qual tomam parte, na **esfera operacional** (gerencial, deliberativa, executiva e de controle), entes federativos no nível estadual, metropolitano e municipal. Nela podem ainda ser incluídos os níveis federal (o governo nacional) e internacional (o BIRD). Estes últimos tomariam parte ativa no apoio (técnico e financeiro) ao Programa. Ademais, na mesma figura está indicado um elemento fundamental na condução dessa gestão: a necessária **participação das populações beneficiárias** do Programa.

A estrutura esquematizada se voltava à gestão de um processo complexo e de longa duração, como aponta Cavalcanti (op. cit., 2008). O Prometrópole assumiu uma organização composta por diferentes níveis de atuação, tendo sido setorizada em três grandes instâncias: a **gestão** do programa, as **decisões políticas** e a **execução** dos projetos. Segundo tal desenho e em sintonia com as tendências da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), à qual contribuíram as ações do PQA-PE, o Prometrópole é concebido e se desenvolve tendo por base três princípios norteadores:

- Um **modelo de gestão compartilhada**, em termos de escala territorial da abrangência do Programa, envolvendo dois municípios metropolitanos inseridos na bacia do Rio Beberibe. Nesta perspectiva, associam-se de modo claro os interesses comuns (relativos à gestão da bacia de drenagem) e os interesses locais (em termos do enfrentamento de problemáticas particulares nos dois distintos municípios).

- Um enfoque em que se articulam medidas e soluções distintas, mas complementares, de natureza estrutural (as obras completas de urbanização, com projetos prontos) e não-estrutural (relativas a aspectos institucionais, educacionais, pesquisa e desenvolvimento e, em especial à **gestão participativa** e efetiva das partes envolvidas).
- A **inversão de prioridades**, deixando de lado a prioridade dada a ações pontuais e monosetoriais no campo do saneamento básico em áreas já dotadas de infraestruturas e serviços, e assumindo uma abordagem integrativa e inclusiva, dando resposta às demandas de territórios e populações mais vulneráveis.

O Prometrópole estrutura-se e atua em torno da compreensão da amplitude de tais problemas e da busca por soluções para eles. Os princípios acima delineados se somam às linhas estratégicas da ação do PQA-PE, de **ação gradual** para atingir progressivamente um nível de **cobertura universal** das infraestruturas e serviços urbanos, com a **efetiva participação** das populações alvo.

Para fins da pesquisa, importa trazer à luz a delimitação mais ampla e detalhada do que o Prometrópole representava como ação relacionada às políticas públicas de desenvolvimento urbano e metropolitano. A lógica do ordenamento territorial e da gestão de águas da Região Metropolitana do Recife traz consigo as problemáticas da **interação entre as dinâmicas urbanas e as condições naturais da paisagem** e as transformações sobre ela impostas pelos padrões de uso e ocupação do solo urbano.

As constantes históricas desse processo de configuração espacial do território são expressas nos **conflitos entre urbanização e preservação ambiental**, nos movimentos de **acumulação fundiária e imobiliária**, e nas **assimetrias do acesso à infraestrutura urbana e à moradia**. Os reflexos desses problemas são sentidos sobretudo pelas populações mais vulneráveis, que ocupam áreas com condições precárias de salubridade e mais suscetíveis a situações de risco (OBSERVATÓRIO PE, 2020).

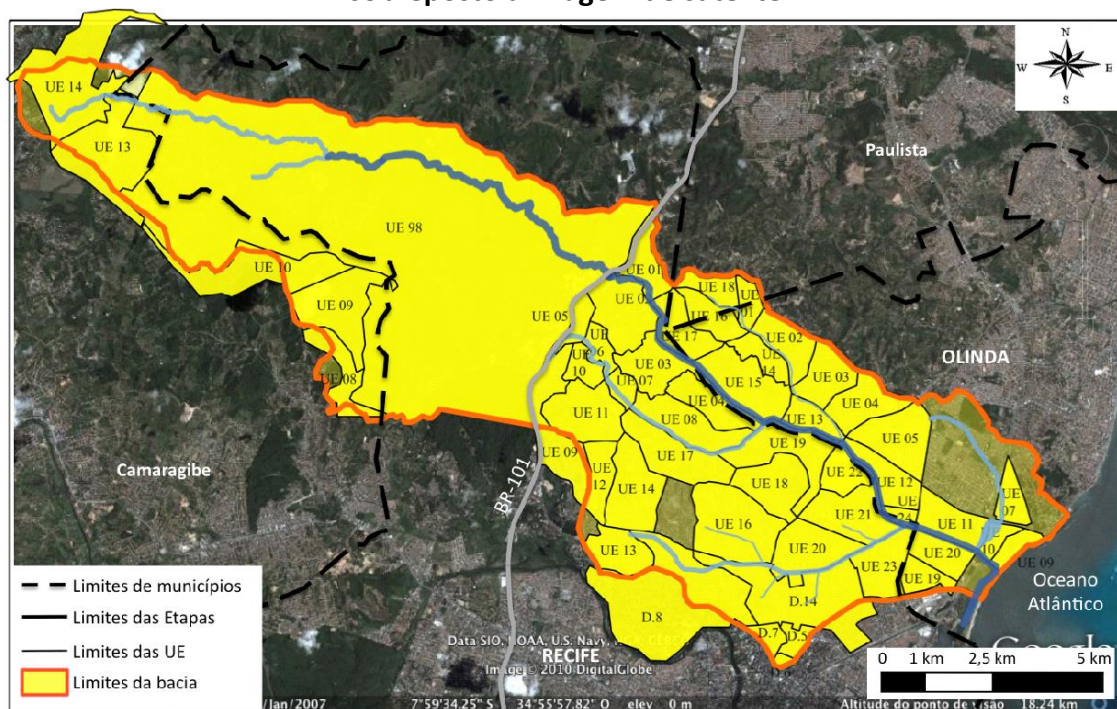
O contexto de elaboração e execução do PQA-PE e do Prometrópole foi fortemente influenciado pelo marco normativo aportado pela Lei das Águas (BRASIL, op. cit., 1997), que instituiu a PNRH e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Ela se fundamenta no conceito de saneamento ambiental e propugna a noção do saneamento integrado como base para o planejamento e gestão do espaço urbano. A concepção do Prometrópole, iniciada ainda em 1999, volta-se à implantar no nível estadual e metropolitano essas novas bases conceituais, técnicas e políticas. A definição dos objetivos por ele perseguidos abrange três linhas de atuação complementares, alinhadas também às exigências da agência financiadora, o BIRD:

- **Fortalecimento institucional** dos agentes envolvidos, envolvendo a implantação de um Sistema de Gestão do Prometrópole e ações para o Desenvolvimento Institucional dos entes federativos envolvidos, incluindo a contratação de Consultorias privadas para apoio técnico a esta tarefa.

- **Provisão de ações integradas de infraestrutura** nos assentamentos de baixa renda na área ao longo do Rio Beberibe, com foco na urbanização das áreas precárias, incluindo a implantação de novos sistemas, redes, equipamentos e serviços urbanos, além da produção de moradias para relocação de famílias em situação de risco.
- **Desenvolvimento de infraestrutura metropolitana complementar**, para o funcionamento daquelas instaladas em nível local e microlocal, tais como estações de tratamento de esgoto, aterros sanitários, equipamentos sociais etc.

Para a operacionalização das intervenções do Prometrópole, foram definidas 13 sub-bacias de drenagem como unidades de intervenção básica, as já citadas Unidades de Esgotamento, localizadas entre Recife e Olinda, contemplando os rios Beberibe e Morno (Figura 31).

Figura 31. Mapa de delimitação da Bacia Beberibe e suas Unidades de Esgotamento, sobreposto a imagem de satélite.



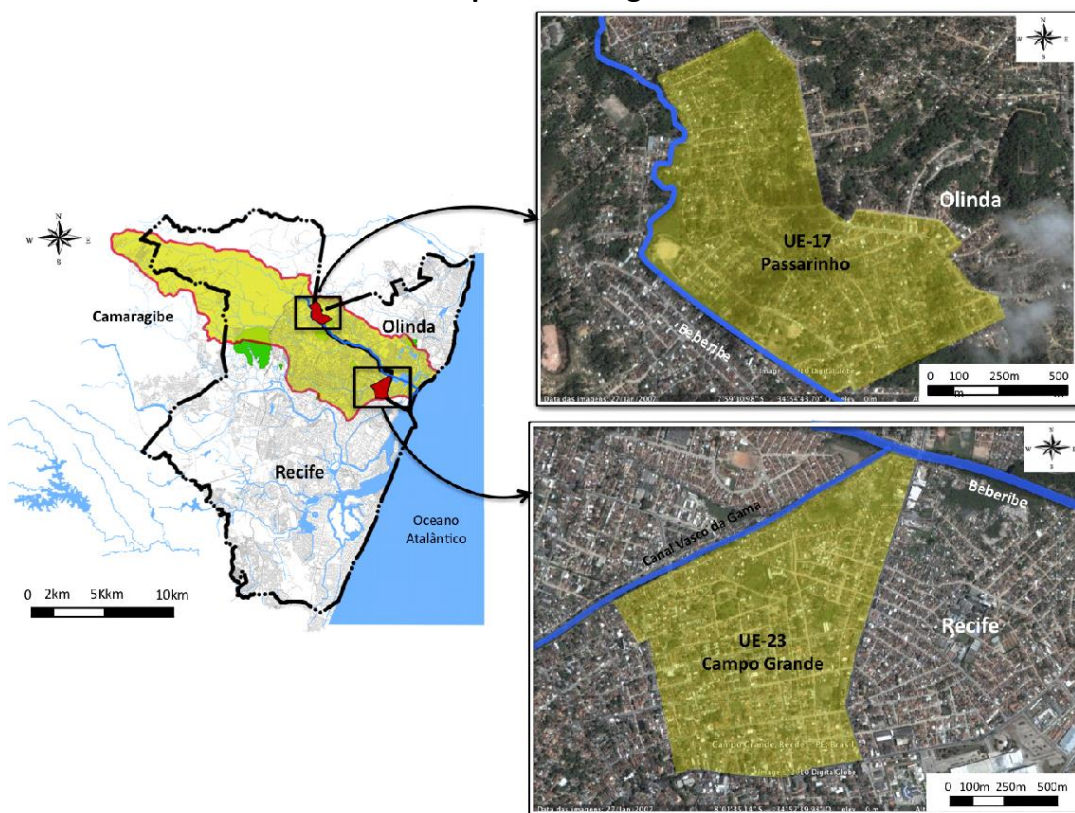
Fonte: DINIZ, 2010.

As UE abrangem uma série de assentamentos urbanos precários, perfazendo, em sua fase inicial um total de 35.000 famílias beneficiadas (154.000 habitantes) localizadas entre as áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano da RMR (CAVALCANTI, 2008), assim distribuídas: oito áreas localizadas no Recife, localizadas nos bairros de Campo Grande, Arruda, Campina do Barreto, Porto da Madeira, Ponto de Parada, Fundão, Linha do Tiro, Dois Unidos e Beberibe; cinco áreas em Olinda, nos bairros de Caixa D'Água, Passarinho, Peixinhos e Varadouro (CAMPOS, 2010).

Dividiu-se as intervenções de urbanização dessas Unidades de Esgotamento em duas fases consecutivas, sendo a primeira definida pela urbanização integrada de duas Unidades de

Esgotamento que serviriam como projeto-piloto do Programa. A segunda fase, caracterizada pela urbanização das onze Unidades de Esgotamento restantes, gera a possibilidade de correção dos procedimentos adotados anteriormente (DINIZ, 2010). Como projeto-piloto do Prometrópole, foram escolhidas as UE-23 Campo Grande, no Recife, e a UE-17 Passarinho, em Olinda. Com essa escolha, as duas áreas (Figura 32) garantiriam uma maior amplitude territorial por se localizarem, respectivamente, em uma planície às margens do rio Beberibe e em uma área de morro (GONDIM, 2019).

Figura 32. Mapa de delimitação da Bacia Beberibe e áreas pilotos (UE-17 e UE-23), sobreposto a imagens de satélite.



Fonte: DINIZ, 2010.

Ao adotar essa estratégia de intervenção, o Prometrópole deu protagonismo ao papel dos municípios na gestão local, sendo estes responsáveis pelas ações nas demais UE que não as áreas pilotos, sem abrir mão das prerrogativas da gestão estadual, responsável pela gestão coordenada do Interesse Comum na Bacia do Beberibe (DINIZ, 2010). A transposição das divisões administrativas e dos limites das bacias hidrográficas para a definição de uma unidade de planejamento também trouxe um papel de destaque ao Programa, visto que a delimitação das Unidades de Esgotamento manteve a integração entre municípios compreendidos em uma mesma região.

A UE-17, localizada no bairro de **Passarinho**, em Olinda, em dados aproximados da época da intervenção, concentrava uma população de cerca de 7.357 habitantes, em uma área de 88,9 ha (DINIZ, 2010). Segundo a Agência CONDEPE/FIDEM (FIDEM, 2000) a área apresenta carência de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos, principalmente em relação à pavimentação e ao saneamento. A UE de Passarinho tinha a particularidade de apresentar em seus limites tanto a ocorrência de morros quanto da planície costeira inundável (Figura 33). Já a UE-23, correspondente ao bairro de **Campo Grande** em Recife, possuía cerca de 10.270 pessoas, em um território de 99,54 ha. As ações de urbanização e infraestrutura nesta UE se concentraram nas comunidades de Saramandaia e Capilé, situadas na sub-bacia do Canal Vasco da Gama - Peixinhos, no baixo estuário do Beberibe (Figura 34).

Figura 33. Registros fotográficos das áreas de intervenção na UE-17 Passarinho, 2008.



Passarinho. Olinda (morros).



Passarinho. Olinda (planície costeira).

Fonte: DINIZ, 2010.

Figura 34. Registros fotográficos das áreas de intervenção na UE-23 Campo Grande, 2008 e 2010.



Saramandaia, Recife (baixo estuário).

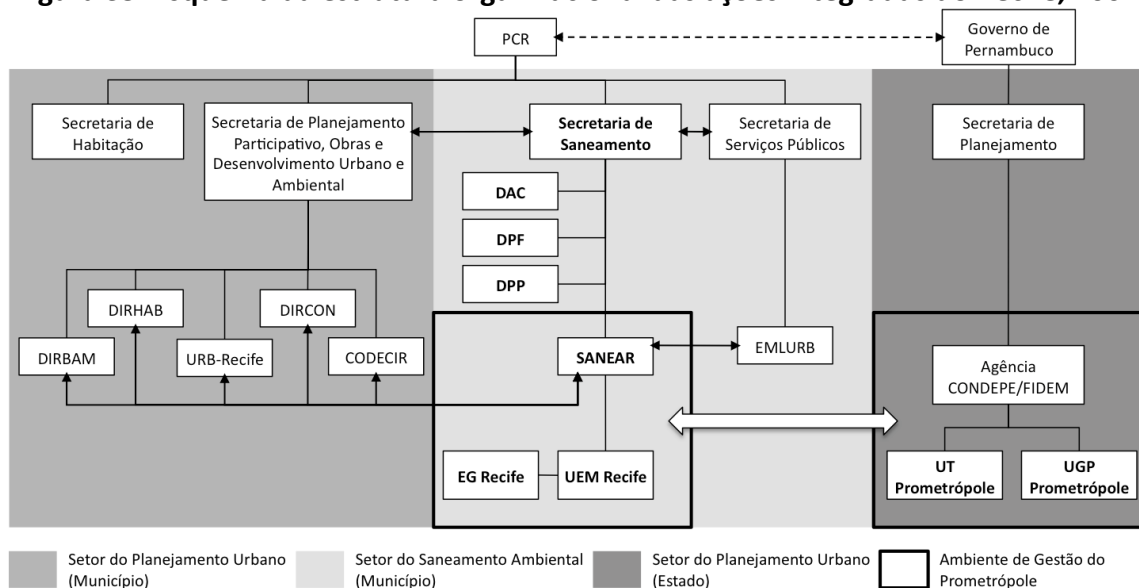


Capilé, Recife (baixo estuário).

Fonte: DINIZ, 2010.

Este recorte territorial de operação do Prometrópole, testado nas atividades desenvolvidas sob coordenação do Governo Estadual nas UE 17 e 23, seria replicado e aplicado, com adaptações locais, às demais UE a serem urbanizadas pelo Programa, sob a responsabilidade das prefeituras municipais de Olinda e do Recife. A Figura 35, que esquematiza a estrutura organizacional para implementação das intervenções no Recife, permite visualizar de modo mais claro como os arranjos institucionais tomam forma em torno de dois condicionantes essenciais: de início, a **integração** (ou cooperação) das atividades dos distintos organismos públicos e agentes sociais das esferas envolvidas; em seguida, a obrigação de estabelecer **instâncias de participação**.

Figura 35. Esquema da estrutura organizacional das ações integradas do Recife, 2007.



Fonte: DINIZ, 2010.

Na esfera municipal, a coordenação se firma entre os organismos responsáveis diretamente pela operacionalização do Programa. No caso, a Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR) e a Agência CONDEPE/FIDEM. Há espaços deliberativos de cunho político estratégico, que se estruturam entre os comandos dos governos local (PCR) e estadual (Governo de Pernambuco), cuja intervenção ocorre ocasionalmente. No ambiente interno da municipalidade, nota-se a articulação entre o ente executivo do Prometrópole e os distintos organismos locais que operam políticas públicas variadas: de Planejamento Urbano (SEPLAM, DIRBAM, URB-Recife), Controle Urbanístico e Ambiental (DIRCON, DIRBAM, CODECIR), Infraestruturas e Serviços Urbanos (Secretaria de Saneamento, Secretaria de Serviços Públicos, EMLURB), Gestão Participativa (SEPLAM), Obras e Infraestruturas (Secretaria de Saneamento, URB-Recife), Habitação (Secretaria de Habitação, DIRHAB), Manutenção (EMLURB) etc.

Nesse esquema, sobressai o importante papel de **articulação interinstitucional** que a Unidade Executora Municipal (UEM) exerce. Revela-se também a atribuição que as Empresas Gerenciadoras (EG), consultorias privadas que prestavam serviços às UEM, assumiam: o suporte técnico-gerencial essencial para a operacionalização das intervenções. As EG atuavam não apenas no apoio à gestão da UEM e suas atribuições, mas também no nível microlocal, na condução das

intervenções nas comunidades inseridas nas UE. De modo geral, o Quadro 6 apresenta as responsabilidades atribuídas aos diferentes agentes sociais e instituições envolvidos na operação do Programa, nos níveis estadual/metropolitano, local/municipal e microlocal/UE.

Quadro 6. Principais agentes sociais e instituições e suas atribuições no Prometrópole.

Agentes e Instituições		Responsabilidades
Governo do Estado de Pernambuco	- Secretaria de Planejamento. - Secretaria de Infraestrutura. - Agência CONDEPE/FIDEM. - COMPESA.	- Coordenação Geral do Programa. - Ações de natureza metropolitana (parques, centro cultural, vias e outras infraestruturas e redes urbanas de integração regional). - Ações e obras nas UEs Pilotos (Campo Grande - Recife, Passarinho - Olinda). - Setorização da distribuição de água potável. - Consolidação dos Planos Operacionais Anuais. - Gestão do Sistema de Gestão Integrada (SIGMA).
Prefeitura do Recife *	- Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. - Secretaria de Saneamento. - Empresa de Urbanização do Recife (URB-Recife).	- Planejamento das ações de urbanização dos assentamentos precários (excluídos os das UEs Pilotos). - Ações e obras de urbanização dos assentamentos precários (excluídos os das UEs Pilotos). - Instalação e Manutenção dos Escritórios Locais (EL). - Elaboração dos Planos Operacionais Anuais.
Prefeitura de Olinda *	- Secretaria de Planejamento, Transportes e Meio Ambiente. - Secretaria de Serviços e Obras Públicas.	- Elaboração dos Planos Semestrais de Licitação de Obras e Serviços. - Preparação das Informações necessárias à alimentação do SIGMA.
Comunidades Alvos do Prometrópole		- Participação nas reuniões, oficinas e assembleias de elaboração dos Projetos de Urbanização nos EL. - Participação no Processo de Acompanhamento (Fiscalização e Controle) da execução das intervenções. - Apoios aos poderes públicos no Controle do Uso e Ocupação do Solo nas UEs.

Fonte: Observatório PE.

Notas

* Atividades apoiadas pelas Empresas Gerenciadoras nas ações de gestão geral do Prometrópole em nível local, e na execução das atividades de urbanização nas UEs, segundo o preceito de participação social.

A análise do quadro acima permite concluir que há uma interdependência entre os distintos níveis de atribuições assumidos pelos agentes e instituições listadas. Contrapostos ao esquema de organização do Prometrópole, em sua perspectiva territorial ou escalar (cf. Figura 32), é possível distinguir um progressivo grau de aprofundamento sobre as problemáticas que afligem as comunidades precárias alvos da ação. As questões que estão na raiz desses problemas são enfrentadas em três frentes complementares e interdependentes:

- No nível microlocal, das UE e dos assentamentos precários, onde se identificam, discutem e encaminham soluções a problemas como fontes de poluição das águas, ausência de sistemas de saneamento e infraestruturas associadas (pavimentação e drenagem), densidade ocupacional excessiva e insalubridade dos domicílios, situações de risco socioambiental nas encostas e nas

margens do Beberibe, ausência de equipamentos e serviços públicos essenciais (educação, saúde, lazer, segurança).

- No nível local, onde se enfrentam questões como reduzida capacidade técnico-gerencial das equipes municipais para o planejamento e gestão da urbanização de assentamentos precários e o estabelecimento de sistemáticas participativas.
- No nível metropolitano, com repercussões sobre a gestão do Interesse Comum na bacia do Beberibe, articulando a execução das ações nas UE em ambos municípios, gestão do sistemas de informação, acompanhamento da execução do plano de ações global, além da execução de ações e obras de natureza metropolitana.

3.3.3. A intervenção do PAC sobre a operação do Prometrópole e suas repercussões sobre as capacidade institucionais instaladas

Para a operação das ações e intervenções do Prometrópole foram aportados um montante de U\$ 120,30 milhões, sendo 38% oriundos do financiamento do BIRD e as contrapartidas dos governos estadual e municipais sendo assim distribuídas: 40% do Estado de Pernambuco, 13% da Cidade do Recife e 9% do Município de Olinda (MARANHÃO, 2011). Tendo como prioridades a redução da desigualdade, a implementação de infraestruturas e a melhoria das condições ambientais, conforme a Agência CONDEPE/FIDEM (2000), o Programa se desenvolveu em torno de três linhas de atuação:

- **Implantação de infraestrutura** em áreas pobres pré-definidas.
- **Desenvolvimento institucional** dos agentes envolvidos.
- Elaboração de um estudo, firmando um **marco referencial**.

A implementação da fase piloto do Prometrópole, a cargo do governo estadual, foi prevista para um período de 5 anos, a partir da assinatura do contrato com o Banco Mundial em 2003, dividido em duas fases distintas: um primeiro momento com duração de três anos, que seria concluído com a concretização das atividades de planejamento para todas as áreas definidas; e um segundo momento, com duração de dois anos, representado pela execução das ações, as experiências de “pós-obra” e o desenvolvimento do Prometrópole II (CAMPOS, 2010).

Considerado pela CONDEPE/FIDEM como um plano de investimentos a médio e longo prazo, com a previsão de expressivos aportes de recursos públicos, o Prometrópole sofreu um severo descompasso entre o planejamento e a articulação das ações propostas originalmente para o Programa. Esse descompasso foi provocado sobretudo pela crise cambial de 2008, que levou à queda abrupta do valor do Dólar americano frente à moeda brasileira. A progressiva valorização do Real nacional frente à moeda americana se tornou um problema para a execução do Programa, pois que a maior parcela de investimentos prevista era oriunda do repasse em dólares pelo BIRD. Com a conversão para um Real supervalorizado, esses valores foram muito reduzidos, numa ordem estimada de 25%, entre julho de 2008 e outubro de 2009 (BBC, 2009).

Isso gerou para o governo a necessidade de aportar expressivos valores suplementares de contrapartida, para complementar os recursos demandados para a realização das ações que o Banco Mundial havia financiado. Somado a isso, houve um replanejamento das ações previstas em escopo (detalhamento dos componentes) e valores (ajustes após a crise cambial). Tal conjuntura causou um atraso na execução global do Prometrópole, dada à maior lentidão na execução das obras programadas e, eventualmente, a paralisação de algumas intervenções.

Tornou-se, então, necessária a busca por recursos que complementassem os valores para execução das intervenções de urbanização. É neste contexto que, no ano de 2008, o Governo Federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como medida para combater os efeitos da crise, com o aporte de vultosos recursos para o financiamento de atividades econômicas propulsoras do desenvolvimento. Priorizava-se nele setores que demandam mão de obra intensiva e elevado volume de capital de giro, como o da Construção Civil. Desse modo, o advento do PAC oferecia ao Prometrópole a oportunidade de aporte de recursos complementares à sua execução. O caminho encontrado para viabilizar esta oportunidade foi a articulação das ações do Prometrópole com aquelas do PAC, investindo-os prioritariamente em intervenções voltadas para o campo do saneamento e da habitação nos municípios do Recife e de Olinda (GONDIM, 2019).

De fato, o Prometrópole passou a receber recursos do PAC Urbanização de Favelas, na modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), viabilizando de forma prioritária as **intervenções de cunho físico** (obras) nas UEs da Bacia do Rio Beberibe, nos municípios de Recife e Olinda, concentradas em dois eixos principais destacados por Gondim (op. cit., 2019):

- **Saneamento integrado**, onde se associam obras para implantação de infraestruturas de saneamento básico, controle de riscos e recuperação ambiental etc.
- **Urbanização de assentamentos precários**, associando intervenções de melhoria e/ou produção de moradias, implantação de infraestruturas de pavimentação e drenagem, dotação de equipamentos públicos comunitários etc.

Tomando por referência o que IPEA identifica como o "problema comum a todos os assentamentos precários", estes podem ser conceituados como um "território segregado, caracterizado pelas dificuldades de acesso a serviços, oportunidades e equipamentos essenciais, com população em moradias inadequadas e expostas a riscos sociais e ambientais" (IPEA, 2013, p. 25). Ao abarcar entre seus objetivos a urbanização de favelas e fazê-lo com foco nos assentamentos precários, o PAC-UAP se alinha com os recortes territoriais que definem as áreas alvos de intervenções do Prometrópole. Não é acaso que as primeiras intervenções realizadas com recursos oriundos do PAC-UAP no Recife foram aquelas previstas para a urbanização da Bacia do Rio Beberibe, no quadro do Prometrópole. O alinhamento em tela era tanto que a partir do momento em que o programa nacional passa a dar suporte ao estadual este passa a ser denominado **PAC-Prometrópole**, permitindo reconhecer as intervenções oriundas desse arranjo.

Considerando dentre as ações do Prometrópole inscritas no território do Recife aquelas que atendiam os assentamentos precários inscritos na UE-23, Campo Grande, a seleção dessa área como beneficiária do financiamento pelo PAC-UAP parece se orientar por três lógicas concorrentes: a primeira, associada ao enquadramento das áreas em questão tanto nos critérios do PAC-UAP quanto do Prometrópole; a segunda, referente à priorização anteriormente dada à área, segundo os critérios do Programa estadual; a terceira, diz respeito ao nível de avanço dos estudos, projetos e mobilização comunitária já alcançado na UE-23.

Apenas após a conclusão da contratação do financiamento do PAC Urbanização de Favelas pela Prefeitura da Cidade do Recife as intervenções do Prometrópole foram retomadas. Como somente eram elegíveis gastos com obras de saneamento integrado e de urbanização dos assentamentos precários, o atendimento ao escopo de ações de natureza educativa, de mobilização social e de gestão participativa seguiram de modo menos efetivo, sob responsabilidade da esfera local. No jargão das políticas públicas de saneamento básico, pode-se afirmar que as ações estruturais, voltadas às intervenções físicas com projeto completo, se sobrepuseram às ações não-estruturais, associadas aos aspectos essencialmente voltados ao Desenvolvimento Institucional.

Como explicita o Quadro 7, a operação do Prometrópole foi levada adiante com os recursos aportados pelo PAC-UAP e, ainda hoje, continua recebendo recursos deste último programa. Porém, os documentos relativos ao PAC-Prometrópole são conflitantes quanto à situação atual das obras e da aplicação de recursos a elas correspondentes. A continuidade da urbanização das Unidades de Esgotamento apresentava um avanço, com mais da metade das ações previstas tendo sido realizadas.

Quadro 7. Intervenção do PAC-UAP como complementaridade do Prometrópole.
Natureza das intervenções, investimentos e andamento das obras.

Ente	Natureza da Intervenção Projetos	Investimento	Nº de Famílias (Investimentos por Família – R\$)	Autorização da obra e Situação (%)
Município	Bacia do Beberibe UE 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21	159.360.514,19 PPI FAVELAS	28.791 (53.350,08)	04/07/2008; Atrasada (57,21)
	Bacia do Beberibe II	119.526.950,6 FGTS/PROMORADIA	14.910 (8.016,56)	14/02/2014; Normal (20,62)
Estado	UE 23	27.708.826,87 PPI FAVELAS	660 (41.983,07)	17/12/2008; Paralisada (43,62)
TOTAL		306.596.291,66	44.361 (103.349,71)	

Fonte: Observatório PE, 2020. Adaptado dos Quadros de Composição e Investimento.

Em relação ao projeto-piloto do Programa, a Unidade de Esgotamento 23, Campo Grande, teve suas obras de intervenção paralisadas (CARDOSO; DENALDI, 2018). Apesar disso, é possível verificar o ponto de andamento a que chegaram as intervenções de urbanização em áreas como as Comunidades de Interesse Social (CIS) de Capilé e Saramandaia, cujo processo de execução está apresentado na Figura 36.

Figura 36. Registros fotográficos do andamento das intervenções na UE-23, no âmbito do Prometrópole e do PAC-UAP.

Antes: condição encontrada, em 2007.



Durante: obras em andamento em, 2007.



Depois: condição atual, pós-intervenção financiada pelo PAC-UAP.



Fonte: Diniz, 2010. Google Earth, 2021.

Nas fotografias dos vários momentos de evolução da condição de urbanização das CIS, nota-se que as transformações são graduais, alcançando progressivamente níveis mais elevados de cobertura pelas infraestruturas de saneamento básico, de pavimentação e drenagem, de produção de moradias, de serviços urbanos essenciais como abastecimento de energia elétrica e iluminação pública. Essa constatação permite verificar o atendimento a dois dos critérios fundamentais estabelecidos ainda na formulação do PQA-PE, do qual o Prometrópole é herdeiro.

À margem esquerda do Canal da Rua Farias Neves, ele mesmo fruto das obras financiadas pelo PAC-UAP, situa-se a CIS Capilé, na qual se pode ver o estado de precariedade das moradias, bem como a ocupação inadequadas das bordas do canal. Em contraste com esta situação, à margem direita do canal se encontra a CIS Saramandaia, onde se identificam, já em 2007, as obras de construção de unidades habitacionais para famílias a serem realojadas por se encontrarem em situação de risco. Nesse período, as obras ainda eram financiadas majoritariamente com os recursos aportados pelo BIRD para a execução do Prometrópole.

No último registro fotográfico, abaixo, ilustra-se a situação atual da área, no eixo do canal, cujas obras de revestimento já foram concluídas. Vê-se que às suas margens já se estabeleceu nova rede viária, com pavimentação e drenagem superficial, além de pontilhões para travessia de veículos e pedestres. Além disso, postes de distribuição de energia elétrica e iluminação pública foram implantados. Ademais, o padrão construtivo das edificações se elevou, predominando casas térreas construídas em alvenaria. Quanto aos valores associados às obras na UE-23, o Quadro 8 traz dados referentes às três CIS inseridas na micro-bacia do Canal Farias Neves. Nele, estão indicados a relação entre o número de famílias atendidas pelas obras e os valores investidos para isso, com um nível de investimento por família relativamente baixo, considerando-se o valor unitário para produção de uma unidade habitacional unifamiliar do Programa Minha Casa Minha Vida, na RMR, de cerca de R\$ 45.000 (BRASIL, 2010).

Quadro 8. Dados das intervenções do PAC-UAP na UE-23 do Prometrópole no Recife.

Projetos PAC - Prometrópole (unidades de esgotamento)	Comunidades Beneficiadas	Qtde. Imóveis (número)	População Estimada (pessoas)	Qtde. Famílias (estimativa)	Investimento total (R\$)	Investimento por família (R\$)
UE-23 Campo Grande (ZEIS e áreas contíguas)	CIS Capilé	551,00	1.581,00	301,00	27.798.826,87	31.916,00
	CIS Saramandaia	546,00	1.567,00	298,00		
	CIS Vila da Prata	498,00	1.429,00	272,00		
		1.595,00	4.577,00	871,00		

Fonte: Observatório PE, 2020. Adaptado de Lancelotti, 2020.

Essa intervenção realizada pelo PAC na Bacia do Rio Beberibe (PAC – Beberibe PROMETRÓPOLE) seguiu até o ano de 2012. Nesse momento o Programa encerrou as suas atividades, com obras paradas e ações não implementadas, que o fizeram firmar um novo contrato a partir desse ano, dando origem ao PAC – Beberibe I, que segue até meados de 2015. O repasse de recursos federais para financiamento das ações por parte do Governo Federal foi encerrado naquele mesmo ano, retomando um momento anterior de vazio de ações e causando novamente incertezas quanto aos rumos do Programa e os prejuízos à população das áreas de atuação. Por meio da assinatura de um novo contrato, em 2017, entre a Prefeitura da Cidade do Recife e o extinto Ministério das Cidades (cujas funções hoje são assumidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional), as obras foram retomadas e divididas entre intervenções de urbanização nas áreas das Unidades de Esgotamento e urbanização da Bacia do Rio Beberibe (GONDIM, 2019).

3.3.4. O PAC-Prometrópolis, considerações sobre seus resultados

Passado o momento em que os recursos do PAC-UAP subsidiaram a continuidade da execução do Prometrópolis, mesmo nas CIS da UE-23 onde as obras mais avançaram (53% concluídas, em 2008) a mudança na condição de precariedade dos assentamentos precários, que se desejava alterar, parece não ter alcançado o patamar projetado. As três CIS abrigadas na ZEIS Campo Grande: as comunidades de Saramandaia, Capilé e Vila da Prata são amostras representativas das comunidades pobres do Recife onde se concentram os problemas abordados: áreas pobres, com renda familiar mensal inferior a três salários mínimos, com graves precariedades em termos de saneamento básico.

No Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, op. cit., p. 77), de 2014, o acesso ao abastecimento d'água e ao esgotamento sanitário, condições críticas de saneamento para qualidade do habitat e proteção contra enfermidades de veiculação hídrica, situavam-se respectivamente em níveis de precariedade entre moderada e alta, e entre muito alta e extrema. Só Vila da Prata se inscrevia na Classe 1, de assentamentos mais consolidados (com menor percentual de área acrescida entre 1998-2014), enquanto Saramandaia e Capilé se inscreviam na Classe 2 (entre 10-45% de área acrescida no período). Todas apresentam Índice de Precariedade alto, acima de 4,1.

De fato, o quadro atual das condições socioespaciais da Região Metropolitana do Recife é indicativo da complexidade e persistência dos problemas que se pretendia, então, enfrentar. Em 2010, na RMR, três quartos da população economicamente ativa recebiam menos do que um salário-mínimo e quase 40% das famílias viviam abaixo da linha da pobreza (IBGE, 2010). O mesmo Atlas das Infraestruturas Públicas nas CIS (RECIFE, 2014) indicava que os assentamentos precários ocupam no território do Recife uma área total de 45,13 km² – 20,3% do território municipal e 31,3% do território urbanizado, excluindo as áreas de mata, que preservam características rurais e grandes massas de água – abrigando pouco mais da metade da população total do município e configurando a cidade informal como predominante no território. Esse mesmo mapeamento também destacou que em mais da metade (54%) da área ocupada por esses assentamentos constatou-se precariedade de acesso à água e a falta de infraestrutura adequada de saneamento, com o lançamento de esgoto em galerias de águas pluviais, comprometendo o sistema de drenagem.

A falta de integração setorial no desenvolvimento dos planos e ações, juntamente com os arranjos sociopolíticos, reafirmam e reproduzem a exclusão e a marginalização, criando cenários insustentáveis em termos ambientais, econômicos e sociais. Nessa perspectiva, as inconsistências das políticas urbanas e das soluções técnicas adotadas provocaram a reflexão sobre novas formas de planejamento e a sugestão de novos parâmetros para a atuação nesse campo, relacionando o ordenamento da cidade com a dimensão ambiental, acompanhando as discussões que ocorriam em âmbito nacional desde os anos 1970 (GONDIM, 2019).

A sequência de planos e projetos que foi implementada na sequência histórica que se origina no PQA-PE, estrutura-se no Prometrópole e recebe o suporte financeiro do PAC-UAP dialoga com o advento desses novos parâmetros, no qual se vislumbra uma transição de paradigmas (DINIZ et al., 2020). Num recorte de tempo mais longo, essas três iniciativas vêm corroborar e/ou executar as diretrizes emanadas de instrumentos de ordenamento urbano e metropolitano no campo setorial do saneamento: o Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife (1980); O Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (1991) e o Plano de Ordenamento do Sistema de Esgotos do Recife (1994), cuja proposta básica era atualizar o Plano Diretor de Esgotos da RMR, que havia sido elaborado pela Compesa na década de 1980.

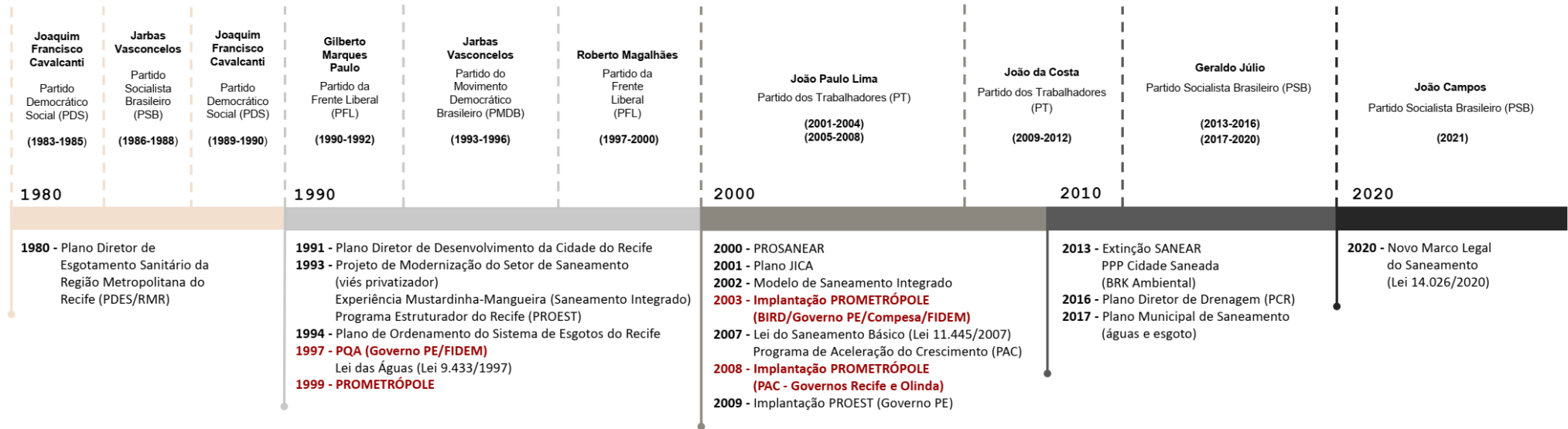
Seguindo a escala temporal mais contemporânea, é possível observar os vários momentos que levam a situar os impactos do PAC-UAP sobre as capacidades institucionais do Recife para a urbanização de favelas (Figura 37).

A linha do tempo traçada abrange um período mais amplo que aquele no qual se situam o PQA-PE e o Prometrópole, sobre os quais impacta as ações do PAC. Porém, esta amplitude temporal se justifica para que se possa situar as distintas gestões municipais e sua atuação no plano das políticas setoriais de águas (recursos hídricos e saneamento básico, essencialmente). No percurso de desenvolvimento destas políticas, associam-se os marcos institucionais normativos federais (como a Lei das Águas e a Lei do Saneamento Básico) às iniciativas de intervenção sobre os problemas vinculados aos setores envolvidos (em especial os de gestão de águas, de ordenamento territorial e de urbanização de favelas), nos distintos níveis federativos onde se inscreve a operação do Prometrópole, e do PAC-UAP, que vem a subsidiar a conclusão de suas ações.

Na década de 1980, período em que o problema da água urbana se tornava um tema essencial para a gestão metropolitana, há o advento do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da RMR (PDES-RMR), como iniciativa do governo estadual. Em uma sequência coerente com a gravidade da questão, a década de 1990 é marcada pela elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR, 1991), do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS, de 1993, com viés privatizador) e do Programa Estruturador do Recife (PROEST, 1993), além do Plano de Ordenamento do Sistema de Esgotos do Recife (1994).

Ainda em 1993, tem início a urbanização do assentamento precário de Mustardinha-Mangueira, onde se adota a perspectiva do Saneamento Integrado numa experiência pioneira que antecipa a adoção de medidas coordenadas entre as ações no campo do saneamento e do urbanismo. O PQA-PE se desenvolve sob influência desse preceito, antecipando em nível metropolitano as preocupações com a questão do planejamento urbano e da qualidade ambiental, influenciando os esboços de uma política nacional de saneamento consolidada pela Lei das Águas, em 1997. Ele visava à manutenção dos mananciais metropolitanos do Recife, em decorrência das crises de abastecimento de água e das vulnerabilidades de acesso às infraestruturas e serviços urbanos associados ao saneamento.

Figura 37. Linha do tempo, com destaque à articulação entre PQA-PE, Prometrópole e PAC-UAP.



Fonte: Observatório PE, 2021.

O Prometrópole segue as linhas guias do PQA-PE, priorizando a gestão de recursos hídricos de forma ampla e descentralizada, o envolvimento na estrutura de gestão de atores de diversas escalas, e a adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão. Este Programa executa desde 2003 as ações necessárias para a urbanização das aglomerações urbanas pobres informais e precárias. Ainda que tenha avançado em muitas das frentes associadas à melhoria da qualidade de vida urbana desejada, como implantação de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, além da produção de moradias, o Prometrópole acabou por não atuar num ponto nevrálgico: a recuperação do Rio Beberibe, seu leito e suas margens.

Sem aprofundar este último tema, focando os limites impostos pela crise cambial sobre os investimentos públicos e os valores dos financiamentos de organismos como o BIRD, o PAC-UAP se apresenta em 2008 como um meio para se evitar a solução de continuidade das ações do Prometrópole. Entretanto, no caso recifense, o modo como se estabelecem e se desenrolam as ações mencionadas não representa um marco do ponto de vista de capacidades instaladas na administração pública local.

A análise do caso da UE-23, ainda que careça de dados mais precisos e atuais sobre seus resultados, é suficiente para afirmar uma observação que perpassa os estudos que compõem a obra organizada por Cardoso e Denaldi (2018). O PAC não aporta formulações estruturadas de uma política pública de urbanização de favelas, ele se limita a implantar um sistema de gestão de captação, gestão e aplicação de recursos de financiamento. Ainda que esse sistema represente um novo condicionante e imponha adaptações ao desenho institucional local, incluindo novos agentes como a Caixa Econômica Federal, numa perspectiva comparativa ele não incide sobre as capacidades anteriormente instaladas para operação do Prometrópole.

Concentrado em ações de natureza estrutural, o PAC-UAP distancia-se de processos de educação ambiental, de planejamento e gestão participativa - em especial na deliberação de soluções e no controle social de sua execução e manutenção. Definidas como ações não-estruturais, na operação do Prometrópole estas últimas representam a ruptura com os parâmetros preestabelecidos para a gestão de políticas públicas setoriais do saneamento. Por outro lado, a abordagem da bacia do Beberibe como um território integrado obriga a coordenação de ações pelos entes federativos e agentes sociais locais, cooperando para o alcance de um interesse comum.

Esta é a verdadeira mudança de fundo que o Programa estadual oferece, transitando rumo a um paradigma contemporâneo, em que ao ordenamento territorial se integram as ações setoriais de saneamento básico, meio ambiente, saúde etc.

Hoje, alinham-se iniciativas de elaboração e/ou revisão de instrumentos de ordenamento visando à promoção e ampliação do acesso à infraestrutura sanitária, à reformulação dos padrões de gestão dos serviços de saneamento e à implantação de um modelo de saneamento integrado. Dentre eles, destacam-se: o Plano Diretor do Recife (2020) e os instrumentos componentes do Plano de Ordenamento Territorial (POT, em andamento); o Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais do Recife (PDDR, 2017); Plano Municipal de Saneamento Básico do Recife (PMSB, 2019).

No âmbito do governo estadual, numa perspectiva de abordagem que questões urgentes na escala metropolitana, a assinatura da Parceria Pública-Privada (PPP) “Cidade Saneada”, hoje conduzida pelo parceiro privado BRK Ambiental, resgata iniciativas de escala mais ampla, como as do PQA-PE e do Prometrópole. Os seus resultados, em médio e longo prazo, devem ser alvo do interesse de pesquisas mais aprofundadas e são tratadas em outra linha de pesquisa do Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles.

Neste momento, em que a municipalidade do Recife busca retomar o planejamento de longo prazo, a reflexão resultante do estudo apresentado pode ser útil. O desenvolvimento dessa série de instrumentos normativos necessita se pautar por princípios que estão no bojo da implementação do Prometrópole:

- A Gestão Territorial e Setorialmente Integrada, impondo o diálogo e a complementaridade dos instrumentos normativos e intervenções de cunho físico.
- A Participação Democrática, na coordenação da atuação de todos os agentes sociais envolvidos e potencialmente beneficiários das ações.
- O foco no Desenvolvimento Institucional, com vista ao fortalecimento das capacidades dos agentes sociais e à qualificação de suas decisões.
- O Planejamento de Longo Prazo, com a realização paulatina de mudanças em resposta ao acúmulo significativo de problemas no setor de urbanização de favelas.

Pelo que se pode deduzir até o presente, na execução de ações do Prometrópole, o PAC-UAP representa menos um vetor de mudanças ou inovações, mas sobretudo um meio essencial para se consolidar as ações então em andamento que, ainda que não sejam suficientes, podem ser capazes de transformar a realidade das favelas da cidade do Recife no médio e longo prazo.

CONCLUSÃO. O QUE MUDA COM O PAC-UAP NO RECIFE?

Ao final deste Relatório, cabe destacar os aspectos mais relevantes apresentados nos seus três capítulos centrais, na perspectiva de responder à questão que perpassa a realização da pesquisa. **O que muda com o PAC-UAP na capacidade institucional – normativa e organizacional do município e na sua capacidade de implementação de políticas de urbanização de assentamentos precários no Recife?**

Por depender prioritariamente da atuação do setor público, em nível estadual ou municipal, a pesquisa nacional na qual esta se insere, parte da premissa que o PAC-UAP apresenta resultados diferenciados, em função das possibilidades locais de sua implementação. Tal premissa é confirmada ao longo das pesquisas realizadas simultaneamente pelos diversos Núcleos locais vinculados ao Observatório das Metrópoles, diante da diversidade de procedimentos que vem caracterizando a implantação do PAC-UAP nas distintas cidades do país.

A cidade do **Recife**, enquanto polo metropolitano, foi selecionada como **recorte empírico** para propiciar um **maior aprofundamento da atuação do setor público municipal**. Destacada como uma das cidades mais pobres e desiguais do país, o Recife se caracteriza pela presença marcante de assentamentos precários e mocambos no seu território, desde as primeiras décadas do século XX, quando essas habitações representavam quase metade do contingente de suas moradias. Essa condição se encontra nas bases de alguns processos, que destacam o pioneirismo do município no âmbito nacional: seja pela implantação de uma política de iniciativa local para erradicação dessas moradias, iniciada no final da década de 1930; seja pelas iniciativas de organização comunitária para enfrentamento das investidas públicas ou privadas contra os mocambos, já no final da década de 1920; seja pela instituição de instrumentos urbanísticos normativos para garantir o direito à moradia às famílias residentes nos assentamentos precários, com a instituição das ZEIS e do PREZEIS, no início e em meados da década de 1980, respectivamente, que respaldaram a implantação da política de urbanização de assentamentos precários – o PROMORAR, que inaugura no país esse tipo de intervenção.

Conhecida como a “década perdida”⁷⁰ para a economia brasileira, os anos 1980 representaram, também, uma “década de profundos ganhos”, sejam políticos, com a redemocratização do país, sejam sociais, com os avanços incorporados na Constituição Cidadã (1988). Foi, também, uma “década de profundos ganhos” para as famílias residentes nos assentamentos precários do Recife, com respostas efetivas, em termos de políticas públicas, à forte pressão exercida pelo movimento social que se fortalece e se amplia a partir de meados da década de 1970.

⁷⁰ A “década perdida: é uma referência feita à economia brasileira durante os anos 80, devido à estagnação econômica, ao baixo crescimento do PIB, à acentuada inflação no período, aliados a uma grande retração da produção industrial, ao aumento das taxas internacionais de juros, com impacto no crescimento da dívida externa, no aumento do déficit público, além do aumento da dívida interna devido à política fiscal expansionista do governo da época. (REIS, 2020)

No Recife, as intervenções em urbanização de assentamentos precários, desde o início da implantação do PROMORAR, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1979, assumiram uma importância tal que foram capazes de reverter a prioridade dos programas habitacionais contratados no âmbito desse Banco. Os anos de 1980 registram, pois, um ponto de inflexão na atuação da Companhia de Habitação de Pernambuco (COHAB-PE), com o declínio das contratações do programa convencional de *Construção de Conjuntos Habitacionais*, e o aumento das contratações de projetos de urbanização de assentamentos precários e de melhoria de suas moradias.

Apesar do protagonismo estadual na implantação dos programas habitacionais do BNH, por meio da COHAB-PE, funcionando, em nível local, como agente financeiro e promotor daquele Banco, não se pode deixar de reconhecer o relevante papel do governo municipal do Recife na implantação da política de urbanização dos assentamentos precários, desde então. Destaca-se, neste sentido, a política municipal de institucionalização das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), visando a priorizar tais áreas como objeto de investimentos do PROMORAR. Este Programa inova a capacidade normativa-institucional do poder público, pelos aspectos legais de reconhecimento dos direitos e a capacidade de implementação, pelos aspectos metodológicos, caracterizados pela instalação dos “barracões” nos assentamentos objeto de intervenção, com o objetivo de aproximar a gestão pública das comunidades, por meio da presença sistemática dos técnicos que atuavam nos seus assentamentos durante a intervenção urbanística. Instalou, assim, procedimentos que serviram, na época, de referência para as gestões locais – estadual (mesmo após a extinção do BNH) e de outros municípios metropolitanos, os quais se renovaram em projetos subsequentes de urbanização de assentamentos precários e se concretizaram em experiências acumuladas cuja importância, ainda hoje, são reconhecidas.

A implantação do PAC-UAP nos assentamentos precários no Recife, no ciclo recente, objeto da pesquisa apresentada neste Relatório, insere-se nesse contexto de continuada experiência de 42 anos de urbanização de favelas no Recife (1979-2020), apontando para um aspecto importante que **caracteriza as possibilidades locais de implementação deste programa**. Dos mais de 20 projetos de urbanização contratados com os recursos do PAC-UAP no território do Recife, seja por meio do governo estadual ou do governo municipal, apenas dois correspondem a investimentos novos de urbanização nos assentamentos, os quais representam, apenas, 3,7% de todo o volume de investimentos contratados e atendem, somente, a 2,1% das famílias beneficiadas (Tabela 3, item 3.1). Em todos os demais projetos, **os recursos contratados no âmbito do PAC-UAP (96,3%) complementaram obras de urbanização que já vinham sendo implantadas por meio de outros programas**.

É importante destacar o protagonismo do governo municipal neste processo, uma vez que este foi responsável pela contratação da maioria dos projetos implantados com recursos do PAC-UAP no território do Recife, os quais somam 87,5% de todos os investimentos contratados e beneficiam 93,4% famílias residentes nos assentamentos contemplados pelo programa. Em todos esses projetos do governo municipal, o PAC-UAP complementou obras de urbanização de programas anteriores, entre os quais se destacam o **Habitar-Brasil/BID** e o **Prometrópole**, selecionados como estudos de caso neste Relatório (Capítulo 3).

A análise das possibilidades locais de implementação do PAC-UAP no município do Recife, traz elementos importantes para aprofundar a avaliação nacional desse Programa, no âmbito das **duas questões centrais** da pesquisa: a **capacidade institucional** do município para implantar o PAC-UAP e a **capacidade de implementação** do PAC-UAP pelo município. A abordagem dessas duas questões foi norteada pelo roteiro metodológico desenvolvido por Lima-Silva e Dantas (2019) e sintetizado nos Quadros 1 e 2, apresentados na Introdução deste Relatório, os quais foram desenvolvidos e preenchidos tendo como referência a implantação do PAC-UAP no Recife, como consta nos Anexos 2 e 3.

Para aprofundamento da primeira questão, a pesquisa percorre dois caminhos: a **análise dos fatores institucionais – normativos e organizacionais – e dos condicionantes políticos locais** que propiciam (ou não) a **capacidade institucional** do município do Recife de implementar o PAC-UAP, e, em sentido inverso, a **análise dos impactos (positivos, negativos ou nulos) desse Programa sobre sua capacidade institucional e de implementação** de políticas de urbanização e assentamentos precários.

Além da indagação, já acima citada, que norteou todo o curso da pesquisa, a respeito de **o que muda com a implantação do PAC-UAP**, em termos da capacidade institucional e de implementação da política de urbanização de assentamentos precários no âmbito da gestão municipal do Recife, outras questões foram sendo postas para compreender de que forma o PAC-UAP se insere no município. Indaga-se: o PAC-UAP cria uma estrutura própria, ou apenas vincula-se às já existentes sem interferir no seu *modus operandi*? O PAC-UAP interfere nas instâncias institucionais de planejamento e gestão participativos presentes no município? Ou, em perspectiva inversa, tais instâncias têm alguma influência na aplicação dos recursos do PAC-UAP?

No recorte temporal adotado de 42 anos (1979 a 2020), avalia-se a capacidade institucional-normativa instalada no Recife, conferindo destaque a três indicadores: a **estrutura institucional organizacional** do município para atender ao funcionamento do modelo de planejamento e gestão do PREZEIS e responder à execução da política habitacional; o **processo de reconhecimento de assentamentos precários como ZEIS e de instalação de Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL)**, considerando o seu respaldo político e operacional para as intervenções em urbanização nas ZEIS; e a **previsão orçamentária do Fundo do PREZEIS e sua efetiva execução por meio do PREZEIS**, como indicador da representatividade que esses instrumentos urbanísticos normativos adquirem nas diversas gestões municipais.

Em resumo, no âmbito do poder público municipal, observa-se o impacto nesses processos, não apenas oriundo de reformas no desenho institucional dos organogramas, mas, também, da atuação dos técnicos e das instâncias participativas, constatando-se que, enquanto alguns se vinculam a setores que fortalecem o planejamento estratégico, priorizando favorecer os interesses do mercado imobiliário, outros propiciam, com grande esforço e compromisso profissional e político, alguns avanços para o fortalecimento dos mecanismos de participação como o PREZEIS e o ConCidade.

De modo mais amplo, os principais avanços e desafios das gestões municipais do Recife em relação à sua capacidade institucional-normativa para implantação de políticas de

urbanização de assentamentos precários, em especial para a implantação do PAC-UAP, estão correlacionados a um panorama político mais amplo em que as alianças, as coligações político-partidárias e os apoios interinstitucionais efetivados abrangem as três esferas de governo.

Para a análise da **capacidade de implementação** do PAC-UAP no Recife, como segunda questão central da pesquisa, os estudos de caso propiciaram uma aproximação da realidade que foi essencial para a avaliação das possibilidades locais de implementação do PAC-UAP no Recife. Comparam-se as condições de implementação de dois programas de urbanização que antecederam o PAC (Habitar Brasil/BID e Prometrópole) com as condições do próprio PAC-UAP.

No caso do Prometrópole, a análise trazida no Capítulo 3 tende a inverter a ordem da questão chave da pesquisa. De fato, numa leitura às avessas pode-se apontar indícios de que as capacidades institucionais já estabelecidas para a operação do Programa estadual têm influência direta sobre a aplicação de recursos do PAC na urbanização de assentamentos precários na bacia do Rio Beberibe. Os aspectos estudados delineiam um quadro de relação entre as duas iniciativas públicas onde se verifica que a iniciativa do Prometrópole reforça a natureza do PAC tão somente como meio de viabilizar a complementação de intervenções em meio à crise financeira do período em que ele é implantado.

No caso das intervenções do PAC-UAP nos assentamentos em processo de urbanização por meio do Habitar Brasil/BID, os processos não são distintos. As relações estabelecidas para a execução do PAC-UAP no Recife podem ser resumidas em **quatro dimensões** específicas, que se estendem, na maioria, aos dois programas estudados.

Na primeira delas, de ordem executiva, ressalta-se que operação do PAC é apoiada pela capacidade institucional já instalada nos diversos campos de atuação (técnica, administrativa, legal, política, operacional) dos entes federativos envolvidos com a execução, seja do HBB/BID, seja do Prometrópole. Neste, isto ocorre em suas distintas esferas de gestão (estadual, metropolitana, municipal e microlocal – das comunidades inscritas nas Unidades de Esgotamento).

Na segunda, referente à lógica conceitual das iniciativas, o escopo do Prometrópole aponta que a abrangência e complexidade das ações deste Programa extrapola as condicionantes referentes à capacidade institucional para a urbanização de favelas. Elas abrangem medidas de natureza não-estrutural, enquanto as do PAC se voltam àquelas de natureza estrutural.

Nesta dimensão conceitual, ambos os programas em análise (HBB/BID e Prometrópole) que antecederam as intervenções do PAC-UAP no Recife, investem mais fortemente em ações de Desenvolvimento Institucional (planejamento e capacidade gerencial, educação ambiental, gestão participativa e controle social), enquanto o PAC vem subsidiar as Obras para melhoria das condições do habitat urbano, seja nos assentamentos objeto de intervenção do Habitar Brasil/BID, seja naqueles localizados na bacia do Beberibe (infraestruturas, redes e equipamentos em escala local e metropolitana), objeto de intervenção do Prometrópole.

A terceira, associada à razão estrutural das questões tratadas de modo mais amplo pelo Prometrópole, mas também alvo das preocupações do HBB-BID, com repercussões sobre as ações

financiadas pelo PAC-UAP, traz como problema de fundo as “constantes históricas” do processo de configuração espacial do território do Recife: os conflitos entre urbanização e preservação ambiental; a acumulação fundiária e imobiliária; as assimetrias do provimento de infraestruturas urbanas e da produção de moradia digna. Esses condicionantes em boa medida impulsionam o desenvolvimento histórico das capacidades institucionais da municipalidade, para responder a eles, como evidenciam os casos estudados.

A quarta e última dimensão, vinculada ao aporte de novas capacidades, apresenta um painel que, mesmo que restrito aos casos do Prometrópole e do HBB/BID e de suas ações específicas, demonstra o que é percebido de modo geral no caso da RMR: o PAC não aporta contribuições ou inovações à capacidade institucional instalada nas esferas de gestão citadas, mas as coloca à prova, pela necessidade de adaptações das estruturas gerenciais para operação do Plano de Aceleração do Crescimento, definido em nível federal.

Em suma, as capacidades institucionais, os arranjos de governança, os setores e as escalas de ação (abrangentes e integrados) se estabelecem em fase anterior ao advento do PAC. Por um lado, os recursos aportados por este Plano para se efetivar a operação do HBB/BID e do Prometrópole no Recife, e para se alcançar os objetivos dos projetos elaborados em seu bojo, são aplicados segundo a ordem de prioridade estabelecida em fases precedentes a esses programas. Por outro lado, a implementação do PAC-UAP, com a aplicação de seus recursos a partir de 2008, é facilitada pela preexistência de um banco de projetos e de uma estrutura de suporte à articulação administrativa e social consolidada em etapas anteriores dos programas antecedentes ao PAC-UAP.

Enfim, como resposta à questão que perpassa essa pesquisa, **não se constata mudanças na capacidade institucional e de implementação de políticas de urbanização implantadas por programas anteriores ao PAC-UAP.** Fatores como a consolidação de instâncias de gestão especificamente voltadas para as ZEIS, apesar de seu desgaste no curso dos processos; a experiência acumulada de urbanização de assentamentos precários, oriunda da relação do município com diversas políticas financiadas pelo governo federal ou por organismos internacionais, cada um com seus protocolos normativos; e a disponibilidade da gestão municipal para enfrentar a questão da precariedade de moradias nos espaços de pobreza da cidade, somam-se ao perfil político da gestão municipal.

De modo mais amplo, constata-se um movimento dialético entre, de um lado, o fortalecimento de uma gestão democrática e dos avanços pelas garantias do direito à cidade e do direito à moradia e, de outro, a consolidação de um planejamento estratégico que favorece a desestruturação desses modelos participativos. Paradoxalmente, este movimento ocorre independentemente da vinculação ideológica à direita ou à esquerda, associada às filiações político partidárias. No curso dos 42 anos, assiste-se ao reconhecimento das ZEIS, à efervescência do PREZEIS, à sua desestruturação em detrimento do processo Orçamento Participativo e a conquista de um Conselho da Cidade do Recife. Testemunha-se, também, a consolidação de um aparato institucional normativo e da estrutura organizacional para operar os Programas e Projetos com financiamento das Agências multilaterais. Por fim, chega-se ao aporte de recursos

do PAC-UAP, que se insere no município como alternativa para complementação das intervenções em andamento e não concluídas. Ou seja, **o município do Recife assume a decisão política de utilizar o PAC-UAP para otimizar a sua capacidade de implementação, mas sem interferir na sua capacidade institucional-normativa.**

Algumas questões ficaram pendentes no escopo desta pesquisa que poderão ser desenvolvidas como desdobramento desta segunda fase. Entre elas, destacam-se:

- O Projeto Capibaribe Melhor, como um terceiro estudo de caso, por ser de iniciativa da gestão municipal, contemplando projeto de urbanização de assentamentos precários, implantados com recursos internacionais (BIRD), que receberam, posteriormente, aporte de recursos do PAC-UAP.
- Os instrumentos urbanísticos do Novo Plano Diretor Municipal de 2020 e seu impacto na política de intervenção em assentamentos precários e no PREZEIS.
- As intervenções de regularização fundiária à luz do novo marco legal (Lei Federal nº 13.465, de 2017), que tem repercussões importantes no processo de urbanização de assentamentos precários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BBC. **Entenda a trajetória de valorização do real**. BBC News Brasil, out. 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/05/090508_realqanda_ac. Acesso em: 21 de jan. 2021.
- BERTOULINE, Guilherme. **Conjunto Habitacional Lemos Torres sai do papel após oito anos**. Recife: JC Online, 18 mai. 2016. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2016/05/18/conjunto-habitacional-lemos-torres-sai-do-papel-apos-oito-anos-236225.php>. Acesso em: 05 dez. 2020.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 06 dez. 2020.
- BRASIL, Conferência Nacional das Cidades Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já! Texto para lançamento da 5ª Conferência Nacional das Cidades. Introdução: A importância do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e os desafios para sua efetivação. Disponível no site do IPEA em <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5aCNCidades/texto%20discusso%20parte%201.pdf>, acesso em 20/01/2021.
- BRASIL, Ministério da Economia. **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**. Plataforma +BRASIL. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo#:~:text=Estabelece%20diretrizes%20para%20a%20confec%C3%A7%C3%A3o,nas%20ag%C3%A2ncias%20financeiras%20de%20fomento.>. Acesso em: 06 dez. 2020
- BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **O Plano Plurianual – PPA (2020-2023)**. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA>. Acesso em: 06 dez. 2020.
- BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **O Plano Plurianual – PPA (2020-2023)**. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA>. Acesso em: 06 dez. 2020.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Dados sobre as contratações do PAC para execução de obras de urbanização de assentamentos precários**. [Documento não publicado]. Brasília: Governo do Brasil: Ministério das Cidades, 2017.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Portaria MCID nº 93**, de 24 fev. 2010, dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Brasília: Governo do Brasil: Ministério das Cidades, 2010.
- BRASIL, Poder Executivo. **Lei das Águas**. Lei Federal n 9.433, de 8 jan. 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em 03 abr. 2020.

- BRASIL, Poder Executivo. **Política nacional de habitação**. Cadernos M Cidades, nº 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- BRASIL. **7º Balanço do PAC 2015-2018**. Brasil, Governo Federal/Ministério do Planejamento, 2018, p. 44
- BRASIL. **IBGE**. Disponível em: < ftp.ibge.gov.br>. Acesso em: 6 dez. 2020.
- BURGOS, Ana Lúcia Alencar. **A Articulação Interinstitucional como fator de Sustentabilidade dos Projetos Urbanos** - Estudo de Caso Sítio Grande / Dancing Days na Cidade do Recife no período de 2000 a 2004. Dissertação (mestrado). Recife: Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE - MDU, 2005.
- CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana (orgs.). **Um Balanço Preliminar do PAC: Urbanização de favelas no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. 352 p.
- CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Themis Amorim (orgs.). 22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise (Introdução). In: **22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017. pp. 15-48.
- CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis; JAENISCH, Samuel (orgs.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017, p. 25-26
- CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018. P.352
- CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 13
- CAVALCANTI, Ana Claudia Rocha. **A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife**. Tese (doutorado). Recife: Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE - MDU, 2008.
- CAVALCANTI, Helenilda; LYRA, Maria; AVELINO, Emília. **Mosaico urbano do Recife**. Recife: Fundaj, 2008.
- CEHAB PE. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Programas e ações. Disponível em: <<http://www.cehab.pe.gov.br/web/cehab/historico>>. Acesso em: 30 de nov. de 2020.
- CESAR, Maria do Céu E.S. As Organizações Populares do Recife: Trajetória e articulação política (1955/1964) In **Movimentos Sociais: Para além da dicotomia rural-urbano**. Recife, Cento Josué de Castro/ Universidade Federal da Paraíba, 1985, pp. 126-146.
- CONJUNTO habitacional na comunidade Lemos Torres, em Casa Forte, começará a ser construído este mês. **JC Online**, 16 abr. 2015. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2015/04/16/conjunto-habitacional-na-comunidade-lemos-torres-em-casa-forte-comecara-a-ser-construido-este-mes-176999.php>>. Acesso em 05 dez. 2020.
- DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Moradores do Habitacional Padre Edwaldo ganham a escritura de suas casas**. Recife: Diário de Pernambuco, 02 set. 2020. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/09/moradores-do-habitacional-padre-edwaldo-ganham-escritura-de-suas-casas.html>>. Acesso em 06 dez. 2020

- DIAS, Shayenne Barbosa. **Arquitetura hostil e percepção da sensação de insegurança: uma barreira para vitalidade e urbanidade, no bairro do Espinheiro**. Natal, 2019.
- DINIZ, Fabiano Rocha. **Eau-Urbanisation », Une Utopie À La Brésilienne**. Drainage Et Aménagement Dans La Région Métropolitaine De Recife. Thèse De Doctorat. Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3. Institut Des Hautes Etudes De L’amérique Latine – IHEAL.
- DINIZ, Fabiano Rocha; MONTEZUMA, Roberto; VIEIRA FILHO, Luiz. **The Capibaribe Park Project, Recife: using the river to reinvent the city**. Brazilian Journal of Environmental Sciences, abril de 2020, p. 331-353. Disponível em: <https://doi.org/10.5327/Z2176-947820200619>. Acesso em: 05 dez. 2020.
- EMHAPE, 2000. **Pesquisa Sócio-Econômica**. Governo do Estado de Pernambuco.
- FALCÃO NETO, J. Conflito de propriedade no grande Recife. Recife: Fundaj/UFPE/Finep, 1984.
- FERREIRA, Lara; OLIVEIRA, Paula; LACOVINI, Victor. **Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas**. 1 ed. São Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019. p.18
- FIDEM. **Programa de infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da RMR**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2000.
- FREIRE, Verônica, RANGEL, Valéria & ROCHA, Daniele. **PREZEIS: Instrumento de política pública e luta social**. URB-Recife, mimeo. Recife, 1997.
- FUNDARPE. **Casa-Grande do Engenho Barbalho**. Mapa Cultural de Pernambuco. Disponível em: <https://www.mapacultural.pe.gov.br/espaco/29/#/tab=sobre>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- GAILLART, Romain; DE LA MORA, Luís. **A institucionalização do “direito à cidade”: um conceito ainda mobilizador de moradores de bairros populares? Segregação, desigualdades, políticas**. In Anais do Seminário Diálogos França - Brasil, 4ª edição. Salvador: UFBA, 2016.
- GOERTZ, Gary. 2006. **Social Science Concepts. A user’s Guide**. Princeton University Press: Princeton and Oxford
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. **Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- GONDIM, Jorge Vinícios Silva. **Estado e políticas públicas no Recife: a bacia do rio Beberibe e as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- IBGE. **Censo Demográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IBGE. **IBGE - cidades**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/recife.html>. Acesso em: 06 dez. 2020.
- IPATRIMÔNIO. **Recife – Casa-Grande do Engenho Barbalho**. Recife: Disponível em: <http://www.ipatrimonio.org/recife-casa-grande-do-engenho-barbalho/#!/map=38329&loc=-8.005176839747802,-34.888458251953125,12>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- IPEA. **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjun4rv6d3vAhWZGLkGHf8ZAIaAQFjAAegQIBBAD&url=http%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F2342%2F1%2FTD_1903.pdf&usg=AOvVaw3fsiEPpterX9oSmwnqelgC. Acesso em: 22 de fev. 2021.

- KINZO, Maria D'alva Gil. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993. p. 96.
- LABOTOPOPE. **Cartografia histórica da Cidade do Recife, 1906**. Recife: Labotope, 2020. Disponível em: <https://www.labtopope.com.br/cartografia-historica/>. Acesso em: 16 nov. 2020.
- LIMA, Rosa Maria Cortês. **A Cidade Autoconstruída**. Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2005.
- LIMA-SILVA, Fernanda e DANTAS, Glenda. **Condicionantes Institucionais e Normativas para a implementação de políticas (programas e projetos de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente**. Proposta revisada: Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas. Texto de nivelamento para Projeto de Pesquisa Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas. 2019
- LIMA-SILVA, Fernanda. **PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: Análise exploratória sobre os resultados da implementação**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), XVIII, 2019, Natal. Anais... São Paulo: EAESP-FGV, 2019.
- LOUREIRO, Maria Rita; LIMA-SILVA, Fernanda; ARANHA, Adriana. CALABREZ, Felipe. **Building Policy Capacity: Economic and social policies in Brazil (1988/2016)**. Presented at the International Workshop on Public Policy, International Public Policy Association (IPPA), Pittsburgh, PA, 2018.
- LUCENA, Arthur. **Vila do Vintém: Um Enclave da Cidade-Popular entre os Bairros da Cidade-Global - Os Meandros de um Capibaribe Desigual no Recife**. XIX Encontro Nacional de Geógrafos, João Pessoa, julho, 2018.
- MARANHÃO, Maria Helena Pereira Gomes. **Mudanças aparentes e efeitos invisíveis: sociabilidade, identidade e vulnerabilidade no cotidiano urbanizado da Bacia do Rio Beberibe**. 2011. Dissertação (mestrado). Recife: Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE - MDU, 2011.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MORAES, Andrade Demóstenes. **Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o Direito à Cidade**. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.
- MORAES, Andrade Demóstenes; MIRANDA, Livia; SOUZA, Maria Ângela de A. Relatório Direito à Cidade e Habitação um balanço do PAC - Urbanização de Favelas Região Metropolitana do

- Recife. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Um Balanço Preliminar do PAC: Urbanização de favelas no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- MORAES, Demóstenes A. **Entre a Subcidadania e o Direito à Cidade. Estudos Críticos sobre a Urbanização de Favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife – PE. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)**. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.
 - MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Lívia; SOUZA, Maria Ângela de A. Recife. Entre camadas de urbanização e intervenções integrais: A urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) In CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (orgs.). In: **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018. pp. 165-198.
 - MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Lívia; SOUZA, Maria Ângela de A. Recife. Entre camadas de urbanização e intervenções integrais: A urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) In CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (orgs.). In: **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018. pp. 165-198.
 - NEVES, Norah. **Urbanisation intégrée des espaces pauvres: Évaluation de l'expérience du programme Habitar Brasil/BID-Brésil**. [Entrevista concedida ao] grupo de pesquisa do Observatório das Metrópoles - PE. Vídeo conferência, Recife, 06 mai. 2020.
 - NORTH, Douglas C. **Institutions**. Journal of Economic Perspectives-Volume 5, Number 1-Winter. 1991, pp. 97-112.
 - PEREIRA, João Márcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Ciênc. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2187-2196, jul. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000702187&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 03 dez. 2020.
 - PERNAMBUCO, Governo do Estado. **Programa Prometrópole**. Apresentação. Recife: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas - CONDEPE/FIDEM, 2003. Disponível em: <http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/apresentacao11>. Acesso em: 20 de fev. de 2021.
 - PESSOA JÚNIOR, Antônio Ramos. **Modos de vida urbanos. Reflexões sobre: consumo, território, memória e história no cotidiano subalterno das cidades (caso Lemos Torres)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Economia Doméstica). Recife: Departamento de Ciências Domésticas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019, 86 p.
 - PETRAROLLI, Juliana. **O Tempo nas Urbanizações de Favelas: Contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC**. Dissertação de mestrado. Santo André: Curso de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, 2015.
 - PNUD; FJP; IEPA. **Atlas Brasil**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>>. Acesso em: 6 dez. 2020.
 - PORDEUS, Marta Santa Cruz e SOUZA, Maria Ângela. **Inovações na política de intervenção em assentamentos pobres**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 07, número 14, 2008.

- PORDEUS, Marta Santa Cruz. **Requalificação urbana, desenvolvimento e liberdade: o conjunto habitacional da Torre**. Dissertação (Mestrado). Recife: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), UFPE, 2006.
- RECIFE, Câmara Municipal. Lei Municipal n.º 16.113/1995. **Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis e dá outras providências**. Recife: Câmara Municipal do Recife, 6 de novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/>>. Acesso em: 02 de junho de 2016.
- RECIFE, Câmara Municipal. **Lei Municipal nº 14.511**, de 17 jan. 1983. Define Diretrizes para o Uso e Ocupação do Solo, e dá Outras Providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1983. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- RECIFE, Câmara Municipal. **Lei Municipal nº 16.176**, de 09 de abril de 1996. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Alterada pela Portaria no 4691 de 27 de outubro de 2017. Recife: Câmara Municipal do Recife, 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-recife-pe>>. Acesso em: 07 mai. 2018.
- RECIFE, Câmara Municipal. **Lei Municipal nº 17.511**, de 29 de Dezembro de 2008. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2008/1751/17511/lei-ordinaria-n-17511-2008-promove-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-do-recife>>. Acesso em 03 dez. 2020.
- RECIFE, Câmara Municipal. **Lei Municipal nº 17.883**, de 17 mar. 2015. Autoriza o Poder Executivo Municipal a doar ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, administrado pela Caixa Econômica Federal imóvel de sua propriedade e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1789/17883/lei-ordinaria-n-17883-2013-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-doar-ao-fundo-de-arrendamento-residencial-far-administrado-pela-caixa-economica-federal-imovel-de-sua-propriedade-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 03 dez. 2020.
- RECIFE, Câmara Municipal. **Lei Municipal nº 18.391**, de 24 de outubro de 2017. Altera o zoneamento da cidade, instituindo a Zona Especial de Interesse Social II - Zeis II Barbalho e autoriza o município do Recife a realizar desmembramento e edificação na Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural - ZEPH 15, no Setor de Preservação Rigorosa - SPR, para o fim específico de regularização do "Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho", 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2017/1840/18391/lei-ordinaria-n-18391-2017-altera-o-zoneamento-da-cidade-instituindo-a-zona-especial-de-interesse-social-ii-zeis-ii-barbalho-e-autoriza-o-municipio-do-recife-a-realizar-desmembramento-e-edificacao-na-zona-especial-de-preservacao-do-patrimonio-historico-cultural-zeph-15-no-setor-de-preservacao-rigorosa-spr-para-o-fim-especifico-de-regularizacao-do-conjunto-habitacional-casarao-do-barbalho?q=18.391/2017>>. Acesso em: 6 dez. 2020.
- RECIFE, Câmara Municipal. **Lei Municipal Nº17.862**, de 15 mai. 2013. Altera o zoneamento da cidade, instituindo Zona Especial de Interesse Social II - ZEIS II. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1787/17862/lei-ordinaria-n-17862-2013-altera-o-zoneamento-da-cidade-instituindo-zona-especial-de-interesse-social-ii-zeis-ii>>. Acessado em 03 dez. 2020.

- RECIFE, Prefeitura da Cidade. **Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social**. Recife: PCR/Engeconsult, 2016. Disponível em: <<https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>>. Acesso em: 05 dez. 2020.
- RECIFE, Prefeitura da Cidade. **Bairro do Parnamirim**. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/parnamirim>> . Acesso em: 05 dez. 2020.
- RECIFE, Prefeitura da Cidade. **Balanco de Gestão 2009-2012**. Recife: 2012.
- RECIFE, Prefeitura da Cidade. **ESIG Informações Geográficas do Recife**. Disponível em: <<https://esigportal.recife.pe.gov.br/arcgis/apps/webappviewer/index.html?id=679e74b46c7b44caaad64abd5f751b4b>> . Acesso em: 06 dez. 2020.
- RECIFE, Prefeitura da Cidade. **Lei Ordinária nº 16.113**, de 6 nov. de 1995. Disponível em: Lei Ordinária 16113 1995 de Recife PE (leismunicipais.com.br).
- RECIFE, Prefeitura da Cidade. **Programa Capibaribe Melhor: avaliação ambiental..** Recife: Autarquia de Urbanização do Recife - URB, 2005. Disponível em: <www.recife.pe.gov.br> Acesso em: 17 set. 2019.
- RECIFE, Prefeitura da Cidade. **RPA 6, Imbiribeira**. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/imiribeira?op=NzQ3OA>>. Acesso em: 30 nov. 2020.
- RECIFE, **Regimento Interno da 1ª Conferência Municipal do Recife** (2003), disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/conferenciamunicipal/regimento.html>, acesso em 20/01/2021.
- ROCHA, Danielle de M. Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. In **Anais do Encontro Nacional da Rede do INCT Observatório das Metrôpoles, Regimes Urbanos e Governança Metropolitana**. Natal: UFRN/INCT Observatório das Metrôpoles, 2017, p. 17
- ROCHA, Danielle de M.; DINIZ, Fabiano R. Arenas de decisão, arranjos institucionais e reconfiguração socioespacial ao sul da metrópole do Recife: o polo Suape no cerne das políticas de desenvolvimento de Pernambuco. In **BITOUN J, SOUZA, M.A [org.]**. Recife: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 459-501.
- ROCHA, Danielle de M.; DINIZ, Fabiano R.; JARDIM, Felipe. **O novo Plano Diretor do Recife e o direito à moradia: um olhar crítico sobre o processo de revisão e alguns dos instrumentos urbanísticos propostos**. DIREITO DA CIDADE, Rio de Janeiro, Vol. 13, nº1, p. 1-446-476, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52706/37319>
- ROCHA, Danielle de M.; RANGEL, Valéria. PREZEIS: instrumento de política pública e de luta social. In BONDUKI, N. (org.). **Habitat: Políticas Bem-Sucedidas em Habitação, Meio Ambiente e Gestão Urbana em Cidades Brasileiras**. São Paulo: Est. Nobel, 1996, p. 175-186.
- ROCHA, Danielle de Melo. **Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade**. In: Anais do Encontro Nacional da Rede do Observatório das Metrôpoles 'Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Natal: UFRN, 2017.

- SEDU, Governo Federal. **Programa Habitar Brasil/BID. Manual de Orientações do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (Vol. I); Manual de Orientações do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (Vol. II).** Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, 2000.
- SILVA, Glaudemir Gomes; XAVIER, Maria Gilca Pinto. *Programa PROMETRÓPOLE: os primeiros resultados da intervenção na comunidade de Saramandaia, em Campo Grande, Recife/PE.* In: **Anais do 14º Congresso Brasileiro de Sociologia.** Rio de Janeiro: Sociedade Brasileiro de Sociologia, 2009, pp. 01-12.
- SILVA, João José. **Experiência do processo de urbanização na ZEIS Campo do Vila através dos moradores.** [Entrevista concedida ao] grupo de pesquisa do Observatório das Metrópoles - PE. Vídeo conferência, Recife, 14 nov. 2020.
- SOUZA, Maria Ângela de A. *Pensando a política nacional de habitação para a adversidade das famílias e dos municípios brasileiros.* In BITOUN, J.; MIRANDA, L.(org.) **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais.** Recife: Fase, Observatório das Metrópoles, 2009, p. 117-150.
- SOUZA, Maria Ângela de A. *Políticas Públicas de Habitação Popular no Recife: uma trajetória de oito décadas.* In: ROCHA, Danielle; LIMA, Rosa; SOUZA, Maria Ângela de A. (orgs.), **Moradia Popular no Recife - Políticas Públicas.** Recife: CEPE, no prelo, p. 31-72.
- SOUZA, Maria Ângela de A. *Habitação: Bem ou Direito? As Condições de Acesso à habitação analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR.* Dissertação de Mestrado. Recife: Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional / UFPE, 1991.
- SOUZA, Maria Ângela de A. **Habitação: Bem ou Direito?** As Condições de Acesso à habitação analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR. Dissertação (mestrado). Recife: Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE - MDU, 1991.
- SOUZA, Maria Ângela de A. *Loteamentos / Assentamentos de Gênese Ilegal na Metrópole do Recife. Descompasso entre arcabouço jurídico e realidade social.* In: BORGUS, L; PASTERNAK, S; RAPOSO, I (orgs.), **Da Irregularidade Fundiária urbana à regularização: Análise comparativa Portugal-Brasil.** São Paulo: EDUC, 2010, pp. 223-250.
- SOUZA, Maria Ângela de A. **O Recife das Terras de Marinha.** Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano, no. 50, Recife, jan., 2002, p. 127-145.
- SOUZA, Maria Ângela de A. *Pensando a política nacional de habitação para a adversidade das famílias e dos municípios brasileiros.* In BITOUN, J.; MIRANDA, L.(org.) **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais.** Recife: Fase, Observatório das Metrópoles, 2009, p. 117-150.
- SOUZA, Maria Ângela de A. *Política Habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife* In: *Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras.* CARDOSO, a (org.) **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, p. 114-149.
- SOUZA, Maria Ângela de A. *Políticas Públicas de Habitação Popular no Recife: uma trajetória de oito décadas.* ROCHA, D.; LIMA, Rosa; SOUZA, M.A. (orgs.) **Moradia Popular no Recife. Políticas públicas.** Recife, CEPE, no prelo, p. 31-72.

- SOUZA, Maria Ângela; MIRANDA; Livia. Macro Análise do Setor Habitacional (nos Segmentos Formal e Informal) para a Região Metropolitana do Recife. Relatório Final. Banco Mundial (BIRD)/Cities Alliance. **Evolução da Habitação Informal em Três Metrôpoles do Brasil - Recife, Curitiba e Distrito Federal e Entorno Imediato**. Recife. FIDEM, 2004.
- SOUZA, Maria Ângela; PORDEUS, Marta. **Inovações na Política de Intervenção em Assentamentos Pobres**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 07, no. 14, 2008, p. 49-56.
- SOUZA, Roberto Silva; CAMPOS, Hernani Loebler. **O processo de implantação e execução do PROMETRÔPOLE em Recife e Olinda (PE)**. Revista de Geografia, Recife, v. 27, n. 3, p. 97-113, 2010.
- TV JORNAL. **Moradores fazem protesto contra entrega de habitacional no Recife**. Recife: TV Jornal, 09 jan. 2019. Disponível em: <<https://tvjornal.ne10.uol.com.br/por-dentro/2019/01/09/moradores-fazem-protesto-contr-entrega-de-habitacional-no-recife-118943>>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- URB Recife – Empresa de Urbanização do Recife. **Relatório de Impacto Ambiental – Programa Capibaribe Melhor**. Recife: 2011.

ANEXOS

ANEXO I. Tabela Geral dos Contratos do PAC-UAP na Região Metropolitana do Recife

Ano Seleção	Pac 1 Pac 2	Fonte	Origem Recurso	Programa	Modalidade	Proponente	UF	Município	Nome da Intervenção	Famílias Beneficiadas	Repasse / Valor de Empréstimo	Contrapartida	Investimento
2010	2	FIN	FGTS	PRO-MORADIA	Urbanização - Pró-Moradia	Estado	PE	Cabo de Santo Agostinho	Urbanização - Vila Suape, Vila Gaibu, Vila Nazaré, Cepovo, Nova Tatuoca, Massangana, Dois Irmãos e Vila Claudete - SUAPE	6800	83.450.000,00	22.318.528,62	105.768.528,62
2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Estado	PE	Cabo de Santo Agostinho	Urbanização - Favela do Maruim, Chiado do Rato e Vila Esperança em Pontes dos Carvalhos e implantação de moradias em Garapú	2253	24.388.172,00	2.952.828,00	27.341.000,00
2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Estado	PE	Cabo de Santo Agostinho	Urbanização - Vila Charnequinha	2043	19.932.250,95	3.447.677,07	23.379.928,02
2010	2	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização - PPI	Estado	PE	Cabo de Santo Agostinho	Urbanização - Vila Suape, Vila Gaibu, Vila Nazaré, Cepovo, Nova Tatuoca, Massangana, Dois Irmãos e Vila Claudete - SUAPE	2000	5.300.000,00	-	5.300.000,00
2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Estado	PE	Camaragibe	Urbanização - Córrego do Sapo, Rio Pacas e Loteamento Luizínópolis	600	11.596.000,00	2.283.348,00	13.879.348,00
2007	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Estado	PE	Goiana	Urbanização - Favela Caixa d'Água	360	3.524.068,96	937.037,66	4.461.106,62
2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Estado	PE	Ipojuca	Urbanização - Camela	1375	22.154.856,40	2.682.426,60	24.837.283,00
2007	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Estado	PE	Moreno	Urbanização - Terra Nossa, Alto do Catita e Campo do Gancho	825	8.914.933,24	1.222.399,87	10.137.333,11
2008	1	FIN	FGTS	PRO-MORADIA	Urbanização	Estado	PE	Olinda	Urbanização - Bacia do Frágoso	2727	28.500.000,00	15.204.149,51	43.704.149,51
2009	1	FIN	FGTS	PRO-MORADIA	Urbanização	Estado	PE	Olinda	Urbanização - Bacia do Frágoso	10196	156.750.000,00	8.250.000,00	165.000.000,00
2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Estado	PE	Olinda	Urbanização - Vila Manchete	731	8.049.150,01	1.212.044,98	9.261.194,99
2009	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Estado	PE	Recife	Urbanização - Comunidade Mulheres de Tejucupapo	773	8.405.100,00	2.982.983,48	11.388.083,48
2009	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Estado	PE	Recife	Urbanização - Escorregou Tá Dentro	909	7.094.335,74	5.580.374,36	12.674.710,10
2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Estado	PE	Recife	Urbanização - UE 23 Campo Grande	1339	18.642.800,00	9.066.026,87	27.708.826,87

2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Estado	PE	Recife	Urbanização - Imbiribeira - Sítio Grande e Dancing Days	2128	20.025.491,95	9.812.186,66	29.837.678,61
Ano Seleção	Pac 1 Pac 2	Fonte	Origem Recurso	Programa	Modalidade	Proponente	UF	Município	Nome da Intervenção	Famílias Beneficiadas	Repasse / Valor de Empréstimo	Contrapartida	Investimento
2007	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Município	PE	Abreu e Lima	Urbanização - Caetés II	1400	2.625.892,11	266.656,31	2.892.548,42
2009	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Município	PE	Cabo de Sto Agostinho	Urbanização - Comunidade Chiado do Rato II	1398	15.209.420,00	2.392.769,40	17.602.189,40
2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Município	PE	Cabo de Sto Agostinho	Urbanização - Ponte de Carvalhos	1300	17.766.000,00	1.585.283,74	19.351.283,74
2010	2	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização - PPI	Município	PE	Cabo de Sto Agostinho	Urbanização - Ponte dos Carvalhos	2905	30.286.446,00	-	30.286.446,00
2008	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Município	PE	Camaragibe	Urbanização - Sede do município	253	1.976.600,00	670.582,87	2.647.182,87
2008	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Município	PE	Jaboatão dos Guararapes	Urbanização - Comunidade Nova Divinéia	2000	9.666.722,00	2.251.408,73	11.918.130,73
2010	2	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização - PPI	Município	PE	Jaboatão dos Guararapes	Urbanização - Aritana	1000	14.016.947,20	3.597.659,75	17.614.606,95
2007	1	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização	Município	PE	Moreno	Urbanização - Nossa Senhora da Conceição	210	5.318.399,57	1.058.953,39	6.377.352,96
2009	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Município	PE	Olinda	Urbanização - Varadouro	2062	22.429.120,00	2.192.059,36	24.621.179,36
2010	2	OGU	OGU	PPI-PAC	Urbanização - PPI	Município	PE	Olinda	Urbanização - Sapucaia e Aguazinha - UE3 e 4	7292	70.933.124,01	-	70.933.124,01
2008	1	OGU	FNHIS	UAP	Urbanização	Município	PE	Paulista	Urbanização - Loteamento Nossa Prata	1438	9.361.482,87	492.709,63	9.854.192,50

ANEXO II: Indicadores de Capacidade institucional aplicados ao caso do Recife

Componentes	Indicadores (gerais)		Indicadores específicos (PAC-UAP)	
	De âmbito geral	Aplicados no Recife	De âmbito geral	Aplicados no Recife
Aparato normativo-institucional	Existência de órgão específico de política pública,	Em 2005, foi criada a Secretaria de Habitação (SEHAB). Em 2017, esta foi incorporada à Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), renomeada para Secretaria de Infraestrutura e Habitação, criando-se uma Secretaria Executiva de Habitação. Em 2019 voltou a existir a Secretaria de Habitação (SEHAB). Além da SEHAB, como órgão de política pública para assentamentos precários existem a Autarquia de Urbanização-URB Recife (2017), antes era Empresa de Urbanização, vinculada à SEINFRA e a Secretaria de Saneamento (SANEAR).	Existência (e história) de órgão específico para a política habitacional e de conselhos municipais.	Não existem indicadores específicos para monitorar as ações do PAC-UAP. A Secretaria de Habitação não exerce a coordenação dos programas e projetos habitacionais. Os programas e projetos estão dispersos em vários órgãos da Prefeitura (SEHAB, SANEAR e URB). Existem indicadores para monitoramento das metas previstas no Plano Local de Habitação de Interesse Social, aprovado na Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária (2018), ainda não validado no pleno do Concidade.
	Existência de conselhos de participação social.	O PREZEIS se constitui em um modelo de gestão compartilhada com mais de 30 anos de existência. Em 2015 foi criado o Concidade e dentre as Câmaras Técnicas do Conselho temos a Câmara de Habitação e Regularização Fundiária, a qual tem o papel de preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação do Plenário, bem como monitorar e fiscalizar a execução da política urbana na sua área de atuação, apresentando relatórios e propostas para o Plenário.	Existência (e história) de conselhos municipais.	Não existe um Conselho específico para monitorar as intervenções com Recursos do PAC-UAP.
	Existência de leis que regulamentem a temática	Existência de Plano Local de Interesse Social (PLHIS) que não foi regulamentado. O PREZEIS é uma Lei que trata da participação e da Regularização urbanística e fundiária das ZEIS. A revisão do Plano Diretor aprovada em 2020, prevê na Seção da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Artigo 121, Parágrafo 6º, que no mínimo 70% dos recursos obtidos pela contrapartida financeira da OODC seja para promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), Regularização Fundiária e Urbanística para áreas ZEIS. Existência do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social-FMHIS e Conselho Gestor do FMHIS (Lei nº 17.394/2007).	Arcabouço jurídico local alinhado com o desenho do programa PAC-UAP e que viabilize a realização das suas intervenções.	Os 70% dos recursos auferidos por meio da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) deverão ser destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano-FDU do Município, a ser regulamentado em função do PD revisado. O arcabouço jurídico local alinhado com o Programa PAC-UAP para viabilizar a realização de suas intervenções se adequa ao órgão específico onde o Programa se encontra (SEHAB ou URB ou SESAN).
Técnico-administrativo	Existência de burocracia especializada e capacitada.	O município do Recife possui um corpo técnico qualificado para desenvolvimento de projetos urbanos, para se habilitar em editais nacionais e internacionais para captação de recursos para políticas públicas em assentamentos precários e para acompanhamento dos programas e projetos.	Recursos financeiros para contrapartida ou complementação das obras do PAC-UAP	O município do Recife conta com capacidade financeira para assumir as contrapartidas das obras do PAC-UAP. O aporte de recursos para contrapartida das obras do PAC-UAP integra a programação financeira do órgão específico responsável pela sua execução.

	Existência de recursos informacionais, tecnológicos e financeiros adequados	O município do Recife detém um alto nível de conhecimento do seu território e um rico acervo com dados disponíveis no Portal dos Sistemas de Informação Geográfica-ESIG. O sistema possui diversos níveis de informação, disponíveis por camada- Base Recife (vias, definições de quadras viárias, equipamentos públicos...); Lotes (informações referentes ao lote); Zoneamento (zoneamento do novo Plano Diretor-PD e indicação das ZEIS); Imagens (imagens aéreas-ortofotocartas). Possui licenciamento digital (Portal de Licenciamento Urbanístico) e um aplicativo, o Conecta Recife App, por meio do qual o cidadão pode solicitar e consultar vários serviços da Prefeitura (tributos, educação, saúde, trânsito, licenciamento).	Equipe técnica em número suficiente e dotada de habilidade técnica para elaborar e monitorar projetos de intervenção em favelas (efetivos, comissionados e contratados).	A equipe técnica dotada de habilidade técnica da URB-Recife e da Secretaria de Habitação não apresenta um número insuficiente para elaborar e monitorar projetos de intervenção em assentamentos precários. A SEHAB não possui corpo técnico próprio, seu efetivo é constituído por servidores ou funcionários cedidos de outros órgãos públicos da própria Prefeitura, do Governo do Estado com funções gratificadas ou por cargos comissionados. A URB não promove novas contratações há muitos anos e o corpo técnico vem envelhecendo e se extinguindo ao longo dos anos, conta com cargos comissionados para execução das políticas públicas.
			Diagnósticos atualizados e completos das áreas a serem urbanizadas. Cadastro municipal para identificação do déficit de moradias	Foram realizados diagnósticos atualizados e completos das áreas a serem urbanizadas no Atlas da Infraestrutura e realizado. Cadastro municipal para identificação do déficit de moradias no PLHIS.
Político-relacional	Interação da burocracia com atores do legislativo, da sociedade e empresas envolvidas na implementação.	Existência do Conselho de Desenvolvimento Urbano-CDU, o qual tem por objetivo deliberar, no âmbito do Poder Executivo, nos processos de elaboração, atualização, acompanhamento, avaliação e controle do PD e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). O CDU é composto de 30 (trinta) conselheiros sendo 15 (quinze) representantes do Poder Público e 15 (quinze) representantes da Sociedade Civil, com representações do PREZEIS, de associações comunitárias e não governamentais, de conselhos profissionais, sindicatos e entidades vinculadas às classes produtoras, da Academia, do Poder Público Municipal, Estadual e Federal e, da Câmara de Vereadores.	Existência de instâncias formais de participação social, negociação com atores não-governamentais e de articulação/monitoramento.	Existência do CDU, do PREZEIS e do Concidade com 05 Câmaras Técnicas: I - Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária; II - Câmara Técnica de Saneamento; III - Câmara Técnica de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; IV - Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente; V - Câmara Técnica de Patrimônio Histórico e Cultural.
	Habilidades de negociação, diálogo e mediação entre os diversos autores	Existência da Secretaria de Governo e Participação Social-SEGOV, a qual atua no relacionamento com a sociedade civil e gerencia os mecanismos de Participação Social. Exerce a coordenação das atividades entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal concernentes aos aspectos administrativos, políticos, cívicos e de representação.	Equipe técnica em número suficiente e dotada de habilidade político-relacional (para dialogar e articular os diferentes atores envolvidos, incluindo os moradores das áreas a serem urbanizadas).	A equipe técnica é qualificada e dotada de habilidade político-relacional para dialogar com os moradores das áreas a serem urbanizadas. A equipe existente nos órgãos responsáveis pelo PAC-UAP, no entanto é insuficiente. Recebe o apoio da SEGOV para dialogar com os demais atores envolvidos, a qual exerce a função de mediadora entre os diversos atores.

Fonte: LIMA-SILVA, F. e DANTAS, G. Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas (2019). Adaptado, Observatório PE, 2021.

ANEXO III: Indicadores de Capacidade de implementação

Compo- nentes	Indicadores (gerais)		Indicadores específicos (PAC-UAP)	
	De âmbito geral	Aplicados no Recife	De âmbito geral	Aplicados no Recife
Prioridade da política pública	Prioridade da política pública na agenda política local, afetando a alocação orçamentária.	A indefinição de um órgão específico responsável pela coordenação, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas para assentamentos precários demonstra a falta de prioridade na agenda do Município.	Papel da urbanização de favelas na agenda política local: tema secundário ou priorizado?	A ausência de uma estrutura permanente responsável pela urbanização de favelas na agenda local aponta para a baixa prioridade dada à questão.
	Influenciada por mudanças políticas, como troca de gestão.	A capacidade de implementação das políticas públicas em assentamentos precários sofre influência das mudanças políticas, pelas trocas de gestão, em sequência do corpo técnico, constituído por cargos comissionados e funções gratificadas.	Responsabilidade do órgão de habitação pelo monitoramento e implementação do PAC-UAP.	O órgão de habitação não exerce o papel de coordenação, monitoramento, bem como não é o único responsável pela implementação do PAC-UAP.
Alinhamento	Liderança de órgão governamental, garantindo direcionamento político, mobilização e alinhamento em relação a objetivos comuns.	Existência da Secretaria de Planejamento e Gestão-SEPLAG, atual Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital-SPLAGDT (2021), a qual tem o papel de monitorar as ações e entregas à população, a partir de um modelo de gestão que tem por objetivo desburocratizar rotinas e dar celeridade à execução das ações de governo.	Consenso ou divergência entre diferentes atores locais (governamentais e não-governamentais) sobre (i) objetivos comuns e (ii) o tipo e a estratégia de intervenção privilegiada.	Existem divergências na maneira de atuação dos órgãos responsáveis pela execução do PAC-UAP, inclusive na forma de condução e relacionamento entre os diferentes atores locais. Cabe a SEPLAG, voltada para a eficiência, o controle do gasto público, da qualidade e pontualidade das entregas à população, mediar as divergências.
		Definidas as prioridades e projetos estratégicos pelo corpo de Secretários, liderados pelo chefe do executivo, cabe a SEPLAG o monitoramento.	Existência de institucionalidades de monitoramento e coordenação.	Institucionalmente cabe a SEPLAG o monitoramento e a coordenação dos projetos estratégicos de intervenção privilegiada, acompanhados de forma regular diretamente pelo Prefeito. Nem todos os Programas do PAC-UAP integram a lista de projetos selecionados para monitoramento pela SEPLAG.

Fonte: LIMA-SILVA, F. e DANTAS, G. Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas (2019). Adaptado, Observatório PE, 2021

ANEXO IV: Lista das ZEIS e legislações correspondentes

GESTÃO	ANO	LEGISLAÇÃO		RPA	ZEIS	BAIRRO / OBSERVAÇÃO	ZEIS TIPO	COMUL
		CRIAÇÃO	ALTERAÇÃO					
JORGE CAVALCANTE (PDS)	1983	LUOS 14.511 de 17/01/83	LUOS 16.176 de 09/04/96	RPA-5	AFOGADOS	AFOGADOS	I	Decreto nº 14.713 de 28/06/89
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-3	ALTO DO MANDÚ	ALTO SANTA ISABEL	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-5	AREIAS	IPSEP	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-5	BARRO	BARRO	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LM 16.021 de 28/04/95 LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 16.830 de 27/12/02	RPA-6	BRÁSILIA TEIMOSA	IMBIRIBEIRA	I	Decreto nº 14.061 de 04/11/87
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LM 15.922 de 11/08/94	RPA-5	CAÇOTE	CAÇOTE	I	Decreto nº 17.597 de 21/02/97
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-5	CAPUÁ	AREIAS	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-5	CAVALEIRO	TEJIPIÓ	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-3	CASA AMARELA	CASA AMARELA (PARTE NA RPA-2)	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LUOS 16.176 de 09/04/96	RPA-1	COELHOS	COELHOS	I	Decreto nº 14.060 de 04/11/87
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-1	COQUE	ILHA JOANA BEZERRA	I	Decreto nº 14.062 de 04/11/87
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-2	DOIS UNIDOS	DOIS UNIDOS	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-6	ENCANTA MOÇA/PINA	IMBIRIBEIRA	I	Decreto nº 14.497 de 25/11/88
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-4	ENGENHO DE MEIO/CUBA (*)	ENGENHO DO MEIO	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-2	FUNDÃO DE FORA	ÁGUA FRIA	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-2	ILHA DE JOANEIRO	CAMPO GRANDE	I	Decreto nº 31.605 de 23/07/18
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-2	LINHA DO TIRO	LINHA DO TIRO	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LM 15.953 de 23/09/94 LM 16.840 de 27/01/03	RPA-5	MANGUEIRA	MANGUEIRA	I	Decreto nº 14.710 de 28/06/89
		LUOS 14.511 de 17/01/83 LM 16.101 de 20/10/95	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-5	MUSTARDINHA	MUSTARDINHA	I	Decreto nº 15.630 de 01/09/91
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-5	NOVO PRADO	BONGI	I	Decreto nº 17.597 de 21/02/97
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-4	PRADO	BONGI	I	Decreto nº 16.739 de 12/09/94
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 15.098 de 12/07/88 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-1	SANTO AMARO	SANTO AMARO	I	Decreto nº 31.806 de 24/09/18
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-4	SÍTIO DAS PALMEIRAS (*)	TORRÕES	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-4	SÍTIO DO BERARDO	PRADO	I	Decreto nº 14.473 de 09/11/88
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-5	TEJIPIÓ	TEJIPIÓ	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-4	TORRÕES	TORRÕES	I	Decreto nº 14.059 de 04/11/87
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-4	VILA REDENÇÃO	ENGENHO DO MEIO	I	
		LUOS 14.511 de 17/01/83		RPA-4	VIETNÃ	TORRÕES	I	
JARBAS VASCONCELOS (PSB)	1988	LM 15.098 de 12/07/88		RPA-1	JOÃO DE BARROS	SANTO AMARO	I	Decreto nº 14.475 de 09/11/88
		LM 15.122 de 12/10/88	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-5	RUA DO RIO / IRAQUE	AREIAS	I	Decreto nº 14.856 de 11/10/89
		LM 15.140 de 11/11/88		RPA-4	SÍTIO DO CARDOSO	MADALENA	I	Decreto nº 14.712 de 28/06/89
		LM 15.141 de 11/11/88	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-6	BORBOREMA	BOA VIAGEM	I	
		LUOS 15.153 de 08/07/88	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 18.429 de 13/12/2017	RPA-6	ENTRA APULSO	BOA VIAGEM	I	Decreto nº 14.523 de 05/12/88
		LM 15.161 de 21/12/88	LUOS 16.176 de 09/04/96 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-5	BEIRINHA	AREIAS	I	Decreto nº 14.621 de 08/04/89
		LM 15.164 de 21/12/88		RPA-6	CORONEL FABRICIANO	IMBIRIBEIRA	I	
		LM 15.168 de 26/12/88	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-6	IBURA / JORDÃO (**)	COHAB	I	Decreto nº 14.711 de 28/06/89

GILBERTO MARQUES PAULO (PFL)	1991	LM 15.463 de 28/02/91		RPA-5	JARDIM UCHOA	AREIAS	I	Decreto nº 15.736 de 29/01/92
JARBAS VASCONCELOS (PMDB)	1993	LM 15.766 de 21/05/93		RPA-4	MANGUEIRA DA TORRE	MADALENA	I	Decreto nº 18.910 de 13/08/01
		LM 15.767 de 21/05/93	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-6	SÍTIO GRANDE / DANCING DAYS	IMBIRIBEIRA	I	Decreto nº 16.920 de 10/03/94
	1994	LM 15.866 de 22/01/94	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-2	CAMPO GRANDE	CAMPO GRANDE	I	Decreto nº 17.311 de 12/04/96
		LM 15.921 de 11/08/94	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-6	ARITANA	IMBIRIBEIRA	I	Decreto nº 17.123 de 06/10/95
		LM 15.925 de 13/08/94		RPA-4	CAMPO DO BANCO	VÁRZEA	I	Decreto nº 16.889 de 30/01/95
		LM 15.926 de 13/08/94		RPA-3	VILA ESPERANÇA/ CABOCÓ	MONTEIRO	I	Decreto nº 16.880 de 03/01/95
		LM 15.927 de 13/08/94	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-4	VILA FELICIDADE	CAXANGÁ	I	Decreto nº 16.879 de 03/01/95
		LM 15.947 de 13/09/94	LUOS 16.176 de 09/04/96	RPA-3	VILA SÃO JOÃO	MACAXEIRA	I	Decreto nº 16.878 de 03/01/95
		LM 15.949 de 18/09/94		RPA-3	POÇO DA PANELA	POÇO DA PANELA	I	
		LM 15.951 de 24/09/94		RPA-3	VILA INALDO MARTINS	MONTEIRO	I	
		LM 15.952 de 24/09/94		RPA-5	PLANETA DOS MACACOS	CURADO	I	Decreto nº 16.906 de 15/02/95
		LM 15.979 de 11/12/94		RPA-3	VILA DO VINTÉM	PARNAMIRIM	I	
		LM 15.997 de 29/12/94		RPA-6	ILHA DO DESTINO	BOA VIAGEM	I	
	1995	LM 16.089 de 03/10/95		RPA-4	ROSA SELVAGEM	VÁRZEA	I	Decreto nº 18.022 de 31/08/98
		LM 16.090 de 03/10/95		RPA-3	TAMARINEIRA	TAMARINEIRA	I	
		LM 16.102 de 21/10/95		RPA-4	SÍTIO WANDERLEY	VÁRZEA	I	
		LM 16.103 de 21/10/95		RPA-6	ILHA DE DEUS	IMBIRIBEIRA	I	
	1996	LUOS 16.176 de 12/04/96		RPA-6	ALTO DA JAQUEIRA	IBURA	I	Decreto nº 18.373 de 27/09/99
		LUOS 16.176 de 12/04/96	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-4	BRASILIT	VÁRZEA	I	Decreto nº 18.970 de 05/10/01
		LUOS 16.176 de 12/04/96		RPA-3	CAMPO DO VILA	ESPINHEIRO	I	Decreto nº 17.597 de 21/02/97
		LUOS 16.176 de 12/04/96	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-4	CARANGUEJO TABAIARES	ILHA DO RETIRO (RPA 4.1 E RPA 5)	I	Decreto nº 17.597 de 21/02/97
		LUOS 16.176 de 12/04/96		RPA-6	GREVE GERAL	IBURA	I	Decreto nº 17.597 de 21/02/97
		LUOS 16.176 de 12/04/96		RPA-6	UR-5 / TRÊS CARNEIROS	COHAB	I	Decreto nº 17.597 de 21/02/97
		LUOS 16.176 de 12/04/96		RPA-4	VILA ARRAES	VÁRZEA	I	
		LUOS 16.176 de 12/04/96		RPA-5	VILA DO SIRI	JIQUEIA	I	
		LUOS 16.176 de 12/04/96		RPA-4	VILA UNIÃO	IPUTINGA	I	
		LM 16.219 de 30/07/96		RPA-5	JARDIM SÃO PAULO I	JARDIM SÃO PAULO	I	
		LM 16.219 de 30/07/96		RPA-5	JARDIM SÃO PAULO II	JARDIM SÃO PAULO	I	
		LM 16.220 de 30/07/96	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-3	APIPUCOS	APIPUCOS	I	Decreto nº 18.858 de 20/06/01
		LM 16.220 de 30/07/96	LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-3	VILA MARCIONILA / MUSSUM	APIPUCOS	I	
ROBERTO MAGALHÃES (PFL)	1998	LM 16.415 de 29/06/98	LM 17.295 de 10/01/07 LM 18.770 de 29/12/2020	RPA-6	COQUEIRAL	IMBIRIBEIRA	I	Decreto nº 18.858 de 20/06/01
JOÃO PAULO (PT)	2007	LM 17.378 de 08/11/07		RPA-4	ABENÇOADA POR DEUS	IPUTINGA	II	
GERALDO JÚLIO (PSB)	2013	LM 17.862 de 10/04/13		RPA-3	LEMONS TORRES	CASA FORTE	II	
		LM 17.930 de 05/11/13		RPA-2	CHIÉ	CAMPO GRANDE	I	
	2014	LM 18.093 de 17/12/14		RPA-6	QUADRAS K e L	IMBIRIBEIRA	II	
		LM 18.093 de 17/12/14		RPA-5	SOUZA LUNA	AFOGADOS	II	
		LM 18.093 de 17/12/14		RPA-5	TORRE DE BABEL	TEJIPIÓ	II	
		LM 18.093 de 17/12/14		RPA-1	VILA BRASIL	ILHA JOANA BEZERRA	II	
		LM 18.093 de 17/12/14		RPA-3	VILA INDEPENDÊNCIA	NOVA DESCOBERTA	II	
	2017	LM 18.391 de 19/10/17		RPA-4	BARBALHO	IPUTINGA	II	
	2020	LM 18.770 de 29/12/20		RPA-1	PILAR	BAIRRO DO RECIFE	I	

Fonte: Observatório PE, 2021, com informações da Secretaria Executiva de Políticas Habitacionais.

(*) As ZEIS ENGENHO DO MEIO/CUBA e SÍTIO DAS PALMEIRAS foram instituídas pela Lei nº 14.511/83, entretanto na Lei nº 16.176/96 ambas foram removidas da relação de assentamentos habitacionais caracterizados como Zonas Especiais de Interesse Social.

(**) A Lei nº 18.771/20, de 29 de dezembro de 2020, alterou o perímetro da ZEIS IBURA/JORDÃO, estabelecido pela Lei Municipal nº 15.168/88, desmembrando a atual configuração da referida ZEIS, transformando-a em duas ZEIS distintas: ZEIS Ibura e ZEIS Jordão.

Relação das COMUL instituídas por gestão

ANO	GESTÃO	COMUL	ZEIS
1987	Jarbas Vasconcelos (PSB)	8	Brasília Teimosa, Coelhos, Coque, Encanta Moça/Pina, Entra Apulso, João de Barros, Sítio do Berardo, Torrões
1988			
1989	Joaquim Francisco (PFL)	6	Afogados, Beirinha, Ibura e Jordão, Mangueira, Rua do Rio/Iraque, Sítio do Cardoso
1991	Gilberto Marques Paulo (PFL)	2	Jardim Uchoa, Mustardinha
1992			
1994	Jarbas Vasconcelos (PMDB)	9	Aritana, Campo do Banco, Campo Grande, Planeta dos Macacos, Prado, Sítio Grande/Dancing Days, Vila Esperança/Cabocó, Vila Felicidade, Vila São João
1995			
1996			
1997	Roberto Magalhães (PFL)	8	Alto da Jaqueira, Caçote, Caranguejo Tabaiães, Campo do Vila, Greve Geral, Novo Prado, UR-5/Três Carneiros, Rosa Selvagem
1998			
1999			
2001	João Paulo (PT)	4	Apipucos, Brasilit, Coqueiral, Mangueira da Torre
2018	Geraldo Júlio (PSB)	2	Ilha de Joaneiro, Santo Amaro

Fonte: Observatório PE, 2021, com informações da Secretaria Executiva de Políticas Habitacionais.