



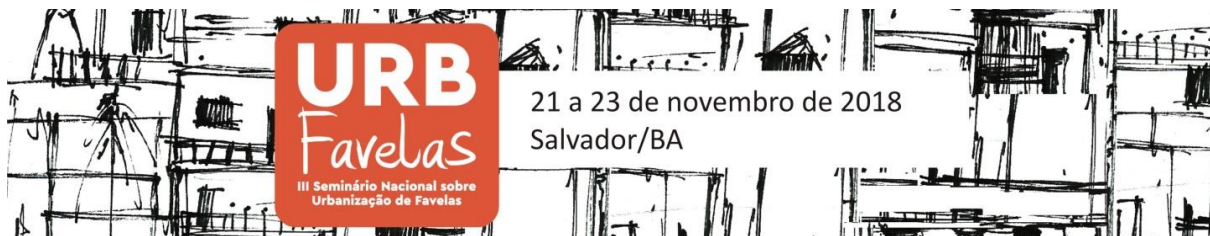
III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

ENTRE CAMADAS E INTERVENÇÕES INTEGRAIS, A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS A PARTIR DO PAC NO RECIFE PE

**Demóstenes Andrade de Moraes** (Universidade Federal de Campina Grande) - damoraes6@gmail.com  
*Doutorando no PPGAU-UFPB, Ms em Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE). Atualmente é Prof. no Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFCG. Foi Diretor da ONG Habitat para Humanidade, educador na FASE PE e Diretor de Integração Urbanística na URB RECIFE.*

**Lívia Izabel Bezerra de Miranda** (Universidade Federal de Campina Grande) - liviaibmiranda@gmail.com  
*Dra em Desenvolvimento Urbano e Ms. em Geografia (UFPE). Prof. nos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (UEPB) e Engenharia Civil e Ambiental (UFCG) e no Curso de Arquitetura e Urbanismo (UFCG). Foi Educadora na FASE PE.*



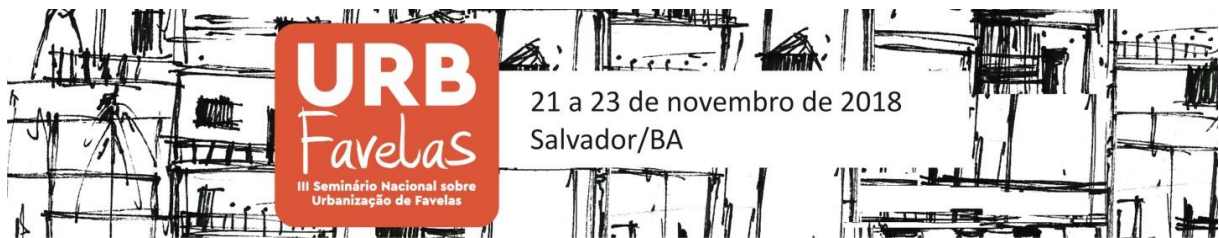
## **ENTRE CAMADAS E INTERVENÇÕES INTEGRAIS, A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS A PARTIR DO PAC NO RECIFE PE**

### **RESUMO:**

No presente artigo foram evidenciadas as concepções e estratégias de intervenção em favelas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Recife PE, considerando seus limites para promover urbanizações mais abrangentes e completas. Os primeiros levantamentos e análises sobre as características das intervenções realizadas vêm permitindo realçar, principalmente, suas naturezas, entre as operações concentradas em assentamentos menores, promotoras de urbanizações integrais, e as camadas de urbanização parciais e dispersas para vários assentamentos, que nem sempre alcançam níveis adequados de regularização urbanística, mesmo promovendo a melhoria nas condições de vida de seus moradores. Os estudos terão continuidade e subsidiarão a pesquisa DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: um balanço do PAC-Urbanização de favelas, uma rede nacional de pesquisadores que reúne 11 regiões metropolitanas brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo, ABC Paulista, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, João Pessoa, Recife, Salvador, Fortaleza e Belém).

**Palavras-chave:** Urbanização de Favelas. Natureza da Intervenção. Assentamentos Precários.

**ST – “1”:** “Projeto, Processo, Superação de Limitações”

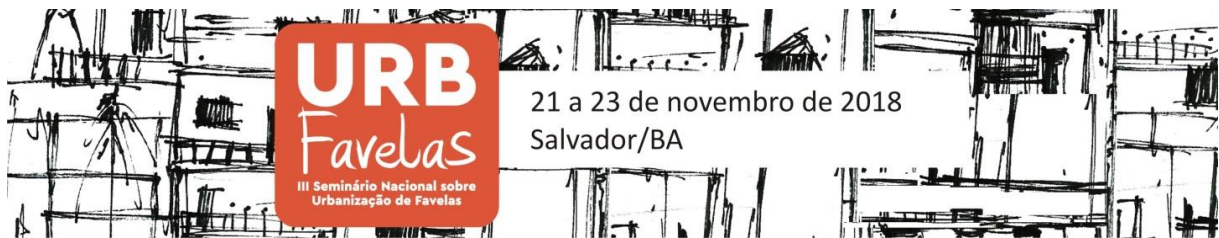


## 1. INTRODUÇÃO

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e entre as diversas linhas de ações desse programa, uma destinada à Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), o PAC-UAP, mas com outras intervindo e interferindo, também, nesses assentamentos. O programa apoiou estados e municípios em intervenções para a regularização dos assentamentos como diretriz de intervenção, mediante investimentos em urbanização, infraestrutura básica, produção de moradias e de equipamentos sociais, regularização fundiária, requalificação ambiental e eliminação de situações de risco.

Evidenciar, no contexto político e institucional atual, a importância do PAC para a urbanização de favelas é essencial. Pouco estudado e invisibilizado pelos abundantes estudos recentes sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o PAC representa, como lembra Cardoso (2017, p. 1), uma conquista simbólica ao afirmar a urbanização de favelas como política e ao “rejeitar a possibilidade da remoção como alternativa”. Além disso, ressalta-se também o volume de recursos e a escala de intervenções promovidas no território nacional pelo programa, principalmente nos arranjos populacionais mais urbanizados. É importante registrar, todavia, que as crises econômica e política no Brasil nos últimos dois anos vêm alterando a configuração das políticas públicas, com impactos significativos sobre as políticas de desenvolvimento urbano, principalmente no que concerne ao acesso dos segmentos de baixa de renda aos programas, como a diminuição, quase descontinuidade, dos investimentos para os programas MCMV e PAC.

No artigo foram analisadas condições, concepções e estratégias de intervenção em favelas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Recife PE. E apesar dos significativos investimentos a partir do programa e das diversas experiências locais precedentes de urbanização de favelas ainda não é evidente a consolidação de uma política estatal de regularização urbanística, fundiária e ambiental integral de favelas. Entre outros fatores, tal política tem como obstáculos, além da produção desigual do espaço, posturas governamentais predominantes de omissão e de realização de intervenções tópicas e pontuais intermediadas por agentes políticos. Vale destacar, ainda, que a descontinuidade institucional-

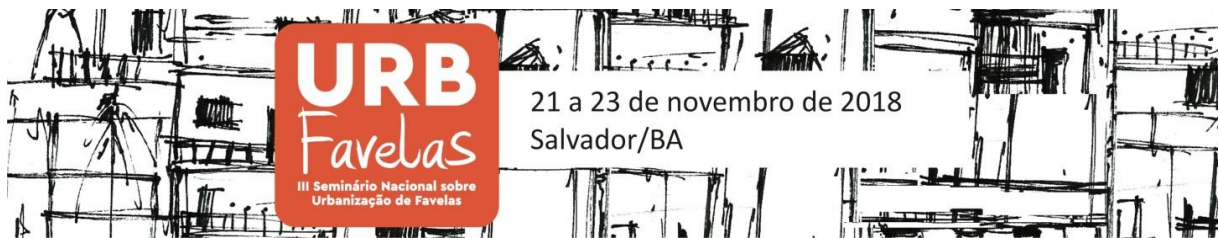


administrativa no âmbito dos governos municipais do Recife em função das mudanças em conjunturas e de coalizões políticas não vem contribuindo para o estabelecimento de padrões de regularização de favelas mais estruturados e abrangentes.

Os investimentos do PAC em favelas no Recife foram condicionados, significativamente, pela desestruturação e fragmentação da intervenção em favelas, pelos programas locais antecedentes e pelas escolhas em relação à extensão e complexidade das intervenções, algumas integrais e outras parciais. De toda forma, o PAC representou uma expressiva oportunidade para fazer frente às demandas nas favelas, de regularização urbanística e de reassentamento.

No Recife, os programas habitacionais federais “alternativos” no final da década de 1970 foram fundamentais para que as intervenções para a consolidação de favelas ganhassem abrangência. O PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação), entre esses programas, estimulou, juntamente com a Lei Federal de Parcelamento do Solo 6.766/1979, a que fossem criadas as primeiras Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS em 1980 no Recife, instituídas pelo Decreto Municipal 11.670. Alguns assentamentos transformados em AEIS, como Coelhos, Coque e Brasília Teimosa foram urbanizados, com remanejamentos parciais. As AEIS foram instituídas, posteriormente, com a denominação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS pela Lei Municipal 14.511/1983, de Uso e Ocupação do Solo do Recife.

Apesar dos avanços no reconhecimento das favelas com a instituição das ZEIS no Recife, esse passo logo foi percebido pelas lideranças de comunidades populares e apoiadores como insuficiente para garantir a urbanização e para a legalização da posse da terra nos assentamentos. Por essa razão, a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP) e diversas entidades dos movimentos populares tomaram a iniciativa de elaborar o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis). O Prezeis foi instituído pela lei municipal 14.947/1987, prevendo as regras e os mecanismos necessários para: o reconhecimento de favelas como ZEIS; a regulação e a regularização urbanística e



fundiária; e a estruturação de um sistema de gestão participativa (MORAES, 2017). Nessa perspectiva embora não seja diretamente objeto desse artigo, caberia refletir as razões para que, apesar da longa trajetória desse aparato legal-institucional para a regulação e regularização de favelas no Recife, não tenha contribuído para consolidar estruturas institucionais necessárias ao desenvolvimento abrangente e contínuo de processos de urbanização e integração de favelas.

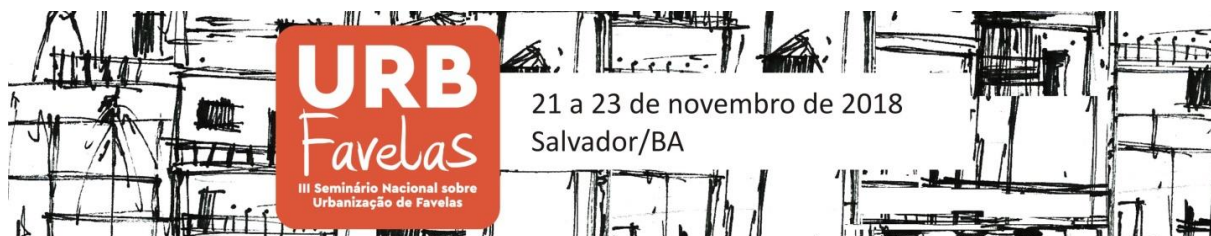
No presente artigo, apresentaremos os primeiros resultados dos estudos e avaliações realizados sobre o PAC no Recife. Os estudos terão continuidade e subsidiarão a pesquisa DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: um balanço do PAC-Urbanização de favelas. Está vinculado ao projeto da rede INCT Observatório das Metrôpoles em parceria com o Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais – LEPUR-UFABC. No âmbito dessa pesquisa vem sendo avaliadas as experiências em 11 regiões metropolitanas brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, ABC Paulista, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, João Pessoa, Recife, Salvador, Fortaleza e Belém.

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RECIFE**

O Recife caracteriza-se pelas acentuadas desigualdades socioeconômicas e territoriais. Até os anos 1940, as opções de moradia dos pobres e ex-escravos foram os mocambos localizados em áreas alagadas por toda a cidade. A partir dos anos 1940 com a política de erradicação de mocambos e a ocorrência de grandes enchentes nas planícies estuarinas, as áreas de encostas da zona norte do Recife foram ocupadas.

Todos os levantamentos referentes às favelas no Recife, apesar das diferenças metodológicas, estimaram, percentualmente, uma população moradora sempre próxima ou até superior à metade da população total do Recife. O censo de 1913, realizado pela Prefeitura do Recife, identificava que os mocambos eram 43,3% das moradias da cidade (CAVALCANTI et. Al., 2016, p. 315). O Censo dos Mocambos, de 1939, constatou a existência de 45.581 mocambos que abrigavam 63,8% das habitações do Recife (SOUZA, 1991, p. 205-206). Vários cadastros





registraram nos últimos 40 anos que as intervenções de urbanização de favelas não foram suficientes para alterar o desenvolvimento desigual do Recife (Tabela 1).

Tabela 1 CIS: Dados de Registros dos Cadastros<sup>1</sup>/Mapeamento.

| ITENS                                   | Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda <sup>2</sup> | Cadastro dos Assentamentos Populares <sup>3</sup> | Cadastro das Áreas Pobres <sup>4</sup> | Mapeamento das CIS* <sup>5</sup> |
|---|--|---|--|----------------------------------|
|   | 1978-1980  | 1988-1991   | 1998-2000                              | 2014                             |
| <b>Quantidade</b>                       | 73**   | 489***  | 420***                                 | 545***                           |
| <b>Área Ocupada (ha)</b>                | 17,71  | 33,10   | 34,16                                  | 45,13                            |
| <b>% sobre o Recife</b>                 | 8,1  | 15,1  | 15,6                                   | 20,4                             |
| <b>S/ Recife construído<sup>6</sup></b> | 13,0   | 25,0  | 26,0                                   | 32,3                             |
| <b>Moradias</b>                         | 103.700  | 166.170   | 191.450                                | 286.756                          |
| <b>% sobre o Recife</b>                 | 42,0   | 54,3  | 50,9                                   | 60,9                             |
| <b>População estimada</b>               | 518.600  | 630.850   | 727.510                                | 817.538                          |
| <b>% s/ Recife total<sup>7</sup></b>    | 43,1   | 48,6  | 51,1                                   | 53,2                             |

\* CIS: Comunidades de Interesse Social

\*\*Total referente ao perímetro do conjunto de comunidades contíguas.

\*\*\* Total referente ao número de comunidades

Fonte: RECIFE, 2016.

A atuação estatal em relação às favelas no Recife variou, historicamente, entre a omissão, a erradicação e a melhoria pontual dos assentamentos. A partir do final do século XIX, as intervenções de erradicação de assentamentos precários e remoção de seus moradores eram legitimadas pelo discurso da saúde pública. A abrangência das remoções foi ampliada com a política de erradicação dos mocambos promovida pelo interventor federal Agamenon Magalhães em 1939, com a instituição da “Liga Social Contra Mocambos”. A partir dos anos 50, intervenções de melhorias nos assentamentos passaram a ser realizadas. Todavia, no

<sup>1</sup> Os cadastros de 1978, 1988 e 1998 foram consolidados em uma Base de Dados Espaciais (BDE), que compõe o Sistema de Informações Geográficas dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife – SIGAP-RMR, desenvolvido pelo Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais, cuja atualização, em 2011, contemplou novas áreas identificadas após o cadastro de 1998.

<sup>2</sup> Foi realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM).

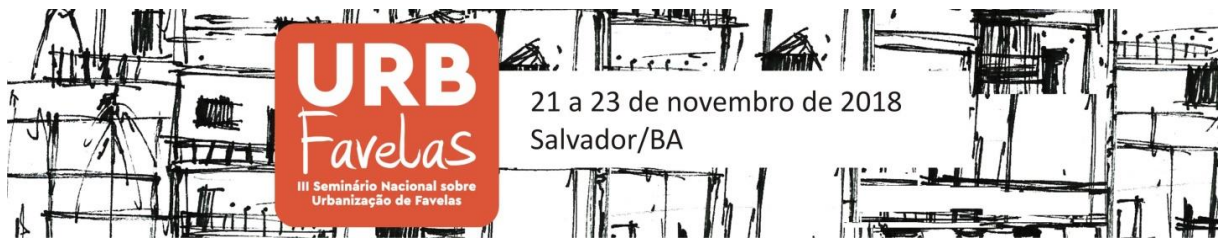
<sup>3</sup> Realizado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de Pernambuco.

<sup>4</sup> Realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM).

<sup>5</sup> Realizado pela Prefeitura do Recife.

<sup>6</sup> Os dados são referentes aos percentuais relativos à área construída do Recife.

<sup>7</sup> Os dados são relativos aos percentuais quanto à população total do Recife.

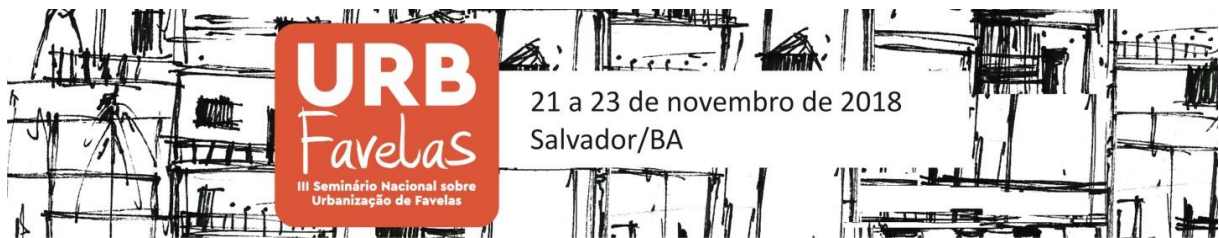


contexto local, a omissão em relação às favelas foi a forma predominante de postura estatal. Os programas e projetos de urbanização de favelas a partir anos 80 não tiveram uma abrangência expressiva de modo a alterar, de modo amplo, as condições dos locais de moradia dos pobres no Recife.

Embora, no contexto de produção da cidade, as ações governamentais tenham privilegiado a urbanização dos espaços ocupados ou visados pelos segmentos de rendas média e alta, alguns marcos importantes para o reconhecimento das favelas merecem registro: a proposta de urbanização de uma área no bairro do Ibura no governo Pelópidas Silveira (1955-1959) para o reassentamento de moradores que vinham sofrendo pressão de supostos proprietários fundiários urbanos (CÉZAR; COSTA, 1992); o projeto de Cajueiro Seco (1962), proposto pelo governador Miguel Arraes para reassentamento de famílias que ocuparam áreas de encostas, no Monte dos Guararapes, com emprego de tecnologias não convencionais e participação dos moradores em mutirão; e a instituição de vinte e seis assentamentos precários como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) pelo Decreto Municipal 11.670/1980.

A instituição do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), em março de 1987 a partir da Lei Municipal 14.947, revisada pela Lei Municipal n.º 16.113/1995, ainda em vigor, apontava na direção da consolidação de uma política para a regularização urbanística e fundiária das favelas no Recife. Contudo, o PREZEIS não se tornou, ao longo de seus 31 anos, um norteador das políticas de desenvolvimento urbano, nem uma prioridade para as diversas gestões municipais. Ao longo dessa trajetória poucas ZEIS foram urbanizadas integralmente. Somente Coronel Fabriciano, João de Barros e Campo do Vila alcançaram a urbanização integral. A maioria das favelas foi objeto de intervenções parciais, mediadas por agentes políticos, e ainda apresentam insuficiência dos serviços públicos e graves problemas de saneamento e de risco socioambiental (MORAES, 2017).

A reflexão sobre a trajetória de intervenções públicas em favelas no Recife permite constatar que as experiências não contribuíram para consolidar, por um tempo mais longo, políticas e estruturas administrativas necessárias ao desenvolvimento de processos de urbanização e



integração desses assentamentos. De todo modo, as ZEIS ao proteger, por meio de parâmetros urbanísticos específicos, os espaços produzidos e habitados pela população de baixa renda do mercado imobiliário voltado para outros segmentos, diminuiu a vulnerabilidade de seus moradores frente aos processos de mercantilização e especulação imobiliária.

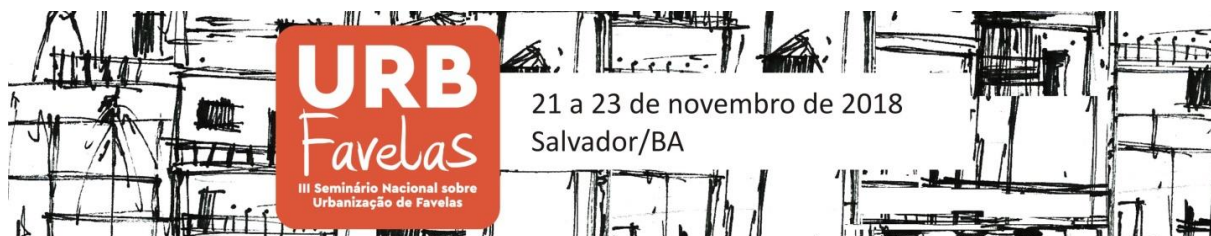
Nas últimas duas décadas, as iniciativas governamentais de urbanização em assentamentos precários continuaram, predominantemente, ocorrendo de maneira fragmentada e descontínua. Nas últimas duas décadas, as mais significativas aconteceram a partir da influência e financiamento de agências multilaterais: o Programa Habitar Brasil/BID (HBB) programa federal financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o PROMETRÓPOLE, financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), contratado pelo Governo de Pernambuco, com anuência dos municípios do Recife e Olinda, para atuação na bacia do Rio Beberibe; e o Programa Capibaribe Melhor, programa municipal, financiado pelo BIRD.

Os recursos federais do PAC para favelas foram utilizados para viabilizar e / ou complementar as ações e obras desses programas. Além dessas iniciativas, destaca-se, também, o Projeto Via Mangue, de iniciativa municipal, que contou com recursos federais do PAC, para infraestrutura viária e para reassentamentos de comunidades. Assim, as ações do PAC no Recife podem ser analisadas a partir de três concepções principais: (a) a urbanização concentrada e integral de assentamentos menores; (b) a urbanização dispersa e parcial de vários assentamentos, integrantes de sub-bacias (Unidades de Esgotamento Sanitário- UE); e (c) reassentamentos integrais em função do risco, conflitos fundiários ou obras de infraestrutura.

### **3. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA**

Para o desenvolvimento dos estudos e avaliações preliminares relativos ao PAC foram tomados como referências i) o grau de consolidação dos assentamentos e ii) a natureza e o tipo de intervenção. Esses parâmetros foram formulados originalmente por Denaldi (2013) que propõe tipologias de intervenção para loteamentos e assentamentos precários. Além disso





foram realizadas oficinas que adaptaram os parâmetros originalmente propostos. Em relação à natureza da intervenção, a rede de pesquisa consolidou alguns conceitos para a classificação das intervenções, apresentados no Quadro 1.

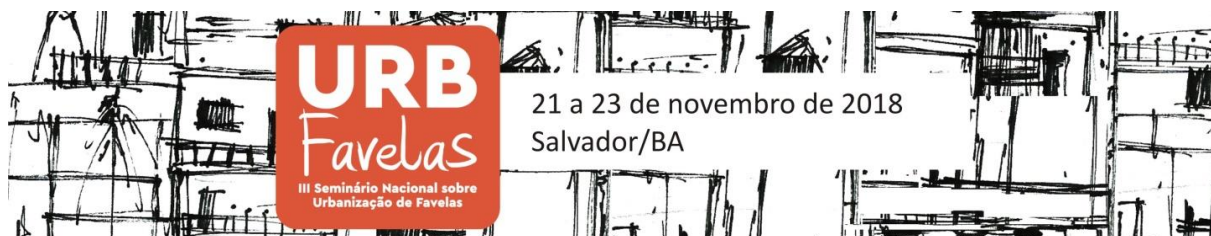
Quadro 1 - Natureza da Intervenção

| Natureza da Intervenção                              | Observações  |
|--|--|
| <b>Urbanização integral</b>                          | Urbanização de todo o assentamento, resolvendo todos os componentes necessários à sua urbanização (incluindo reassentamento de famílias e construção de equipamentos quando necessário)  |
| <b>Urbanização parcial</b>                           | Complementação de urbanizações/intervenções anteriores (camadas de urbanização), urbanização de apenas um trecho do assentamento (setor), ou intervenção pontual (indicando que ainda serão necessários investimentos posteriores para urbanização do assentamento). |
| <b>Eliminação de risco</b>                           | Intervenção voltada prioritariamente para solução de situações de risco.   |
| <b>Viabilização de obra de infraestrutura urbana</b> | Intervenção voltada prioritariamente para possibilitar implantação de obra urbana estrutural, tratando apenas o trecho do assentamento atingido pela obra em questão.  |
| <b>Provisão Habitacional</b>                         | Situações em que a intervenção se restringe à implantação de conjunto habitacional (substituição total, reassentamento total, ou intervenção pontual apenas para construção de UH).  |

Fonte: pesquisa DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: um balanço do PAC-Urbanização de favelas (2018), sistematização dos autores 2018

Como apoio à avaliação das intervenções foram elaborados quadros sínteses para cada Projeto-Intervenção, contendo: (i) características dos assentamentos (número de habitantes; tamanho; localização; grau de consolidação; tecido urbano; gravames ambientais; intervenções realizadas em períodos anteriores etc.); (ii) quadro do investimento no âmbito do PAC; (iii) escopo, objeto do contrato, metas físicas, componentes da intervenção física; (iv) natureza e tipo de intervenção; (v) arranjos institucionais e atores envolvidos; e, (vi) resultados, referentes ao número de famílias atendidas; percentual de obras executadas em relação ao total previsto etc.

Entre as várias dificuldades para a realização da pesquisa até o momento é possível destacar, a insuficiência e as divergências de informações e dados levantados nos documentos (relatórios, planilhas etc.) disponibilizados sobre os projetos pelo Ministério das Cidades, CAIXA e órgãos locais.



As informações fornecidas pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) foram o ponto de partida. Foi possível identificar a partir destas 17 contratos do PAC, sendo 13 de iniciativa do Município e quatro do Estado de Pernambuco, como mostra o Tabela 2. Foram realizadas, também, coletas de informações e contatos com os técnicos da Gerência Executiva de Governo de Recife (GIGOV RE) da Caixa Econômica Federal, da Companhia Estadual de Habitações e Obras (Cehab) e dos órgãos públicos municipais: Autarquia de Urbanização do Recife (URB) e Secretarias de Habitação e de Saneamento.

Tabela 2 – Sistematização inicial dos dados das intervenções em assentamentos precários do PAC no Recife

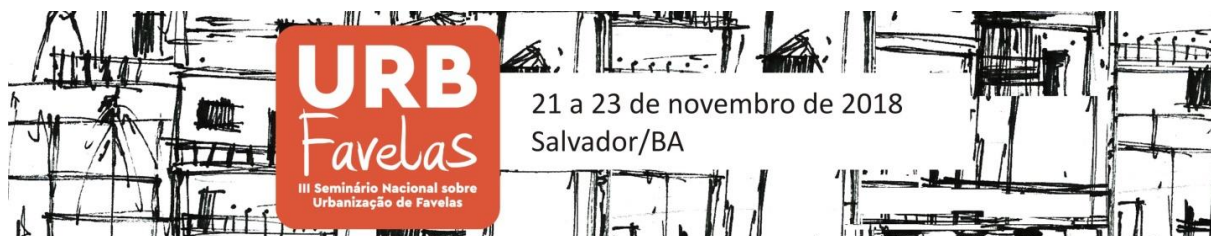
| PROPONENTE                         | INVESTIMENTOS  | CONTRAPARTIDA  | CONTRAPARTIDA (%) |
|------------------------------------|----------------|----------------|-------------------|
| <b>TOTAL (17)</b>                  | 669.611.959,60 | 101.776.899,00 | 23,13             |
| <b>ESTADO (4)</b>                  | 81.609.299,06  | 27.441.571,37  | 33,62             |
| <b>MUNICÍPIO (13)</b>              | 588.002.660,50 | 74.335.327,66  | 12,3              |
| <b>Com Recursos FGTS (4)</b>       | 220.481.950,61 | 16.276.347,53  | 5,89              |
| <b>Recursos FGTS/Município (%)</b> | 37,50          | 21,90          |                   |

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Caixa Econômica Federal (2018).

#### **4. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAC - UAP NO RECIFE: PRIMEIROS RESULTADOS**

A Tabela 3 e o Cartograma 1 sintetizam informações e dados e localizam as intervenções do PAC no Recife. A partir das informações fornecidas pelo Ministério das Cidades (2018), o PAC no Recife beneficiaria 91.839 famílias, utilizando aproximadamente seiscentos e setenta milhões de Reais. Conforme informações coletadas na Caixa Econômica Federal e em documentos dos projetos na Prefeitura do Recife e na Cehab, o número de famílias beneficiadas seria de 76.303 famílias (Tabela 3).

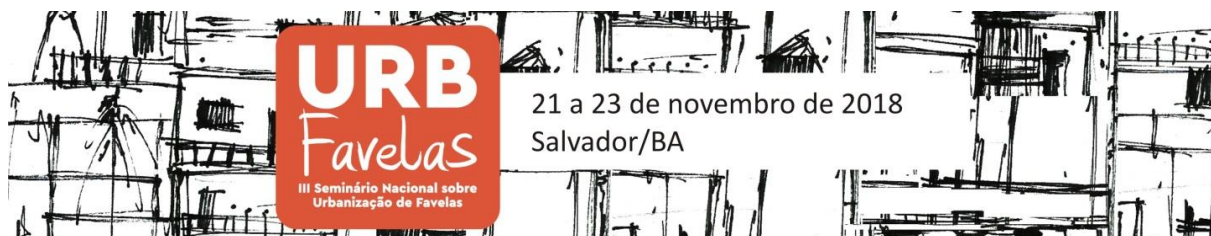
As obras no âmbito do PAC abrangem 91 das 545 favelas do Recife (16,69%), denominadas como Comunidades de Interesse Social - CIS pelo Atlas de Infraestruturas das Comunidades de Interesse Social (RECIFE, 2016). Cerca de 145 mil pessoas foram ou serão beneficiadas direta ou indiretamente pelo PAC em favelas, tomando como referência os dados do Atlas. Dos 17 contratos do PAC, dez tiveram como antecedentes programas e projetos financiados



por agências multilaterais: (i) seis a partir do Habitar Brasil-BID; (ii) três provenientes do Prometrópole, com financiamento do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, com obras complementares pelo PAC; (iii) um projeto originário do Capibaribe Melhor, antes financiado pelo BIRD, também com obras complementares a partir do PAC.

Tabela 3 - Naturezas das intervenções, investimentos e situação das obras do PAC no Recife

| NATUREZA DA INTERVENÇÃO, PROJETOS, ENTES e (Programas Antecedentes)        | INVESTIMENTO                      | Nº FAMÍLIAS – (Investimento p/Família) | AUTORIZAÇÃO DA OBRA E REALIZAÇÃO (%)      |
|--|-----------------------------------|--|---|
| <b>URBANIZAÇÃO INTEGRAL</b>  | <b>14.961.333,12</b>              | <b>478 (31.299,86)</b>                 | -   |
| Campo do Vila - MUNICÍPIO (HBB)  | 4.662.558,40<br>PPI FAVELAS       | 214<br>(21.787,66)                     | 28/11/2007; Obra física Concluída (85,12) |
| Padre Miguel - MUNICÍPIO (HBB)   | 10.298.774,72<br>PPI FAVELAS      | 264<br>(39.010,51)                     | 17/04/2006; Obra física Concluída (90,37) |
| <b>URBANIZAÇÃO PARCIAL</b>   | <b>532.134.299,96</b>             | <b>72.725 (7.317,08)</b>               | -   |
| Bacia do Beberibe UE 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 - MUNICÍPIO (PROMETRÓPOLE) | 159.360.514,19<br>PPI FAVELAS     | 28791<br>(53.35,08)                    | 04/07/2008; Atrasada (57,21)              |
| Bacia do Beberibe II - MUNICÍPIO (PROMETRÓPOLE)                            | 119.526.950,6<br>FGTS/PRO-MORADIA | 14910<br>(8.016,56)                    | 14/02/2014; Normal (20,62)                |
| UE23 - ESTADO (PROMETRÓPOLE)   | 27.708.826,87<br>PPI FAVELAS      | 660<br>(41.983,07)                     | 17/12/2008; Paralisada (43,62)            |
| Capibaribe Melhor - MUNICÍPIO  | 94.745.329,68<br>PPI FAVELAS      | 8613<br>(11.000,27)                    | 30/10/2013; Atrasada (5,39)               |
| UE41 - MUNICÍPIO (PPP SANEAMENTO)  | 45.410.000,00<br>FGTS SAN.P/TODOS |  | 24/04/2008; Paralisada (6,95)             |
| UE42 - MUNICÍPIO (PPP SANEAMENTO)  | 31.930.000,00<br>FGTS SAN.P/TODOS | 17623<br>(1340,01)                     | 24/04/2008; Paralisada (29,45)            |
| UE43 - MUNICÍPIO (PPP SANEAMENTO)  | 23.615.000,00<br>FGTS SAN.P/TODOS |  | 24/04/2008; Paralisada (48,42)            |
| Sítio Grande / Dancing Days – ESTADO (HBB)                                 | 29.837.678,61<br>PPI FAVELAS      | 2128<br>(14.021,47)                    | 04/10/2001; Paralisada (40,77)            |
| <b>PROVISÃO HABITACIONAL</b>   | <b>61.453.034,37</b>              | <b>1228 (262.724,25)</b>               | -   |
| Zeferino Agra - MUNICÍPIO (HBB)  | 5.985.930,67<br>PAC FNHIS         | 128<br>(46.765,08)                     | 24/04/2009; Concluído (100%)              |
| Vila Imperial - MUNICÍPIO (HBB)  | 7.388.407,29<br>PPI FAVELAS       | 144<br>(51.308,38)                     | 11/06/2007; Obra física Concluída (97,19) |
| Abençoada por Deus - MUNICÍPIO (HBB)                                       | 13.084.376,96<br>PPI FAVELAS      | 428<br>(30.570,97)                     | 03/01/2007; Concluído (100%)              |



|   |                              |                      |                                   |
|---|------------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| <b>Mulheres do Tejucupapo – ESTADO</b>        | 11.388.083,48<br>PAC FNHIS   | 272<br>(41.867,95)   | 28/11/2011; Paralisada<br>(30,67) |
| <b>Comunidade do Pilar - MUNICÍPIO</b>        | 23.606.235,97<br>PAC FNHIS   | 256<br>(92.211,86)   | 09/11/2012; Paralisada<br>(5,43)  |
| <b>ELIMINAÇÃO DE RISCO</b>                    | 12.674.710,10                | 909<br>(13.541,36)   | -                                 |
| <b>Escorregou Tá Dentro - ESTADO</b>          | 12.674.710,10<br>PAC FNHIS   | 909*<br>(13.541,36)  | 09/11/2012; Paralisada<br>(40,20) |
| <b>VIABILIZAÇÃO DE OBRA DE INFRAESTRUTURA</b> | 48.388.582,01                | 936<br>(51.697,20)   |                                   |
| <b>Via Mangue I, II e III - MUNICÍPIO</b>     | 48.388.582,01<br>PPI FAVELAS | 936<br>(51.697,20)   | 04/07/2008; Paralisada<br>(97,68) |
| <b>TOTAL</b>                                  | 669.611.959,6                | 76.303<br>(8.775,70) |                                   |

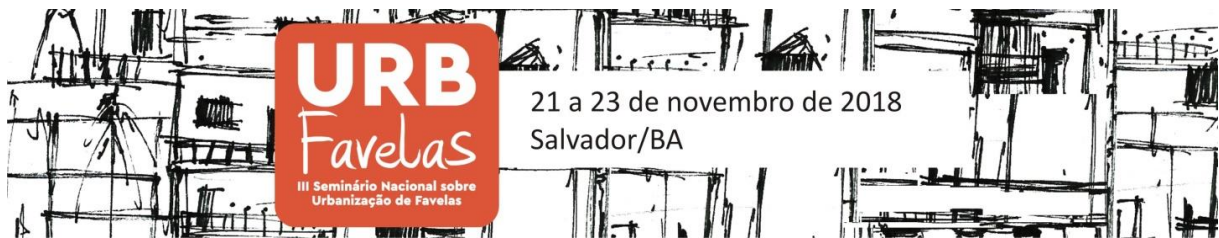
**\* Na comunidade Escorregou tá Dentro será realizado o reassentamento de 96 famílias.**

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2018), Caixa Econômica Federal (2018), Recife (2002; 2004a; 2004b; 2004c; 2004d; 2005a; 2005b; 2005c; 2010; 2012a; 2015a; 2015b; 2015c; 2016; 2017) e Pernambuco (2011; 2016; 2017a; 2017b).

Vale registrar que as intervenções propostas, principalmente as relacionadas a urbanizações integrais e parciais, enfrentam contextos complexos e dinâmicos, com assentamentos, em sua maioria, consolidados e com alta densidade. É possível constatar, a partir da tabela, que todas as intervenções tiveram ou têm ciclos longos de execução relacionados à inconsistência de diagnósticos e projetos e à lentidão dos processos de aprovação de projetos e das medições e desembolsos no processo de execução. Para todas as operações de Urbanização, foram necessários remanejamentos ou reassentamentos, o que evidencia uma demanda significativa por desapropriação de terrenos e de provisão habitacional. Uma hipótese é que as alternativas técnicas para evitar o deslocamento de famílias e para a regularização urbanística dos assentamentos não tenham sido exploradas devidamente.

Em relação ao Arranjo Institucional, não houve a estruturação de aparatos específicos para a realização das intervenções no Recife. As estruturas específicas para a gestão dos programas antecedentes, como as do Prometrópole e do HBB não foram mantidas para as obras e serviços pelo PAC. As intervenções sob responsabilidade do Município foram ou estão sendo realizadas a partir da gestão de três órgãos, a Autarquia de Urbanização do Recife – URB, a Secretaria de Habitação e a Secretaria de Saneamento, que tiveram mudanças ao longo da implementação dos projetos. Para o Governo do Estado de Pernambuco, as operações vêm

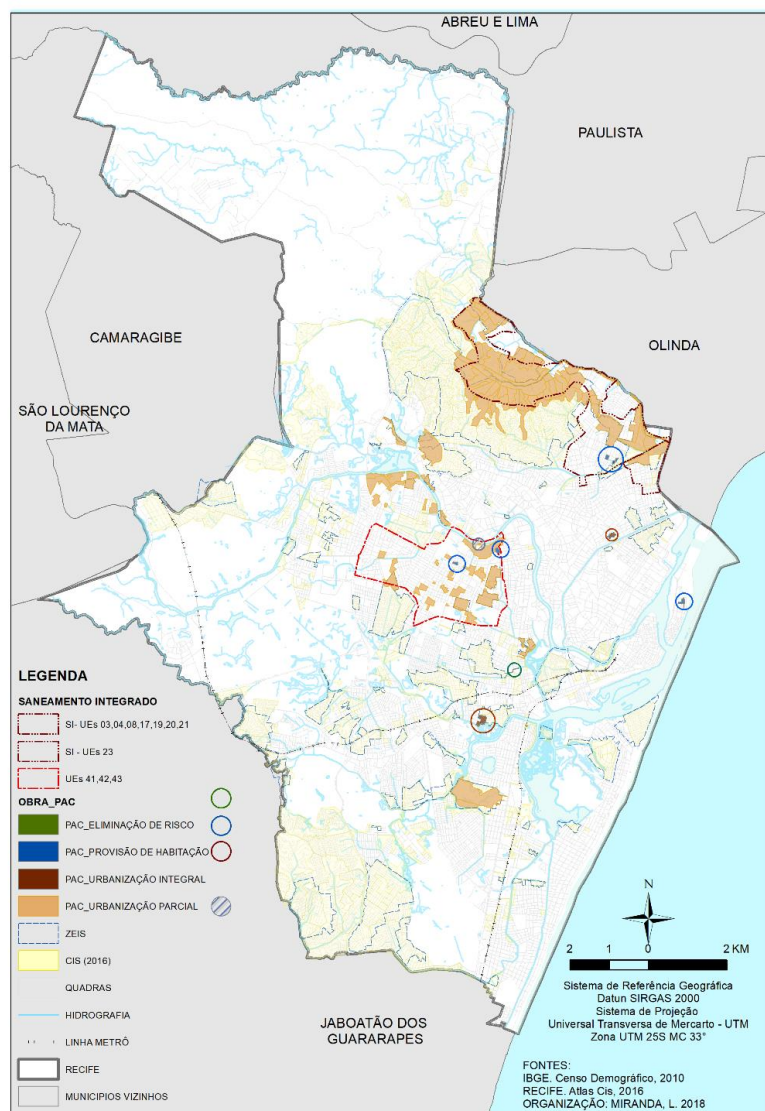




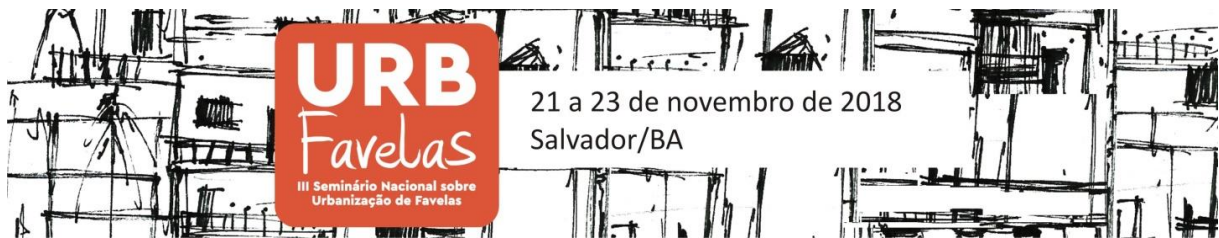
sendo executadas por empresas contratadas mediante licitações e a fiscalização ficou sob a responsabilidade da Cehab.

As áreas objeto que ainda estão sob intervenção apresentam expressiva precariedade, com algumas com situações de risco. Em relação à inserção urbana, as intervenções consolidaram ou vêm consolidando assentamentos ou empreendimentos habitacionais com acesso amplo a equipamentos e serviços públicos, incluindo áreas para atividades de lazer e culturais, como também, a comércio e serviços diversos e oportunidades de trabalho e renda.

Cartograma 1 - Intervenções do PAC-UAP e Projetos Precedentes de Urbanização de Assentamentos Precários







Fonte: Elaboração própria.

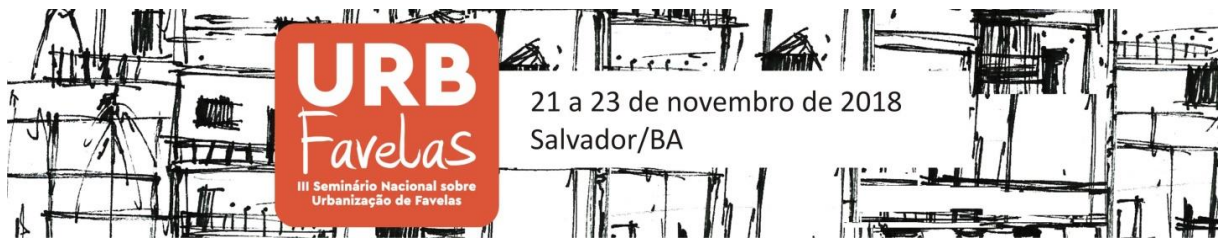
É importante recuperar algumas informações referentes a programas e projetos antecedentes em seguida, para a compreensão dos condicionantes e influências destes sobre as intervenções realizadas com recursos do PAC.

### **5. Programas e Projetos antecedentes e as implicações em relação ao PAC em favelas do Recife**

Todos os projetos executados pelo Município que vieram do HBB e que foram executados com recursos do PAC, caracterizam-se por intervenções concentradas territorialmente e estiveram sob a gestão da Secretaria de Habitação. Três intervenções foram de Provisão Habitacional para viabilizar reassentamentos integrais: Zeferino Agra, Vila Imperial e Abençoada por Deus. Dois projetos foram de Urbanização Integral com remanejamento parcial, na ZEIS Campo do Vila e na subárea da ZEIS Afogados, Padre Miguel. Estes últimos estabelecidos como prioritários pelo Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. Todas estas intervenções tiveram as obras finalizadas, mas em nenhuma, os processos de regularização fundiária foram concluídos.

O único projeto oriundo do HBB que vem sendo implementado com recursos do PAC pelo Governo do Estado de Pernambuco, tendo a Cehab como gestora, foi o de Urbanização Parcial da ZEIS Sítio Grande / Dancing Days, ainda não concluído.

Os projetos decorrentes do Prometrópole que estão sendo realizados com recursos do PAC são: o Bacia do Beberibe - UEs 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 e o Bacia do Beberibe II pelo Município; o projeto da UE-23, pelo Estado. As sub-bacias, Unidades de Esgotamento - UE constituem as unidades espaciais de referência desses projetos, mesmo tendo as favelas como prioridades para as intervenções. As intervenções estão em estágios diferentes de execução, porém, representarão mais uma camada de urbanização parcial para a complementação das intervenções, alcançando mais de 50 favelas e 80 mil pessoas, tendo como dados de referência os disponíveis no Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016). A insuficiência das intervenções e a dinâmica das favelas poderá resultar em situações de precariedade em médio prazo.



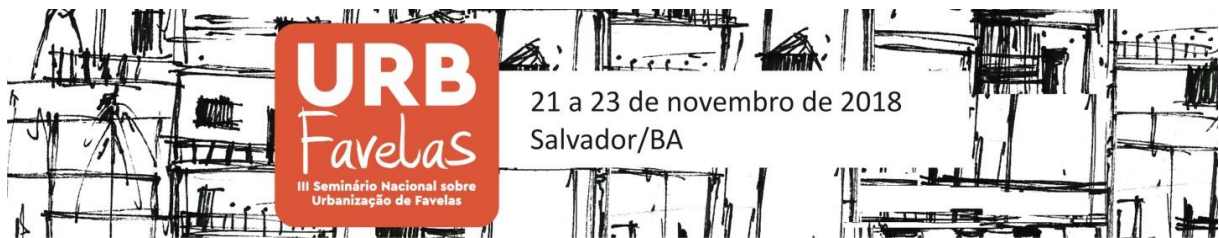
O Projeto Capibaribe Melhor, após as intervenções da primeira fase com financiamento do BIRD, será complementado com recursos do PAC, com obras de infraestrutura urbana no âmbito das sub-bacias do Rio Capibaribe, as UEs 39 e 40. Estas intervenções alcançarão, possivelmente, mais de 8 mil famílias em favelas.

Os conjuntos habitacionais decorrentes do Projeto Via Mangue foram realizados para viabilizar reassentamentos de comunidades localizadas no percurso da via, integrante do sistema viário da Zona Sul do Recife, e nas margens do manguezal do Rio Pina. Três habitacionais foram construídos pelos PAC para reassentar 992 famílias, mas ainda não foi realizada a regularização fundiária.

A Parceria Pública-Privada do Saneamento para a Região Metropolitana do Recife - RMR e Município de Goiana constitui-se no contexto para o desenvolvimento dos projetos que estão em execução pelo PAC nas UEs 41, 42 e 43, no Bairro do Cordeiro, que deverão alcançar mais de 17 mil famílias em favelas, mas que irão requerer reassentamentos sem, ainda, recursos garantidos.

O PAC Urbanização da Comunidade do Pilar, em execução pelo Município para a remanejamento e provisão habitacional com recursos do PAC, teve uma etapa anterior que promoveu o remanejamento de 108 famílias para um conjunto habitacional concluído em 2016, a partir de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. A segunda etapa prevê a construção de 256 unidades habitacionais e uma praça pelo PAC.

As duas intervenções que vêm sendo executadas com recursos do PAC e que não tiveram programas antecedentes estão sob a gestão da Cehab: o Mulheres do Tejucupapo, projeto de Provisão Habitacional; e a da comunidade de Escorregou Tá Dentro, para Eliminação de Risco a partir de reassentamento com provisão de novas unidades habitacionais. Mesmo sem programas antecedentes, é importante considerar a experiência da Cehab nesse tipo de projeto.

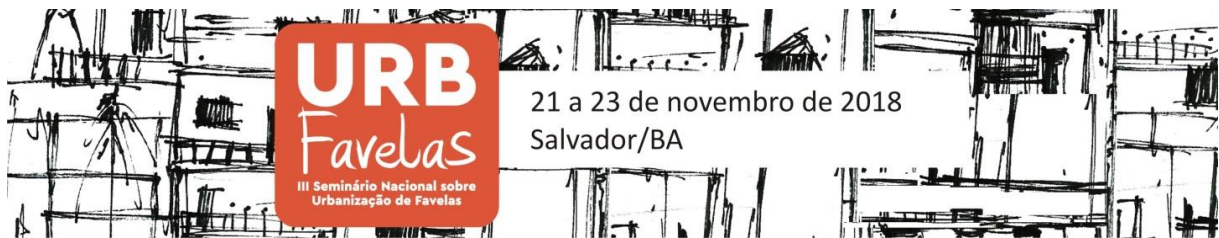


As intervenções concentradas e integrais de urbanização ou de provisão habitacional para reassentamento de favelas menores realizadas a partir do PAC no Recife foram as únicas que tiveram as obras concluídas: as cinco intervenções provenientes do HBB e as três vinculadas ao Projeto da Via Mangue. Apenas duas intervenções concentradas, que estão sob a responsabilidade da Cehab, ainda não foram concluídas: a oriunda do HBB, em Sítio Grande / Dancing Days; e a relativa à UE 23, área piloto do Prometrópole, que está paralisada. A urbanização parcial de favelas integrantes de UEs, como as do Prometrópole, Capibaribe Melhor e das UE 41, 42 e 43, são muito exigentes das capacidades públicas e privadas (empresas contratadas), desde os levantamentos e estudos até a execução, e, apesar do acesso importante a infraestruturas e serviços, principalmente de saneamento, possivelmente serão insuficientes para garantir condições adequadas a todos os moradores de favelas nessas UEs.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A urbanização de favelas recente no Recife PE a partir do PAC caracterizou-se por diferentes abordagens, entre intervenções integrais concentradas e camadas de urbanização parcial dispersas em sub-bacias e para diversas favelas.

Os programas e projetos antecedentes foram fundamentais, tanto para a concepção e abordagem territorial, quanto, em consequência, aos resultados alcançados. As intervenções integrais de urbanização ou de reassentamento, com investimentos concentrados em assentamentos menores foram as únicas que tiveram as obras concluídas. Os processos de urbanização parcial de vários assentamentos são muito complexos. Quando há inconsistências em estudos e projetos isto implica não apenas em atrasos, mas em revisão de escopos, na maioria das vezes, diminuindo o conjunto de obras e ações. Portanto, esse tipo de intervenção tem uma grande probabilidade de não resolver todos os problemas dos várias favelas em sua área de intervenção, mas não se deve subestimar os impactos positivos da urbanização parcial, principalmente quanto ao acesso a serviços de saneamento básico.



Outras questões, comuns a outras cidades brasileiras, também vêm afetando as intervenções em favelas a partir do PAC no Recife: (i) os processos lentos de aprovação e execução das intervenções decorrentes do excesso de exigências institucionais e técnicas do programa e das fragilidades institucionais dos órgãos locais; (ii) as inconsistências de parte dos diagnósticos e projetos, muito relacionadas às complexidades dos assentamentos, mas também a limitadas capacidades das empresas projetistas e órgãos gestores; e (iii) a inadequação das normas e processos de contratação e medição.

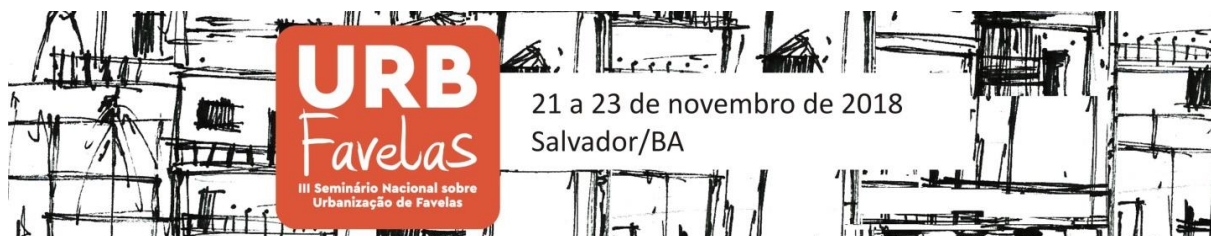
O PAC foi e ainda vem sendo uma grande oportunidade para enfrentar uma parte da histórica precariedade das favelas no Recife. Porém, as inconstâncias e fragmentações das estruturas governamentais não vêm permitindo um maior acúmulo de conhecimentos técnicos e de experiências em gestão na urbanização de favelas.

Todas as questões levantadas e consideradas até esse momento da pesquisa já oferecem pistas para o aperfeiçoamento de projetos e de políticas de urbanização de favelas, principalmente em relação às necessidades de parâmetros técnicos e de estruturas e processos de gestão específicos e de fortalecimento das capacidades públicas e privadas para esse tipo de intervenção, algo fundamental para o atendimento da maior parte das necessidades habitacionais no Recife.

## 7. REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 6.766/1979, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/455729.pdf> . Acesso em: 8. ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 9. ago. 2018.



BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Informações do Termo de Contrato. Dados Sistematizados em fevereiro 2018**. Brasília: Governo do Brasil: Ministério das Cidades, 2018 (Cadastro do Termo de Contrato).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cadastro Financiamento e Operações Especiais**. Recife: Gerência Executiva e Negocial de Governo GIGOV, março 2018. (Mimeo)

CAVALCANTI, H.; MIRANDA, L. I.B; SOUZA, M. A. A.; NEVES, N. Tipologia e Caracterização Socioeconômica dos Assentamentos Precários Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA, V. C. **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários no Brasil: Estudos de Caso Brasileiros**. Brasília: IPEA, 2016.

CEZAR, M. C.; COSTA, L. P. **Lutas Populares por Habitação: Mocambos, Cortiços e Vilas Operárias no Recife e São Paulo, Breve Histórico**. Recife: FASE, 1992 (Impresso)

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. IN: DENALDI, R. (Org) **Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013, p. 96-126.

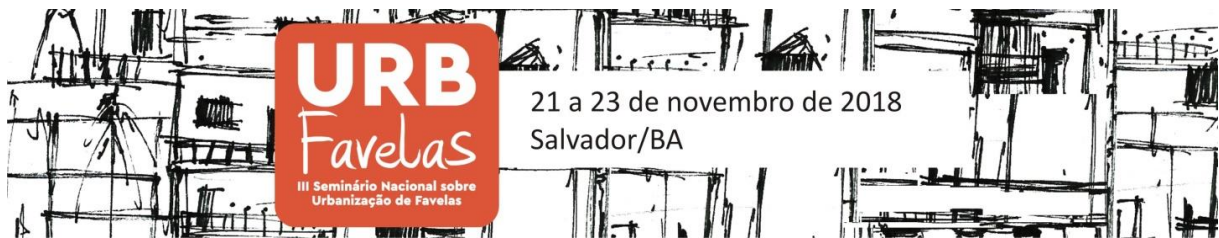
IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais — primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/default\\_aglomerados\\_subnormais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm). Acesso em: 16 mar. 2018.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007, v.1,p. 415-435.

MORAES, D. A. 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. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (XVII.: 2017: São Paulo, SP). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

OBSERVATÓRIO PERNAMUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIOAMBIENTAIS. **Sistema de Informações Georreferenciadas dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife**. Recife: Observatório PE; Fase, 2009.





Disponível em:  
<http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=14bde26a517f446dae43cf50c04568e7>. Acesso em: 10. abr. 2018.

PERNAMBUCO. Companhia Estadual de Habitações e Obras (CEHAB). **Memorial Descritivo do Conjunto Habitacional para Reassentamento da Comunidade Escorregou Tá Dentro - Canal do Abc**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2011.

\_\_\_\_\_. Companhia Estadual de Habitações e Obras – CEHAB. **Termo de Referência para a construção de 272 unidades habitacionais e infraestrutura básica:** pavimentação, drenagem, abastecimento água e esgoto e reativação do canteiro de obra e recuperação e limpeza dos blocos no conjunto habitacional Mulheres de Tejucupapo. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2016.

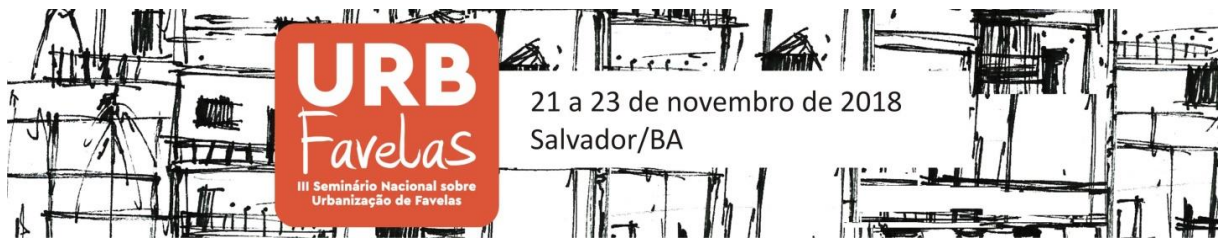
\_\_\_\_\_. Companhia Estadual de Habitações e Obras – CEHAB. **Termo de Referência para a contratação de serviços de engenharia para a construção de 132 unidades habitacionais na UE-23**, Campo Grande. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2017a.

\_\_\_\_\_. Companhia Estadual de Habitações e Obras - CEHAB. **Termo de Referência para a contratação de empresa de engenharia para construção de 128 UH (conclusão) e pavimentação de ruas em Sítio Grande – Dancing Days**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2017b.

RECIFE. Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983. **Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências**. Disponível em:  
<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1451/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8. ago. 2018.

RECIFE. Lei Municipal nº 14.947, de 30 de março de 1987. **Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis**. Disponível em:  
<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1494/14947/lei-ordinaria-n-14947-1987-cria-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis>. Acesso em: 8. ago. 2018.

RECIFE. Lei Municipal n.º 16.113, de 6 de novembro de 1995. **Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis e dá outras providências**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1995/1611/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8. ago. 2018.



RECIFE, PREFEITURA. **Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife. Recife: Prefeitura do Recife, 2016.** Disponível em: <http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/>

RECIFE. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Programa de Requalificação urbanística e inclusão social da comunidade do Pilar.** Recife: Prefeitura do Recife, 2002.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Memorial Descritivo e Justificativo da Comunidade Padre Miguel.** Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2004a.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da comunidade Padre Miguel.** Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume III. Recife: Prefeitura do Recife 2004b.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus.** Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife, 2004c.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus.** Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume III. Recife, 2004d.

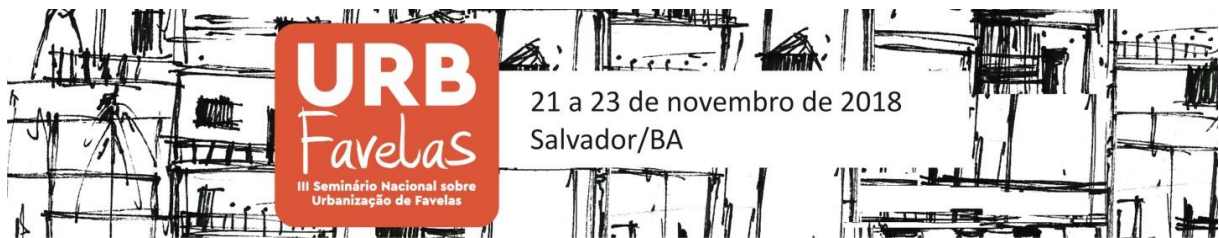
\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Campo do Vila.** Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2005a.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da Comunidade Campo do Vila.** Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume III. Recife: Prefeitura do Recife, 2005b.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus.** Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2005c.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Habitação. **Memorial descritivo do Conjunto Habitacional Zeferino Agra.** Recife: Prefeitura do Recife. 2010.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Diagnóstico Socioeconômico da Comunidade do Pilar.** Recife: Prefeitura do Recife, 2012a.



\_\_\_\_\_. **Habitacional do Campo do Vila e Creche em Campo do Vila.** Acervo da Prefeitura de Recife. 2 fotografias coloridas [arquivo digital] 2012b.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue I.** Recife: Prefeitura do Recife, 2015a.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue II.** Recife: Prefeitura do Recife, 2015b.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue III.** Recife: Prefeitura do Recife, 2015c.

\_\_\_\_\_. **Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife.** Recife: Prefeitura do Recife, 2016. Disponível em: <http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/>. Acesso em: 9. ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Plano de Trabalho do Empreendimento Bacia do Rio Capibaribe – 20 áreas críticas do Capibaribe Melhor.** Recife: Prefeitura do Recife, 2016.

\_\_\_\_\_. Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR. **Planta Diretora – Agrupamento Caxangá.** Recife: Prefeitura do Recife, 2017.

SOUZA, M. A. DE A. **Habitação: Bem ou Direito?** As Condições de Acesso à habitação analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Recife: UFPE, 1991.

\_\_\_\_\_. Avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife. In: **Anais do III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade.** Recife: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2007.