

Memórias Urbanas do Recife: Reflexões sobre a precariedade habitacional no âmbito do PAC-Beberibe

Maria Carolina Lins Mendonça^a
Hugo Menezes Neto^b

Resumo: O presente artigo reflete sobre as dinâmicas da implementação de políticas urbanas no Recife, com foco nas intervenções realizadas no âmbito do PAC-Beberibe. A partir da análise das experiências das beneficiárias e das práticas de gestão da precariedade adotadas pelo projeto, observamos que a região do Beberibe continua a reproduzir desigualdades históricas, cujas raízes remontam ao período colonial. O estudo revela que, embora o PAC tenha buscado atender demandas históricas, ele também reforçou processos de segregação socioespacial, com remoções e reassentamentos inadequados. As políticas urbanas, ao priorizarem o desenvolvimento econômico e o embelezamento, muitas vezes negligenciam o bem-estar das comunidades afetadas. Utilizando a etnografia como ferramenta de análise, o artigo expõe como essas políticas refletem e perpetuam as dinâmicas de poder e exclusão, sugerindo a necessidade de intervenções mais justas e inclusivas. A pesquisa contribui para o debate sobre planejamento urbano, defendendo políticas que promovam reparação histórica e justiça social.

Palavras-chave: Antropologia urbana, Segregação socioespacial, Políticas públicas, PAC-Beberibe.

O desenvolvimento urbano, ao longo do tempo, foi moldado por diferentes paradigmas que refletiram os contextos sociais, econômicos

a Universidade Federal de Pernambuco. Doutoranda em Antropologia. Email: carolinalins96@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-3891-5690>

b Universidade Federal de Pernambuco. Professor do Departamento de Antropologia e Museologia e da Pós-Graduação em Antropologia. E-mail: hugo.menezesnt@ufpe.br <https://orcid.org/0000-0002-0902-9649>

e políticos de suas épocas. Entre eles, o paradigma moderno-racionalista emergiu como um dos mais influentes, especialmente durante o século XX, quando se consolidou como modelo hegemônico nas práticas de planejamento urbano (Lefebvre 2001). Essa abordagem, caracterizada por uma visão centralizadora e tecnocrática, fundamentou-se na ideia de que o progresso, o desenvolvimento e a eficiência das cidades poderiam ser alcançados por meio de métodos científicos racionais.

A partir disso, o espaço urbano foi concebido e organizado de forma segmentada, em zonas destinadas a usos específicos - residenciais, comerciais, industriais, por exemplo - através de grandes intervenções infraestruturais e de políticas voltadas ao crescimento econômico. Nas palavras de Otilia Arantes (1998:134), “modernização e urbanização são, a bem dizer, intercambiáveis, uma anuncia e sustenta a outra”.

No tocante aos reflexos do modelo de modernização urbanística na produção das cidades brasileiras, observa-se que,

“Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado “primeiro mundo”, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente” (Maricato 2000:123).

Não obstante esse modelo tenha sido concebido para trazer ordem e funcionalidade ao espaço urbano, ele frequentemente desconsidera a diversidade social e cultural das comunidades que nele habitam. Assim, ao priorizar uma lógica de segregação funcional e de controle espacial, o paradigma moderno-racionalista acabou por gerar espaços urbanos marcados pela exclusão, marginalização e homogeneização (Arantes 1998).

É neste cenário, agravado pelo legado histórico do colonialismo e da escravidão, que o Brasil tem experimentado, nas últimas três

décadas, significativas transformações em seus marcos regulatórios, estruturas institucionais e na participação de movimentos sociais no planejamento urbano e na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, uma das principais transformações ocorridas foi a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que buscou integrar e coordenar políticas de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento urbano.

No campo dos dispositivos regulatórios, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, representou um significativo avanço ao estabelecer diretrizes e instrumentos para a política urbana no Brasil. Ademais, o Estatuto da Cidade incentivou a criação de Conselhos de Política Urbana e a elaboração de Planos Diretores Participativos em municípios brasileiros, fomentando a democratização do planejamento urbano (Bonduki 2008).

No entanto, mesmo diante dessas mudanças, as influências do paradigma moderno-racionalista ainda se fazem presentes, orientando parte do desenvolvimento urbano no país e reproduzindo práticas desenvolvimentistas e higienistas (Mendonça 2018; 2021). Essa persistência indica a necessidade de uma análise crítica sobre como essas lógicas resistem, operam e se adaptam ao contexto contemporâneo.

Através da análise do Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Beberibe, o PAC-Beberibe, este artigo se propõe a refletir sobre as complexidades presentes na implementação desta política. Busca-se, com isso, investigar como o paradigma moderno-racionalista continua a moldar as intervenções urbanas e a impactar as comunidades afetadas por suas ações. Assim, as dinâmicas de segregação e de marginalização, que frequentemente emergem dessas intervenções, serão exploradas para melhor compreender as limitações e os desafios atuais do planejamento urbano no Recife.

Os caminhos da pesquisa

Este artigo é derivado da dissertação de mestrado (publicada posteriormente como livro, em 2023) de uma das autoras, Maria Caroli-

na Lins Mendonça, orientada pelo coautor deste texto, Hugo Menezes Neto. Entendemos ser importante elucidar os caminhos da pesquisa para o/a leitor/a. Portanto, este item, a partir de agora, é narrado em primeira pessoa, pois conta, resumidamente, a transformação de Maria Carolina, estudante de Ciências Sociais, em uma das partícipes do grande projeto PAC-Beberibe e, ainda, como tal experiência se converte em objeto de seu interesse antropológico.

Em 2017, ainda cursando o bacharelado em Ciências Sociais na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), candidatei-me a uma vaga de estagiária na equipe responsável pela execução do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS¹) do PAC-Beberibe. O PAC-Beberibe é um projeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltado para a reurbanização e melhoria das condições de vida em áreas de favelas nas proximidades dos rios Beberibe e Morno, no estado de Pernambuco.

Iniciado com o objetivo de mitigar os problemas causados por anos de negligência pública em relação ao direito à moradia, o projeto contemplou diversas ações infraestruturais e sociais. Segundo publicação do Ministério das Cidades (Brasil 2010b):

“A intervenção atende às famílias que vivem em situação precária, de saneamento e habitação, às margens do rio Rio Beberibe. Elas serão contempladas com obras estruturadoras de saneamento integrado, que contemplam execução de redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, recuperação de áreas degradadas, pavimentação, drenagem, construção de 5.123 moradias, equipamentos comunitários, melhorias habitacionais, educação ambiental, revitalização e desassoreamento do Rio Beberibe, totalizando 55.177 famílias beneficiadas” (Brasil 2010b:68).

Nesse contexto, a equipe social desempenhou um papel fundamental como componente estratégico² na implementação do projeto, visando promover a participação, inserção social e melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias, bem como das condições ambientais e da sustentabilidade das ações implementadas. Composta por profissionais como assistentes sociais, cientistas sociais e psicólo-

gos, a equipe buscava oferecer uma leitura multidimensional sobre a realidade das comunidades atendidas, permitindo que o trabalho social fosse além de uma intervenção localizada.

A abordagem integrada da equipe visava a mobilização, organização e fortalecimento social das famílias, a educação ambiental e patrimonial, e o desenvolvimento socioeconômico, garantindo que todas as fases do projeto — antes, durante e após as obras — fossem executadas de maneira coesa e participativa, a fim de facilitar a inclusão das necessidades da população nas etapas de planejamento, execução e avaliação dos serviços prestados.

Assim, como uma das estudantes selecionadas para estagiar no PAC-Beberibe, passei a integrar o eixo de pós-ocupação, o qual era responsável pelo acompanhamento das famílias reassentadas pelo projeto em diversos conjuntos habitacionais, alguns já entregues, outros ainda em construção. Não obstante, durante a vivência como estagiária, percebi que o Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes (R13), no bairro de Passarinho, se destacava pela quantidade de queixas, críticas e reivindicações.

A equipe social da qual eu fazia parte ouvia queixas frequentes de que o habitacional era muito longe do centro da cidade, e que não havia escolas, postos de saúde ou transporte por perto. O que mais me intrigava era que essas queixas eram majoritariamente feitas por mulheres. Muitas mulheres me contavam sobre o desejo de voltar a morar nas palafitas às margens do Rio Beberibe, mesmo que lá as condições de vida fossem insalubres.

Os desafios do R13 eram, portanto, um tema frequente nas conversas que tinha com Fabíola, assistente social do projeto, durante nossas voltas para casa. Um dia, comentei que precisava definir o tema da minha pesquisa de graduação. Fabíola compartilhou o quanto sua própria experiência de estágio havia sido importante para a definição de sua área de atuação acadêmica e profissional, e sugeriu: “por que tu não faz a tua pesquisa no R13? Tem pano para a manga”. E, de fato, tinha.

No entanto, após 10 meses de estágio no PAC-Beberibe, toda a equipe social, incluindo técnicos e estagiários, foi desligada devido a cortes de verba e ao fim do contrato com a empresa responsável pelo PTTS. Naquele momento, eu já havia definido o Conjunto Miguel Arraes (R13) como meu *lôcus* de estudo e finalizado o projeto de pesquisa para o trabalho de conclusão de curso, mas não havia realizado nenhuma visita de campo como pesquisadora.

O diálogo com as moradoras, facilitado por meu conhecimento prévio de suas histórias, ajudou na minha inserção no campo, mas a experiência como pesquisadora foi qualitativamente distinta. Em parte, devido à ausência do colete fornecido pela Secretaria de Saneamento, que antes identificava todos da equipe social como prestadores de serviço da Prefeitura e facilitava nosso acesso às comunidades.

Assim, dois meses após o desligamento, retornei ao residencial e fui imediatamente reconhecida pelos moradores como ‘Carol, a menina da Prefeitura’, o que exigiu explicações sobre o motivo da minha presença e a razão pela qual eu não podia mais acolher e repassar as suas – muitas – demandas. Esse processo marcou o início de uma transição. Minha atuação no R13, anteriormente associada à condição de estagiária, precisou ser reconfigurada. Reconstruí minha presença no residencial por meio de visitas frequentes, observando e sendo atentemente observada. Com o tempo, deixei de ser ‘Carol, a menina da Prefeitura’ para ser ‘Carol, a menina que está fazendo pesquisa’.

Ao ocupar a função da ‘menina da Prefeitura’, assumi que a construção de moradias e de infraestrutura, implicaria – implícita e explicitamente – no aumento da qualidade de vida das famílias assistidas pelo projeto. No entanto, logo nas primeiras observações de campo ‘da menina que tá fazendo pesquisa’, percebi que, apesar do discurso amplamente difundido, inclusive por mim, o reassentamento naquele conjunto habitacional revelou a continuidade de um ambiente precário.

Realizar uma pesquisa etnográfica naquele local permitiu uma análise aprofundada das minhas experiências profissionais, através do olhar reflexivo proporcionado pela formação acadêmica. Esse diálogo

teórico-prático possibilitou ressignificar conhecimentos construídos e em formação, com o compromisso e objetivo acadêmico, mas também político e social de ampliar o debate sobre as possibilidades de superação de um modelo de planejamento urbano que, embora resiliente, mostra-se cada vez mais insustentável e excludente.

Durante a minha graduação, desenvolvi uma análise sobre a provisão habitacional do PAC-Beberibe, com foco nas suas implicações a partir do recorte social de gênero (Mendonça 2018). Essa investigação inicial lançou as bases para o aprofundamento deste estudo no mestrado, cujo enfoque foi ampliado para incluir mulheres recifenses ligadas a órgãos institucionais do Estado e do Município, bem como ONGs e movimentos sociais envolvidos em questões habitacionais e na formulação de políticas urbanas (Mendonça 2021).

Desta forma, este artigo se fundamenta principalmente nos dados etnográficos coletados durante a minha pesquisa de graduação. O estudo foi construído a partir das reflexões e experiências de seis beneficiárias – nome atribuído no interior do próprio Programa – do PAC-Beberibe, residentes do Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes (R13), para onde, à época da pesquisa, haviam sido realocadas há menos de dois anos. A seleção das interlocutoras seguiu critérios específicos: serem moradoras do R13 e demonstrarem interesse e disponibilidade para participar da pesquisa (Mendonça 2018).

As entrevistas foram realizadas individualmente em suas residências, com o auxílio de um gravador de voz, após a obtenção prévia do consentimento para as gravações. As conversas ocorreram sem a presença de pessoas alheias ao estudo, garantindo um ambiente de confiança e privacidade. Ademais, as identidades das participantes foram cuidadosamente preservadas, reforçando o compromisso ético com a confidencialidade dos dados (Mendonça 2018).

Isto posto, este trabalho, iniciado em 2018, foi concebido como um estudo etnográfico que busca não apenas entender as dinâmicas de remoção e reassentamento dessas mulheres em seus novos contextos habitacionais, mas também refletir sobre a política pública que molda

essas experiências. A pesquisa tem como base o diálogo direto com as interlocutoras, valorizando suas experiências e narrativas como elementos centrais para a compreensão das questões habitacionais no Recife.

A reflexão sobre essas experiências foi estimulada e amparada, ao longo dos anos, pelo meu orientador, o Prof. Dr. Hugo Menezes. Partimos do pressuposto de que a qualificação e o detalhamento das categorias sociais são uma das mais importantes contribuições da Antropologia ao campo científico. Nesse sentido, a discussão conceitual e prática sobre a gestão da precariedade torna-se essencial para compreender como as políticas urbanas têm produzido e reproduzido as condições culturais, sociais e econômicas de vida e moradia no Recife.

E quais seriam essas condições? Como definir um marco histórico para pensar a precariedade habitacional? Quem foram os sujeitos que puderam participar do processo de produção de nossa cidade? E que cidade é essa que eles produziram? Ora, se existe uma reivindicação pelo direito à cidade e à moradia em nosso município, é porque estas foram negadas a alguém. E foram negadas a quem e em quais termos?

Nesse sentido, este artigo, além de um desdobramento reflexivo de pesquisas anteriores (Mendonça 2018; 2021), insere-se em uma cadeia discursiva a qual sugere que cenários assim não são exceções, mas parecem permear as políticas urbanas recifenses. Essa continuidade resulta em episódios recorrentes de produção e reprodução de precariedade, cuja consequência é a manutenção de uma experiência de moradia desestruturada e de uma cidade historicamente em crise.

Sobrados, mocambos e a questão habitacional: reflexões sobre a segregação urbana no Recife

Na obra *Sobrados e Mocambos*, Gilberto Freyre (1996) analisa ao seu modo o processo de apropriação espacial do Recife. Ao descrever a dinâmica de ocupação da capital pernambucana, o autor evidencia a segregação socioespacial, as desigualdades econômicas entre diferentes grupos sociais e a precariedade habitacional como elementos fundamentais na formação do espaço urbano recifense:

“Dos morros, os ricos, os Jesuítas e os frades se assenhorearam logo, para levantarem nos altos suas casas-grandes, suas igrejas e seus conventos. O inconveniente das ladeiras não era tão grande, havendo escravo com fartura ao serviço das casas e dos conventos. Ficou para os pobres a beira de ‘lodaçais desprezados e até conservados alguns, aumentando-se-lhes às vezes as propriedades nocivas pela adição jornalreira de dejetos orgânicos’. De modo que os casebres e mucambos foram-se levantando, rasteiros, pelas partes baixas e imundas das cidades. Pelos mangues, pela lama, pelos alagadiços. Só depois de aterrados esses mangues e esses alagadiços menos por algum esforço sistemático do governo que pela sucessão de casebres construídos quase dentro da própria lama e à beira do próprio lixo, é que os ricos foram descendo dos morros então assenhoreando-se também da parte baixa da cidade” (Freyre 1996:181).

No contexto histórico delineado por Freyre (1996), os mocambos emergiram como a expressão visível das disparidades socioeconômicas e das injustiças estruturais que permeavam a cidade do Recife. Esses aglomerados precários de habitação, muitas vezes improvisados com materiais rudimentares e instalados em terrenos inadequados e insalubres, eram o destino dos mais desfavorecidos pela distribuição desigual de recursos e oportunidades e pelo legado da escravidão.

Os mocambos representavam a face mais crua da exclusão social, onde famílias lutavam para sobreviver em condições de extrema pobreza, falta de saneamento básico e acesso a serviços essenciais. Contrapondo-se aos sobrados e às instituições religiosas que, segundo Freyre (1996), ocupavam os morros e as áreas privilegiadas da cidade, surgiram como testemunhas tangíveis das injustiças perpetradas pelo sistema colonial e suas ramificações na estrutura urbana.

Assim, no Recife do início do século XX, a rápida industrialização e crescimento populacional resultaram em um expressivo aumento no número de habitações precárias e insalubres. Os estudos de Zélia Gominho (1998) indicam que, em 1931, haviam 23.869 edifícios e 23.210 mocambos na capital pernambucana, evidenciando, praticamente, que, para cada edifício construído, existia um mocambo. Segundo Moreira (2022):

“O número de habitantes do Recife passou de 238 mil em 1920 para 348 mil em 1940, segundo dados do IBGE. A falta de áreas secas para se edificar e de uma política de construção de habitações populares fez crescer enormemente a presença das habitações precárias nas áreas alagadas do Recife. Os mocambos se alastraram significativamente, ocupando grandes trechos em várias partes da cidade, particularmente naquelas sujeitas a alagamentos: às margens dos rios principais (Capibaribe, Beberibe, Jiquiá, Jordão e Tejipió) e nas regiões conhecidas como ilhas (do Leite, do Maruim e do Retiro)” (Moreira 2022:233).

Tal modelo de construção habitacional surgiu, portanto, como estratégia autônoma da população de baixa renda. Desenvolvido com o intuito de suprir suas necessidades habitacionais diante da insuficiência e inadequação das políticas governamentais e da incompatibilidade entre a renda dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais no mercado imobiliário formal (Brasil 2010a).

Considerando o exposto, ao longo da história do Recife, a prática da autoconstrução de moradias revelou a carência não apenas de políticas habitacionais, mas de uma vasta rede de políticas públicas que estruturam o complexo urbanístico, como as políticas de saneamento, transporte, segurança, saúde e educação. Nesse contexto:

“As alternativas de moradia e de inserção urbana da população em situação de pobreza e excluída até os anos 40 foram os mocambos autoconstruídos e localizados em áreas alagadas. Em função da política de erradicação de mocambos e de grandes enchentes ocorridas nesse período, as colinas da Zona Norte do Recife (Casa Amarela, Beberibe e Água Fria) foram ocupadas, formando os conjuntos mais extensos de assentamentos precários até hoje” (Moraes, Miranda & Souza 2018:165).

A insalubridade, a falta de esgotamento sanitário e as precárias condições de habitabilidade eram elementos constitutivos desses mocambos, formando um quadro alarmante que evidenciava a urgência de medidas corretivas. Diante desse cenário, o debate acerca das condições de moradia e saúde pública tornava-se cada vez mais premente, sinalizando a imperativa necessidade de intervenções adequadas.

No entanto, à época, em meio à crise habitacional e sanitária, emergiu um discurso de culpabilização direcionado à população de baixa renda por sua própria condição de moradia. Esta narrativa culpabilizadora, como pode ser observado abaixo, nas considerações sobre o estado higiênico geral do Recife feitas pelo engenheiro sanitário Saturnino de Brito, desviava o olhar de questões estruturais, resultantes do sistema colonial:

“Deve-se, porém, não esquecer a influência capital das edificações mal planejadas, mal executadas, sem ar e sem luz nos compartimentos, esgotadas de um modo perigoso à salubridade, algumas com esgoto e sem água, e, além disto, mantidas pelos moradores sem o necessário asseio. São ‘casas assassinas’ na feliz expressão de um ilustrado higienista francês” (Brito 1915 *apud* Moreira 2022:151).

Este discurso lança luz sobre uma complexa questão cultural, evidenciando como as pessoas que habitavam essas ‘casas assassinas’ eram frequentemente vistas como responsáveis por suas próprias condições precárias. No entanto, é importante destacar que essas condições eram amplamente influenciadas por fatores estruturais, como a falta de políticas habitacionais adequadas, o acesso desigual a serviços básicos e as disparidades econômicas (Rolnik 1999; Maricato 2003).

Assim, as edificações precárias mencionadas por Brito (1915 *apud* Moreira 2022) não surgiram devido à negligência ou incapacidade de seus moradores, mas sim como resultado de um sistema colonial que marginalizava e excluía determinados grupos sociais, deixando-os à mercê de condições habitacionais insalubres e perigosas. Mas quais grupos seriam esses?

Com efeito, a história da propriedade da terra no Brasil revela uma realidade complexa para aqueles que, predominantemente, pertencem às camadas socioeconômicas mais baixas da sociedade. Entre eles, destacam-se os ex-escravos, libertos sem acesso a terras para cultivar, imigrantes em busca de oportunidades econômicas e trabalhadores livres que sofriam com salários irrisórios e condições de trabalho adversas (Maricato 2000).

Esses grupos enfrentavam grandes desafios para obter moradia legalizada, devido às barreiras impostas pelo sistema legal e pela estrutura latifundiária do Brasil. A literatura destaca que o acesso restrito à propriedade desde o período colonial influenciou a produção de segregação nas cidades, visto que ao instituir a terra como mercadoria e conferir valor comercial à sua aquisição, a Lei de Terras de 1850, por exemplo, restringiu o acesso a muitos e consolidou a propriedade fundiária nas mãos de poucos (Silva 2018; Whitaker 2005).

Ao analisar as intervenções urbanas ocorridas no início do século passado, é possível observar uma longa e assimétrica disputa sobre o território, na qual os alarmantes níveis de desigualdade social existentes à época refletiram-se na formação de uma cidade marcada por conflitos e exclusão. Esta realidade contribuiu para a construção de uma complexa malha urbana, onde áreas de opulência e de precariedade coexistem, ainda hoje, lado a lado. Nesse contexto, conforme observou Moreira:

“Entre a última década do século XIX e o início do XX, a cidade do Recife passou por significativas transformações: expandiu-se, tornou-se um centro de prestação de serviços, seu comércio se ampliou, recebeu as primeiras indústrias e investimentos em infraestrutura urbana. Era uma cidade com edifícios públicos de qualidade, com um mercado digno, um teatro majestoso, com intensa atividade comercial e uma vida cultural considerável, embora apresentasse um alto índice de insalubridade, serviços públicos urbanos insatisfatórios e uma grande parte de sua população vivendo em condições precárias, particularmente muitos migrantes vindos do campo devido às secas periódicas e à modernização do parque açucareiro” (Moreira 2022:153).

Diante do exposto, a distribuição espacial do Recife refletiu a condição social de seus habitantes, reproduzindo no território a segregação e a desigualdade socioeconômica. A partir desse período, a ‘precarização’ e a ‘segregação socioespacial’ instituíram-se como o lastro de sustentação para se pensar e se fazer cidade, ou seja, fazem parte, também, de um modelo cultural, que estrutura espacialidades e que compõe o cenário de sucessivos planos de intervenções e de transformações.

Em consonância, as primeiras grandes intervenções urbanas, realizadas no início do século XX, possuíam viés higienista desde a sua implementação, dado que, para corrigir a precariedade urbanística decorrente do crescimento urbano caótico emergente à época, o Estado brasileiro optou por seguir os padrões estéticos europeus e demarcou a sua entrada na modernidade ao reforçar sistematicamente a segregação socioespacial, expulsando os pobres para a periferia urbana e regularizando apenas as suas áreas de interesse (Whitaker 2005; Maricato 2000).

Isto posto, as reformas urbanas implementadas em diversas capitais brasileiras, incluindo o Recife, ao final do século XIX e início do século XX, foram marcadas pela construção de obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico nas regiões de maior interesse para o mercado imobiliário emergente, ao passo em que parte da população era alijada desse processo e expulsa para as periferias (Maricato 2000).

Essas intervenções urbanas, embora promovidas sob o pretexto de modernização e higienização das cidades, acabaram por intensificar a marginalização e a exclusão dos segmentos mais vulneráveis da população. Para Moreira (2022:234), “a situação dos mocambos escandalizava as elites dirigentes que queriam eliminar essa mancha da imagem da cidade”. Os mocambos, habitados principalmente por pessoas historicamente negligenciadas pelas políticas públicas, foram alvo de uma abordagem que, ao invés de oferecer soluções reparadoras, simplesmente os expulsava para as periferias, muitas vezes em condições ainda mais precárias.

A exemplo disso, a campanha contra os mocambos ganhou força em 1939 com o surgimento da Liga Social contra o Mocambo, que, entre 1939 e 1945, demoliu um total de 14.597 deles. Paralelamente, foram construídas 6.173 unidades habitacionais. No entanto, é alarmante a disparidade entre o número de remoções e o de construções: cerca de 8.424 mocambos foram demolidos, deixando seus ocupantes desabrigados, sem receberem a assistência habitacional adequada

(Moreira 2022). Essa discrepância na oferta habitacional evidencia a magnitude do desafio enfrentado pelas comunidades marginalizadas, uma vez que, ao passo em que três mocambos eram demolidos, apenas uma casa era construída, como observado por Moreira (2022).

Memórias urbanas: dos mocambos ao PAC-Beberibe

Os antigos mocambos do Recife, moradias informais construídas por ex-escravos e grupos marginalizados, representam um importante antecedente histórico dos assentamentos precários contemporâneos. Esses mocambos surgiram como soluções autônomas para habitação diante da exclusão socioespacial e da ausência de políticas públicas redistributivas, enfrentando ao longo do tempo processos de segregação, estigmatização e remoção.

Entretanto, o fim da ditadura militar e o início da transição democrática marcaram um ponto de inflexão para o planejamento urbano no Brasil (Nunes 2015). Com a promulgação da Constituição de 1988, o movimento de luta por moradia e o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) conseguiram promover avanços significativos no campo da política urbana, viabilizando uma transformação paradigmática na elaboração de políticas públicas e em seu planejamento. Essa mudança abriu novos horizontes para a política habitacional no país, alimentando expectativas de maior participação social e de uma abordagem mais inclusiva (Mendonça 2021).

A partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, essas expectativas foram reforçadas pela estreita ligação do partido com o movimento por reforma urbana. A chegada de um governo popular gerou esperança de ruptura com o legado das políticas habitacionais anteriores, historicamente associadas aos interesses das elites econômicas (Klintowitz 2016). Durante o primeiro mandato do Presidente Lula, a integração urbana dos assentamentos precários foi colocada como um dos eixos da principal política econômica do país (Brasil 2010a).

Nesse contexto, em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que destinou R\$ 23,2 bilhões para a urbanização de favelas entre 2007 e 2010 (Brasil 2010a). O PAC foi uma resposta direta às demandas de longa data de comunidades em contextos de vulnerabilidade social e precariedade urbanística, visando tanto aquecer o desenvolvimento econômico quanto promover a justiça social (Mendonça 2021). Ao retomar a centralidade do Estado como indutor de investimentos e condutor da política urbana, o programa buscou equilibrar os objetivos de crescimento econômico com a implementação de políticas de inclusão social.

O Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, eixo do PAC responsável pelo financiamento do PAC-Beberibe, propôs alinhar diferentes estratégias de promoção do crescimento econômico com a construção de políticas sociais. Essa abordagem procurava superar o dilema tradicionalmente observado na literatura, que sugere a incompatibilidade entre a produção de bem-estar social e o crescimento econômico (Okun 1975). Assim, o PAC estabeleceu-se como um programa de investimentos estratégicos, promovendo a modernização da infraestrutura urbana e incentivando tanto o investimento público quanto privado (Mendonça 2021).

O desafio central dessa política de integração foi promover a inclusão urbana, aprimorar a prestação de serviços públicos e fornecer infraestrutura adequada para cerca de 30% dos domicílios urbanos do país, que segundo o Censo de 2010, ainda se encontram em condições precárias (Brasil 2010a). Assim, ao analisarmos as políticas públicas voltadas para esses assentamentos, estamos, na verdade, lidando com um conjunto de demandas históricas acumuladas ao longo dos séculos no território brasileiro.

Nesse contexto, o PAC-Beberibe emergiu como uma tentativa contemporânea de enfrentar essa problemática histórica na esfera local. Ele buscou, de forma integrada, solucionar os desafios impostos por séculos de negligência do poder público em relação ao direito à moradia das famílias que vivem em favelas, conectando o passado

de exclusão dos mocambos ao presente de comunidades urbanas que ainda lutam por dignidade e inclusão na região do Beberibe.

As ações previstas no programa incluíam a construção de uma via pavimentada marginal ao Rio Beberibe e Rio Morno, além da complementação do sistema de drenagem de águas pluviais e do sistema público de esgotamento sanitário. Também estava prevista a urbanização, pavimentação, coleta e tratamento de esgotos, assim como a complementação do abastecimento de água na região, conforme estabelecido pelo Decreto nº 30.325, de 8 de março de 2017 (Brasil 2017).

Não obstante, o PAC-Beberibe apresenta uma contradição central em suas intervenções. Embora tenha construído dezesseis conjuntos habitacionais, atendendo a uma demanda histórica por moradia adequada, essas construções ocorreram como um subproduto das ações de saneamento previstas no projeto. Para viabilizar a implementação da infraestrutura urbana e social, tornou-se necessária a remoção de muitas famílias das áreas de intervenção. Contudo, nem todas as famílias removidas foram reassentadas em novas unidades habitacionais.

No caso específico do PAC-Beberibe, a intervenção adotada foi a urbanização com reassentamento parcial³. Nessa modalidade, a implementação das obras e serviços necessários para regularizar e consolidar a área de intervenção requer apenas o reassentamento de parte da população para outras áreas, devido à inviabilidade de oferta habitacional para todas as famílias envolvidas.

No entanto, a escolha por esse modelo de intervenção implicou em consequências significativas. Muitas das realocações ocorreram em locais distantes da área de origem, o que acarretou o rompimento de laços comunitários, dificuldades de acesso a serviços essenciais e a perda de referências territoriais, reiterando as dinâmicas de exclusão das intervenções urbanas passadas, como aquelas conduzidas pela Liga Social contra o Mocambo no início do século XX (Mendonça 2018; 2021).

As intervenções lideradas pela Liga Social contra o Mocambo no século passado, embora tenham buscado solucionar questões de

saneamento e moradia, resultaram em uma disparidade significativa entre o número de remoções de mocambos e a construção de novas unidades habitacionais. Essa discrepância resultou em 8.424 famílias deixadas desabrigadas após a demolição de seus lares (Moreira 2022).

Apesar de quase um século de distância, essa realidade ressoa de forma preocupante com o modelo de intervenção adotado pelo PAC-Beberibe. Embora com motivações e contextos diferentes, ambas as intervenções enfrentaram críticas semelhantes quanto à eficácia na realocação e assistência habitacional para as populações afetadas.

No caso do PAC-Beberibe, várias famílias removidas durante o processos de reforma urbana e construção de infraestrutura não foram devidamente reassentadas em moradias adequadas. Além disso, conforme mencionado anteriormente, a realocação ocorreu em áreas distantes dos locais de origem, resultando em deslocamentos forçados, perda de vínculos comunitários e acesso a serviços essenciais, como poderá ser observado adiante nos relatos das ‘beneficiárias’.

A pesquisa mostrou que um dos conjuntos habitacionais se destacava negativamente em relação aos outros, devido às inúmeras críticas dos moradores. A equipe social do PAC-Beberibe frequentemente ouvia reclamações de que esse conjunto habitacional estava muito distante do local de origem, não possuía escolas, postos de saúde ou transporte público nas proximidades. No entanto, chamou atenção, quando da construção das nossas análises, que as queixas eram majoritariamente expressas por mulheres. Muitas delas manifestavam o desejo de voltar a morar nas margens do rio, mesmo vivendo em condições insalubres naquelas áreas.

O PAC-Beberibe, por outro lado, mesmo diante dos problemas existentes na forma como o projeto era construído e implementado, assumia o discurso de que a Urbanização de Assentamentos Precários, através da construção de moradia e de infraestrutura, por si, geraria aumento na qualidade de vida das famílias beneficiárias. Isso porque:

“O objetivo da política de integração urbana de assentamentos precários é a inclusão socioespacial da importante parcela da população

brasileira que vive, nas nossas cidades, em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade das suas condições de moradia” (Brasil 2010a:7).

As observações da pesquisa de campo mostravam que apesar do discurso amplamente difundido sobre a realocação para os conjuntos habitacionais como melhoria na qualidade de vida dessas famílias, a prática revelava a persistência de um ambiente carente de infraestrutura urbana. Um exemplo significativo foi compartilhado por uma interlocutora quando questionada sobre a localização do conjunto habitacional construído pelo PAC-Beberibe, onde residia: *“não é boa não, viu, meu amor. Nunca no Brasil. Isso aqui é o fim do mundo, longe de tudo”* (Beneficiária B). Outra beneficiária endossa:

Na verdade, aqui é muito ruim, mulher. É ruim para tudo. Se você for fazer uma feira, você tem que se deslocar ou para Beberibe ou para o Terminal de Dois Unidos. Eu vou para Beberibe, porque em Beberibe é mais barato. Eu não vou mentir. Uma feira, uma verdura, uma carne. Tudo tem que se deslocar para Beberibe. (Beneficiária A).

Quanto ao aspecto do custo da moradia, as interlocutoras enfatizaram que a mudança para uma habitação regularizada acarretou em novos gastos e dívidas que antes não existiam quando residiam em condições irregulares. Por exemplo, agora precisavam arcar com despesas que antes eram obtidas de forma ilegal e clandestina, como os valores dos serviços fornecidos pelas concessionárias de água e luz, anteriormente acessados por meio de ligações irregulares. Uma interlocutora descreve essa realidade:

Eu ganho trezentos reais, que o meu amigo me dá para tomar conta da menina dele, aí eu tô vivendo dessa renda todinha, que é para pagar essas grades que eu coloquei aí [no portão em frente à casa], cem reais por mês. Com cem reais eu faço um arranjozinho para mim e os outros cem, para pagar a conta de água. As despesas aqui aumentaram muito, só sobra cem reais para todas as minhas contas e despesas. (Beneficiária C).

Quando questionada se a mudança para o conjunto habitacional resultou em melhoria na qualidade de vida, a interlocutora refletiu sobre sua experiência: “Continuou do mesmo jeito. A mudança só é que eu me desloquei de um lugar que era área de risco para um lugar que o risco só é o roubo, que tem demais. Aqui é muito ladrão” (Beneficiária F). Outra moradora afirmou sentir mais dificuldade após o reassentamento: “dificultou muito aqui para mim, minha filha. Dificultou tudo. Assim, ali, quando eu morava na beira da ponte, o problema lá só era o próprio rio. Mas se me dissessem assim: tu quer voltar para lá? Se não fosse aquele rio, eu diria: eu volto” (Beneficiária C).

Corroborando com o exposto, destacamos um episódio ocorrido durante uma das entrevistas. Ao indagar uma beneficiária do Programa sobre a mudança para o residencial onde havia sido realocada (R13), deparei-me com a seguinte narrativa: “Aqui piorou tudo. Piorou, porque lá [no antigo local de residência] eu almoçava na casa das minhas vizinhas, das minhas amigas, eu me sentia acolhida e aqui não” (Beneficiária C).

A declaração dessa moradora revela um aspecto problemático em relação ao potencial agravamento das condições de moradia por meio das ações realizadas dentro do Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Beberibe. Conforme apontado pela interlocutora, a implementação da política foi marcada por contradições, pois, embora tenha sido apresentada com o propósito de superar os níveis de precariedade urbanística, a subsequente realocação no conjunto habitacional não assegurou a devida compensação e, de fato, dificultou as condições de moradia previamente identificadas na área de intervenção do programa (Mendonça 2018).

Apesar do poder público reconhecer que uma parcela de nossa sociedade vive em “situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade das suas condições de moradia” (Brasil 2010a:7), a resposta oferecida tem contribuído para a manutenção – e agravamento – dos desafios diagnosticados na área de intervenção do programa. Conforme apresentado nos relatos das interlocutoras, o

desejo de retorno às condições de moradia anteriores ao reassentamento evidencia uma ferida histórica que o PAC, através do eixo de Urbanização de Assentamentos Precários, objetivava reparar.

Considerando o exposto, é importante ressaltar que a ineficiência das políticas urbanas está longe de ser uma novidade no contexto brasileiro. Em seu estudo sobre habitação e urbanismo, produzido em 1975, o sociólogo Gabriel Bolaffi destaca:

“Com relação aos planos urbanísticos que vêm sendo elaborados para impedir o agravamento das condições de vida nas cidades do país, desde os anos 1965-70 – quando eles eram elaborados sob o rótulo pomposo de planos de desenvolvimento local integrado e apresentados como a panaceia de todos os males do país – até o presente, quando o presidente de uma das entidades públicas mais importantes do país afirma que eles frequentemente contiveram ‘boa dose de gangsterismo’, estão totalmente desacreditados. Os planos se sucedem e os problemas se agravam” (Bolaffi 1982:40-41).

A política urbana, frequentemente, não se reflete em ações concretas que dialoguem com a realidade vivida pelos beneficiários a que se dirige. Mantém-se focada no discurso, na narrativa de crise urbana e precariedade habitacional, sem uma análise crítica dessas categorias.

Os argumentos apresentados sugerem que a experiência habitacional engendrada pelo PAC-Beberibe é caracterizada pela incompletude. A resposta “integrada” – como é frequentemente referida pelo programa – é incapaz de resolver a situação de crise urbana diagnosticada no território de intervenção. Existe um descompasso entre a política e a vivência cotidiana de seus beneficiários. É um erro de origem, uma desconexão entre a política implementada e a realidade vivida. Nesse sentido, a precariedade pode assumir novas formas, mas sua essência persiste.

Assim, as consequências das intervenções do PAC-Beberibe refletem o que Scott (2022) chama de “moralidade técnica”. Segundo o autor, diferentes contextos de moralidade técnica operam de maneira semelhante, guiados por processos que priorizam determinados objetivos técnicos em detrimento de outros. Essa priorização ocorre tanto

no nível das administrações públicas que definem planos, programas e políticas, quanto nas interações com as populações locais, que são frequentemente obrigadas a lidar com mudanças radicais em suas condições de vida.

A ‘moralidade técnica’, conforme descrita por Scott (2022), implica que os objetivos principais de uma intervenção — como, neste caso, a melhoria da infraestrutura e do saneamento — sejam facilitados pelo Estado através de altos investimentos, enquanto objetivos considerados secundários, como a manutenção de moradias próximas às áreas originais e a preservação dos laços sociais, são relegados a segundo plano.

No caso do PAC-Beberibe, essa abordagem levou a uma lógica de “descaso planejado” (Scott 2022) em relação às famílias removidas, onde o reassentamento adequado não era garantido para todos os afetados. Embora houvesse uma justificativa técnica para as remoções, como a necessidade de liberar áreas para a construção de infraestrutura, a consequência foi uma realocação que frequentemente distanciava as famílias dos seus locais de origem. A ‘moralidade técnica’ se manifesta, então, na maneira como se priorizam certas metas — como a execução de obras de saneamento — em detrimento de outras, como a provisão de habitação adequada e integrada à comunidade.

Assim, a experiência do PAC-Beberibe ilustra como a ‘moralidade técnica’ pode mascarar uma limitação estrutural na implementação de uma política pública: as declarações de adesão a objetivos sociais e mitigadores, como a resolução dos impactos negativos sobre a população local, nem sempre se traduzem em ações eficazes. Embora com contextos diferentes, tanto o PAC-Beberibe quanto as intervenções da Liga Social contra o Mocambo enfrentam críticas similares pela falta de eficácia na realocação e na garantia de moradia digna para todas as populações afetadas.

Dessa forma, a reflexão antropológica sobre as consequências das intervenções do PAC demonstra como a ‘moralidade técnica’ pode levar a uma desconexão entre os objetivos declarados e os re-

sultados efetivos, conforme revelaram as falas das mulheres participantes deste estudo.

Urbanização e moralidade técnica: a perpetuação de desigualdades nas políticas urbanas do Recife

A produção de nossos dados, realizada a partir de entrevistas com mulheres beneficiárias do PAC-Beberibe, oportunizou a construção de um debate voltado à noção de cidade como um território em disputa, no qual a produção do espaço urbano e a implementação de políticas públicas decorrem de um processo nitidamente influenciado por aspectos econômicos, políticos e sociais, onde os altos índices de desigualdade social refletem-se na produção de cidades conflituosas e excludentes (Mendonça 2021).

Desta forma, torna-se evidente que muitas das intervenções estatais em áreas urbanas precarizadas, como aquelas promovidas pelo PAC-Beberibe, não podem ser simplesmente compreendidas como tentativas neutras de promover melhorias sociais. As experiências de moradia desestruturadas, sem posse regular e carentes dos elementos básicos para uma vida digna, evidenciam que, por trás dessas ações, há práticas e lógicas que vão além da intenção declarada de desenvolvimento. Isto ocorre porque as políticas habitacionais e urbanas condensam e revelam uma disputa assimétrica entre atores e grupos sociais, individualmente defendendo os seus interesses e projetos, envolvidos de modo desigual na construção da cidade (Mendonça 2021).

Partindo do conceito de moralidade técnica de Scott (2022) e da ideia de descaso planejado, pode-se considerar que, em determinadas situações, as intervenções urbanas, especialmente em contextos de precariedade, podem refletir um conjunto de prioridades e valores que nem sempre estão alinhados aos interesses e necessidades das populações a que buscam atender.

Assim, ao invés de considerar as consequências negativas dessas políticas como meras falhas técnicas ou administrativas, podemos analisá-las como manifestações de um sistema que se mantém atra-

vés da perpetuação de margens de desigualdade (Das & Poole 2008). Nesse sentido, a gestão da precariedade urbana, representada através das intervenções do PAC-Beberibe, revela-se não apenas como uma resposta técnica a problemas sociais, mas também como uma prática que depende da existência e da manutenção dessas margens para se sustentar.

As intervenções urbanas do PAC-Beberibe não podem ser compreendidas, *a priori*, como tentativas de melhorar as condições de vida das populações afetadas, mas como parte de uma lógica técnica que valoriza certos objetivos em detrimento de outros. A remoção e realocação inadequada de famílias, por exemplo, é frequentemente justificada como uma necessidade técnica para a execução das obras, mas, sob uma perspectiva antropológica, essas ações revelam uma moralidade que subordina o bem-estar de populações vulneráveis à lógica do desenvolvimento econômico e da eficiência estatal.

Nesse contexto, as políticas urbanas, frequentemente justificadas sob uma moralidade técnica que privilegia determinados interesses e prioridades, podem, intencionalmente ou não, reforçar condições de precariedade. A perspectiva de Butler (2019) sugere que a precariedade é uma construção social multifacetada, que inclui não apenas as condições materiais e econômicas, mas também a exclusão de acesso a serviços essenciais e a exposição à discriminação, violência e marginalização. Nos propomos, portanto, a questionar a ideia de que as políticas públicas são orientadas pelo interesse público. Enquanto a Ciência Política tradicionalmente aborda essas políticas através de uma lente racionalista e instrumental, os estudos antropológicos permitem a sugestão de que o ‘público’ ao qual as políticas são direcionadas é, muitas vezes, uma construção abstrata que não reflete as realidades vividas pelos indivíduos e comunidades atingidas por tais políticas (Souza Lima & Castro 2015).

Essa abordagem antropológica nos possibilita argumentar que as remoções e os reassentamentos inadequados, em vez de serem assumidos como exceções ou falhas técnicas, são parte integrante de um sis-

tema que perpetua a desigualdade e a segregação socioespacial. Logo, são propositais, com a intenção política de manutenção da precariedade. A gestão da precariedade, nesse sentido, não é apenas uma resposta às condições adversas vividas pelas populações urbanas, mas uma prática que sustenta a própria estrutura do Estado e do desenvolvimento capitalista. A existência de margens, de populações que vivem à margem da legalidade e da cidadania plena, não é um acidente, mas uma necessidade para a reprodução do sistema capitalista, neoliberal, racista e misógino. As políticas públicas, longe de resolverem essas desigualdades, muitas vezes as aprofundam, ao tratar os sintomas da precariedade sem enfrentar suas causas estruturais.

Essa reflexão nos leva a perguntas fundamentais sobre o papel do Estado e a natureza das políticas públicas: quem é o ‘público’ ao qual essas políticas realmente servem? As populações afetadas por projetos como o PAC-Beberibe podem ser consideradas beneficiárias ou são, na verdade, atingidas e marginalizadas por essas intervenções? Ao explorar essas questões, este artigo busca contribuir para uma compreensão mais crítica e aprofundada das relações entre Estado, políticas públicas e desigualdade socioespacial.

A análise aqui proposta retoma a crítica apresentada sobre a reprodução de um modelo de desenvolvimento orientado por estruturas coloniais, patriarcais e racistas, evidenciando como essa lógica de ação do Estado continua a perpetuar a precariedade. Conforme discutido anteriormente, o desenvolvimento, quando entendido como uma extensão do projeto colonial, mantém uma lógica de poder que favorece uma elite historicamente privilegiada, ao mesmo tempo em que marginaliza as áreas de favelas e as comunidades urbanas, relegando-as a condições de marginalidade e exclusão. Este modelo, em vez de abordar as desigualdades, tende a reproduzi-las e reforçá-las, resultando em segregação continuada.

Nesse contexto, os relatos das interlocutoras do PAC-Beberibe destacam a urgência de desenvolver estratégias verdadeiramente eficazes para enfrentar as desigualdades sociais, a precariedade e a segre-

gação, estabelecendo-as como pilares centrais das políticas urbanas e habitacionais. Para tanto, é necessário redefinir as bases das políticas nacionais, desafiando a ideia de que intervenções tecnicamente justificadas são neutras e objetivas. Ao contrário, é fundamental reconhecer que essas intervenções podem servir como instrumentos para perpetuar um *status quo* desigual e excludente.

Um exemplo concreto dessa dinâmica é a flexibilidade nas modalidades de intervenção (urbanização sem reassentamento, urbanização com reassentamento parcial e urbanização com reassentamento total). Embora aparentemente racional do ponto de vista técnico, pode mascarar a insuficiência de recursos e de planejamento para garantir uma solução habitacional adequada para todas as famílias envolvidas.

Assim, o programa acaba por adotar soluções parciais que muitas vezes reforçam as dinâmicas de exclusão que pretendem mitigar. Ao escolher entre as modalidades de intervenção, o que está em jogo é a decisão sobre quais vidas serão removidas e reassentadas em melhores condições e quais continuarão a viver em situações precárias ou mesmo agravadas.

Nesse sentido, a escolha do tipo de intervenção, muitas vezes apresentada como uma decisão racional e inevitável, não deve ser considerada apenas uma questão técnica. Ela envolve também um posicionamento político e social dos formuladores e implementadores, bem como um debate ético, pois pode favorecer determinadas populações em detrimento de outras. Essa escolha pode, inclusive, reproduzir a lógica da ‘moralidade técnica’, ilustrando como decisões aparentemente neutras sobre urbanização e reassentamento, tomadas sob o pretexto de racionalidade e eficiência administrativa, podem na prática sustentar estruturas desiguais e excludentes.

Portanto, para que o combate às desigualdades se torne um componente essencial das políticas urbanas, é urgente ir além da superficialidade das escolhas técnicas e examinar quais interesses estão sendo priorizados. A questão central desse debate, que é um debate sobre reparação histórica, é: quais vidas e quais comunidades são conside-

radas dignas de proteção e investimento? Em vez de simplesmente buscar um equilíbrio entre o crescimento econômico e o bem-estar social, faz-se necessário questionar como as decisões políticas e técnicas podem reforçar ou subverter as desigualdades estruturais existentes.

Além disso, a construção de um entendimento coletivo de que a moradia é um direito básico — apesar de historicamente negado — é um passo essencial para avançar em direção a uma atuação mais simétrica e democrática do Estado na estruturação de nossas cidades. Este reconhecimento é imprescindível para que o processo de reparação conduza a práticas políticas mais equitativas.

Por fim, reafirmando o que foi discutido, diante dos contextos de vulnerabilidade que incidem essas políticas e considerando o histórico de contribuições do Estado brasileiro para os processos de expulsão urbana e periferização, é imprescindível assegurar que a redução da segregação socioespacial esteja alinhada a iniciativas concretas de combate às desigualdades.

Assim, incorporar o combate às desigualdades como um elemento central das políticas urbanas não é apenas uma questão de ajuste técnico ou de mitigação, mas um desafio ético e político que exige um exame crítico das prioridades e das implicações das políticas. Apenas ao fazer isso, podemos garantir que o crescimento econômico não se traduza em maior exclusão e desigualdade, mas, sim, em uma transformação social que seja inclusiva, equitativa e reparadora.

Considerações Finais

No decorrer deste artigo, buscamos refletir sobre as dinâmicas da implementação de políticas urbanas no Recife, a partir das intervenções realizadas no âmbito do PAC-Beberibe. Através da análise das experiências das beneficiárias do projeto e das práticas de gestão da precariedade implementadas, pudemos observar que a região do Beberibe continua a espelhar disparidades sociais cujas raízes remontam o período colonial.

O PAC-Beberibe, como exemplo de uma política urbana contemporânea, expõe a persistência de um modelo que, muitas vezes, prioriza o desenvolvimento econômico e o embelezamento urbano em detrimento do bem-estar social das comunidades a que se dirige. As remoções e reassentamentos, frequentemente inadequados e insuficientes, são indicativos de uma abordagem que, ao tentar corrigir problemas estruturais, sistematicamente reforça a desigualdade e a segregação socioespacial.

Uma das principais contribuições deste estudo é, portanto, a identificação de como essas insuficiências, longe de serem meras falhas técnicas ou administrativas, se revelam como manifestações de um sistema que perpetua desigualdades e depende da existência de margens para sua própria continuidade. Como discutido na introdução, as políticas urbanas brasileiras frequentemente promovem uma modernização excludente, reforçando as estruturas de poder que sustentam a desigualdade socioespacial e a precariedade (Maricato 2000).

Além disso, a análise da relação entre Estado e políticas urbanas evidenciou como estruturas sociais, culturais e administrativas moldam e são moldadas pelas políticas de urbanização. Em outras palavras, as intervenções urbanas refletem e reproduzem as dinâmicas de poder e as desigualdades estruturais existentes. Abandonando os modelos tradicionais de análise de políticas públicas e nos distanciando da Ciência Política, adotamos a etnografia como instrumento essencial para desvelar tais dinâmicas e avançar na reflexão teórica (Souza Lima & Castro 2015).

A adoção da etnografia como ferramenta de análise revelou nuances complexas, muitas vezes negligenciadas nas abordagens tradicionais de análise de políticas públicas, proporcionando uma visão mais aprofundada das dinâmicas em questão. Enquanto a Ciência Política historicamente analisou as políticas públicas através de uma lente racionalista e instrumental, no qual as ações do Estado são orientadas em prol de um interesse considerado público, os estudos antropológicos delinearam uma trajetória disciplinar que questiona a concepção

de ‘público’ como atributo central para as finalidades das ações estatais (Souza Lima & Castro 2015).

A reflexão sobre o conceito de ‘público’ e a forma como as políticas urbanas moldam a vida das comunidades ‘beneficiadas’ revela a urgência de repensar as estratégias de planejamento urbano para avançar na construção de cidades mais justas e inclusivas, além de adotar alternativas de políticas que não apenas reconheçam as desigualdades existentes, mas também promovam a reparação histórica e a justiça social necessárias. As intervenções urbanas devem ser repensadas para que possam abordar, eficazmente, as questões de desigualdade e proporcionar soluções que integrem e atendam às necessidades das populações a que se dirigem.

Desta forma, este artigo buscou contribuir para o debate sobre a necessidade de um planejamento urbano que não apenas se preocupe com a eficiência técnica, como também aborde, de maneira mais eficaz, a justiça e a responsabilidade social. Ademais, reconhecemos a urgência de que futuras políticas e intervenções urbanas sejam formuladas a partir de uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas sociais e culturais, de modo a garantir que os benefícios do desenvolvimento sejam distribuídos de modo mais equitativo e inclusivo.

Notas:

¹ Atualmente, o trabalho social é regulamentado por duas normas: para empreendimentos executados pelo setor público, é regulado pela Portaria MCidades nº 21/2014; e para empreendimentos executados pelo setor privado, pela norma vigente Anexo III da Sistemática 2010/2011 do MCidades, Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (Ministério das Cidades 2020).

² De acordo com o Ministério das Cidades (2010b:21), “todos os projetos em execução no âmbito do PAC têm obrigatoriamente a vertente do trabalho social que, além das abordagens dos temas de mobilização e organização comunitária e da geração de trabalho e renda, contemplam a educação ambiental”.

³ Não obstante a diversidade de intervenções existentes dentro dos projetos financiados pelo PAC, o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários compreende

três tipos principais, cada um com características e objetivos específicos. O primeiro tipo de intervenção envolve a urbanização sem reassentamento, onde os assentamentos são regularizados e consolidados mantendo todas as famílias beneficiárias em suas áreas de origem. O segundo tipo refere-se à urbanização com reassentamento parcial, que contempla a regularização e a consolidação dos assentamentos, mas com a transferência de parte das famílias beneficiárias para outras localizações. Por fim, o terceiro tipo abrange a urbanização com reassentamento total, aplicável a assentamentos que não podem ser regularizados ou consolidados, resultando no reassentamento completo de todas as famílias para novas áreas (Brasil 2010b).

Referências:

- ARANTES, Otilia B. Fiori. 1998. Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- BOLAFFI, Gabriel. 1982. "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema." In MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2. ed., cap. 2, pp. 37-70. São Paulo: Alfa-omega.
- BONDUKI, Nabil. 2008. "Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula." Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, pp. 71-104, set.
- BRASIL. 2017. Decreto nº 30.325, de 8 de março de 2017. Institui o Sistema de Auditoria e Monitoramento Setorial na Secretaria de Finanças do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2017/3033/30325/decreto-n-30325-2017-institui-o-sistema-de-auditoria-e-monitoramento-setorial-na-secretaria-de-financas-do-recife>. Acesso em: 04/09/2024.
- BRASIL. 2010a. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades.
- BRASIL. 2010b. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Urbanização de favelas: a experiência do PAC. Brasília: Ministério das Cidades.
- BRASIL. 2020. Ministério das Cidades. Trabalho social. Portal Gov.br, publicado em 13 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/trabalho-social>. Acesso em: 04/09/2024.
- BRITO, F. Saturnino de. 2022. "Saneamento de Recife: inauguração dos esgotos de Recife, projetados e executados sob direção do engenheiro F. Saturnino Rodrigues de Brito, Recife: Typographia do Jornal do Recife, 1915." In MOREIRA, Fernando D. (org.). Recife: cinco séculos de cidade e arquitetura, pp. 138-169. Recife: CEPE.

- BUTLER, Judith. 2019. *Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- DAS, Veena & POOLE, Deborah. 2008. "El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas." *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, v. 8, pp. 1-39.
- FREYRE, Gilberto. 1996. *Sobrados e mucambos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record.
- GOMINHO, Zélia de Oliveira. 1998. *Veneza americana x mucambópolis: o estado novo na cidade do Recife (décadas de 30 e 40)*. Recife: CEPE.
- KLINTOWITZ, Danielle. 2016. "Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?" *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 165-190, abr.
- LEFEBVRE, Henri. 2001. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- MARICATO, Ermínia. 2000. "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil." In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, pp. 121-192. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, Ermínia. 2003. "Metrópole, legislação e desigualdade." *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48.
- MENDONÇA, Maria Carolina. 2018. *Dos limites da habitação à liberdade do habitar: uma análise de gênero da proposta de provisão habitacional do Programa PAC-Beberibe. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais)*. Recife: Universidade Federal Rural de Pernambuco.
- MENDONÇA, Maria Carolina. 2021. *PAC-Beberibe: uma análise a partir da transversalidade de gênero. Dissertação (Mestrado)*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Antropologia.
- MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Livia; SOUZA, M^a Ângela de Almeida. 2018. "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 Lúcio & DENALDI, Rosana (orgs). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*, pp. 1-25. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- MOREIRA, Fernando D. 2022. "A busca por uma cidade bela, eficiente e saneada." In *Recife: cinco séculos de cidade e arquitetura*. Recife: CEPE.
- MOREIRA, Fernando. 2022. "Avenidas, arranha-céus e mocambos: o Recife nas décadas de 1930 e 1940." In *Recife: cinco séculos de cidade e arquitetura*. Recife: CEPE.
- NUNES, S. M. M. 2015. *Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito*. Recife: O Autor.
- OKUN, Arthur. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.
- ROLNIK, Raquel. 1999. "Regulação urbanística e exclusão territorial." *Polis*, São Paulo, n. 32, pp. 7-101.

- SCOTT, Parry. 2022. "Moralidade técnica: reflexões sobre práticas excludentes e administração de água." *O Público e o Privado*, n. 42, pp. 119-145, mai./ago.
- SILVA, Lisandra Mara. 2018. *Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade: cenário Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos de & CASTRO, João Paulo Macedo. 2015. "Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s)." *Revista Antropológicas*, v. 19, n. 26(2), pp. 17-54.
- WHITAKER, João Sette. 2005. "A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil." In *Anais do Simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização"*. Bauru: UNESP e SESC.

Urban Memories of Recife: Reflections on housing precariousness within the PAC-Beberibe

Abstract: This article reflects on the dynamics of urban policy implementation in Recife, focusing on the interventions carried out under the PAC-Beberibe program. By analyzing the experiences of beneficiaries and the precariousness management practices adopted by the project, we observe that the Beberibe region continues to reproduce historical inequalities, whose roots trace back to the colonial period. The study reveals that, although PAC sought to address historical demands, it also reinforced processes of socio-spatial segregation, with inadequate removals and resettlements. Urban policies, by prioritizing economic development and beautification, often neglect the well-being of affected communities. Using ethnography as an analytical tool, the article exposes how these policies reflect and perpetuate power dynamics and exclusion, suggesting the need for more equitable and inclusive interventions. The research contributes to the debate on urban planning, advocating for policies that promote historical reparation and social justice.

Keywords: Urban anthropology, Socio-spatial segregation, Public policies, PAC-Beberibe.

Recebido em setembro de 2024.

Aprovado em dezembro de 2024.