

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

**UM ENFOQUE DE GÊNERO NA POLÍTICA URBANA-
Experiências de Participação Feminina no Recife.**

Ana Lúcia Alencar Burgos

**Recife
2013**

ANA LÚCIA ALENCAR BURGOS

UM ENFOQUE DE GÊNERO NA POLÍTICA URBANA-

Experiências de Participação Feminina no Recife.

Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco- UFPE, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Orientadora. Profa. Dra. Rosa Maria Cortes de Lima
Doutora em Planejamento Urbano e Regional- UFRJ

Orientador Prof. Dr. Denis Antônio de Mendonça
Bernardes (in memorian).
Doutor em História Social –USP

Recife
2013



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

Ata da Defesa de Tese do Curso de Doutorado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco. Às nove horas do dia vinte e cinco de setembro de dois mil e treze, no anfiteatro do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a Defesa de tese intitulada:

“Um Enfoque de Gênero na Política Urbana: experiências de participação feminina no Recife” de autoria da Doutoranda, **Ana Lúcia Alencar Burgos** a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de **Doutora em Serviço Social**. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número **23076.045.360/2013-85**, foi constituída pelos seguintes Professores: **Rosa Maria Cortês de Lima, Doutora em Planejamento Urbano e Regional**, Orientadora e Examinadora Interna; **Ana Cristina de Souza Vieira, Doutora em Serviço Social**, Examinadora Interna; **Ana Cristina Brito Arcoverde, Doutora em Sociologia**, Examinadora Interna; **Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça, Doutora em Serviço Social**, Examinadora Externa; **Luis de la Mora, Doutor em Sociologia**, Examinador Externo; **Jan Bitoun, Doutor em Geografia Humana**, Suplente Externo; **Vivian Matias dos Santos, Doutora em Sociologia**, Suplente Externa. Na qualidade de Orientadora, a Dr^a. Rosa Maria Cortês de Lima presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou a candidata a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a apresentação, a candidata foi arguida pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu *aprovar* a tese com as seguintes menções: **Dr^a. Rosa Maria Cortês de Lima: *aprovada***; **Dr^a. Ana Cristina de Souza Vieira: *aprovada***; **Dr^a. Ana Cristina Brito Arcoverde: *aprovada***; **Dr^a. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça: *aprovada***; **Dr. Luis De La Mora: *aprovada***. E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 25 de setembro de 2013.

BANCA:

Profa. Dra, Rosa Maria Cortês de Lima

Profa. Dra. Ana Cristina de Souza Vieira

Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde

Profa. Dra. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça

Prof, Dr, Luis De La Mora

DOUTORA:

Ana Lúcia Alencar Burgos

Aos meus filhos
**Milton Burgos e
Carolina Burgos**
pelo carinho e incentivo ao estudo,
que suas vidas sejam de descobertas.

Aos meus pais
**Antônio Alencar e
Niêdja Alencar
(in memorian)**
que me ensinaram a ter determinação
na busca do conhecimento.

Ao meu esposo
Marcelo Burgos pela
compreensão da minha ausência em
muitos momentos.

AGRADECIMENTOS

Esta Tese é fruto de muita dedicação e esforço na busca do conhecimento. O caminho trilhado por mim foi especial, por ter conhecido brilhantes professores e colegas que me ajudaram a concretizar este desafio.

Ao Prof. Denis Antônio de Mendonca Bernardes (in memoriam) pelos preciosos momentos de convivência, com sua inteligência e sua forma singela me fez encontrar novos caminhos do conhecimento.

A Profa. Ana Cristina de Souza Vieira pela sua compreensão e contribuição me fez acreditar em prosseguir o caminho do conhecimento.

A Profa. Rosa Maria Cortes de Lima, minha orientadora, pelas valiosas contribuições, pela amizade, pelo companheirismo, me fez acreditar e concretizar o meu sonho.

Aos colegas do doutorado, pela amizade e pela troca de conhecimento.

RESUMO

O objetivo do estudo da tese foi analisar o processo de participação feminina na execução da Política Urbana a partir da execução de um Projeto Urbano nas localidades de Sítio Grande/Dancing Days, situadas no bairro da Imbiribeira, na Cidade do Recife, capital do Estado de Pernambuco, região Nordeste do Brasil. O enfoque dado ao estudo foi a participação das mulheres e sua relação com os homens, verificando o que diferencia a sua participação com a dos homens. Neste projeto as mulheres tiveram uma participação expressiva no acompanhamento das intervenções executadas e no tocante as suas questões de ordem familiar e cotidiana, visando à melhoria da qualidade de vida dos moradores que lá habitam, vivem e convivem com outros moradores. Os homens por sua vez não tiveram uma participação tão expressiva como a das mulheres, mas sua participação teve como característica um componente decisório, que diferenciou da participação das mulheres, demonstrando uma relação de dominação de poder frente às mulheres. No exercício desta participação, as mulheres e os homens tiveram um processo participativo político exercendo o seu poder de líder frente aos moradores. As bases conceituais utilizadas no estudo entende a participação não apenas como uma questão meramente social, mas, também, de ordem política. Esta concepção é defendida pelo filósofo Aristóteles, por Rousseau, por Pateman (1992) e por Viscarra (2005), que afirmava que “o homem é por natureza um animal político” (zoon), um ser vivo que, por sua natureza (physei), é feito para a vida da cidade (bios politikós, derivado de polis, a comunidade política), ou seja, o fim último do homem é viver na polis, onde o homem se realiza como cidadão (politai), manifestando, o termo de um processo de constituição de sua essência, a sua natureza. Procurei neste estudo identificar quem são as mulheres que participam do projeto e como ocorre esta participação; que contribuições esta participação tem propiciado para a execução do projeto; qual a relação que essas mulheres estabelecem com os homens e o que diferencia no seu processo participativo; identificar as questões trazidas pelos moradores de ordem familiar e cotidiana para a melhoria da sua qualidade de vida e por último, identificar a percepção do projeto pelos moradores. A construção teórico-metodológica do estudo buscou a afirmação de que: na execução dos Projetos Urbanos em áreas pobres do Recife, a Participação Feminina faz diferença e tem contribuído de forma significativa para a execução das Políticas Urbanas, a ser verificada enquanto hipótese. Quanto aos procedimentos metodológicos da pesquisa, foram definidos

que a coleta dos dados seria de origem primária e secundária. No estudo definimos que os dados secundários seriam quantitativos e qualitativos, provenientes de pesquisas realizadas nos relatórios do trabalho de participação comunitária no período de 2003 e documentos técnicos (projeto arquitetônico, projeto social). Os dados primários foram definidos como qualitativos e coletados nas nove entrevistas semiestruturadas com os moradores e dois técnicos da empresa executora. No estudo abordamos os temas sobre Participação, Gênero, Movimentos Sociais Urbanos, Planejamento, Política Urbana, Política de Habitação e a cidade do Recife. É demonstrado no estudo que a representatividade das lideranças femininas das duas localidades teve uma importância para a construção e urbanização do espaço urbano na qual estas áreas estão inseridas e para a efetivação do projeto Sítio Grande/Dancing Days, através da sua participação nos espaços públicos, onde reivindicam melhorias para as áreas, e nos eventos ocorridos nas localidades durante a execução do projeto, buscando realizar o acompanhamento das obras e melhorias na qualidade de vida dos moradores. Ao final conclui-se que a participação das mulheres foi expressiva para a eficácia do projeto, e para melhoria na qualidade de vida dos moradores. Por sua vez, os homens também tiveram a sua participação no acompanhamento do projeto, porém esta participação foi menos expressiva, se considerarmos os diversos eventos que ocorreram nas localidades. Entretanto, a participação dos homens foi decisória, nos eventos em que havia a presença dos representantes institucionais e dos técnicos, onde discutiram questões sobre as obras e foram tomadas resoluções que impactaram diretamente na vida dos moradores, como a definição da construção das unidades habitacionais. As mulheres participavam dos eventos, em maioria, comparada com a participação dos homens, utilizando-se do seu tempo de vida que poderia ser dedicado ao cuidado com o trabalho, com a vida dos filhos, pagando um “preço”, para receber políticas públicas que venham melhorar as suas localidades e as condições de vida de seus familiares.

Palavras-Chave: Participação, Gênero, Movimentos Sociais, Política Urbana

ABSTRACT

The objective of the thesis was to analyze the process of female participation in the implementation of the Urban Policy from the implementation of an Urban Project in the towns of Sitio Grande / Dancing Days, located in the Imbiribeira neighborhood in the city of Recife, capital of the State of Pernambuco, Northeastern Brazil. The focus given to the study was the participation of women and their relationship with men, checking what differentiates their involvement with men. In this project the women had a significant participation in the monitoring of implemented interventions and questions regarding their family and everyday order, aiming to improve the quality of life for residents who live there, live and coexist with other residents. The men in turn have had such a significant participation as women, but their participation was to feature a decision-making component that differentiated the participation of women, demonstrating a relationship of domination of power over women. In exercising this participation, women and men had a political participatory process by exercising its power of leader against residents. The conceptual bases used in the study considers the participation not only as a purely social but also political. This view is advocated by the philosopher Aristotle, by Rousseau, by Pateman (1992) and Viscarra (2005) ,which stated that "man is by nature a political animal " (zoon), a living being that, by their nature (physei), is made for city life (bios Politikos derived from polis , the political community), ie, the ultimate end of man is to live in the polis, where man becomes a citizen (politai), manifesting ,the term a process of constituting its essence, its nature. This study sought to identify who are the women participating in the project and how this participation occurs; contributions that this participation has allowed for the implementation of the project, what relationship these women have with men and what differentiates in its participatory process, identifying the questions raised by residents, family and everyday order to improve their quality of life and finally to identify the perception of the project by the residents. The construction of the theoretical-methodological study sought to claim that: in the implementation of urban projects in poor areas of Recife, the Women's participation makes a difference and has contributed significantly to the implementation of the Urban Policy, to be verified as hypothesis. Regarding methodological research procedures were defined that the data collection would be of primary and secondary origin. In the study, we defined the secondary

data would be quantitative and qualitative research conducted from the reports of the work of community participation between 2003 and technical documents (architectural design, social design). The primary data were defined as qualitative and listed the nine semi-structured interviews with residents and two technicians performing company. In this study we address the issues on Participation, Gender, Urban Social Movements, Planning, Urban Policy, Housing Policy and the city of Recife. It is demonstrated in the study that the representation of the female leaders of both locations had a significance to the construction and urbanization of the urban space in which these areas are located and for ensuring the Sitio Grande / Dancing Days project, through their participation in public spaces, claim where improvements to the areas, and the events that occurred in the localities during the execution of the project, seeking to follow up the works and improvements in the quality of life of residents. At the end it is concluded that the participation of women was significant for project effectiveness, and improve the quality of life of residents. In turn, men also had their share in the project follow-up, but this share was less significant if we consider the various events that occurred in the localities. However, the participation of men was operative in the event that there was the presence of institutional representatives and technicians, where they discussed issues about the works and resolutions that impacted directly on the lives of the residents, such as the definition of the construction of the housing units were taken. Women participated in events at most, compared with men's participation, using your life time that could be devoted to the care of the work, with the lives of children, paying a " price" to receive public policies that will improve their localities and the living conditions of their families.

Keywords: Participation, Gender, Social Movements, Urban Policy

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH- Banco Nacional de Habitação

CAIXA- Caixa Econômica Federal

CBIC- Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CDU- Conselho de Desenvolvimento Urbano

CEBs- Comunidades Eclésias de Base

CMP- Central de Movimentos Populares

CNBB- Conferência nacional dos Bispos do Brasil

CEF- Caixa Econômica Federal

CEHAB- Companhia Estadual de Habitação e Obras

COHABs- Companhias de Habitação

COMUL- Comissão de Municipalização e Legalização

COMPESA- Companhia Pernambucana de Saneamento

CONAM- Confederação Nacional das Associações de moradores

CPRH- Companhia Pernambucana de recursos Hídricos

CUT- Central Única dos Trabalhadores

EMHAPE- Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A

EMLURB- Empresa de Manutenção da Limpeza urbana do Recife

FAR- Fundo de Arrendamento Residencial

FDS- Fundo de Desenvolvimento Social

FECOPE- Federação Comunitária de Pernambuco

FEMEB- Federação dos Movimentos Eclésias de Base

FEMOCOHAB- Federação das Associações de Moradores dos Núcleos Habitacionais de COHABs

FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FIDEM- Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa

FJP- Fundação João Pinheiro

FNHIS- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GRACO- Grupo de Ação Comunitária

HBB- Habitar Brasil BID

IBASE- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA- Instituto de Pesquisas Aplicadas

ISER- Instituto de Estudos da Religião

LUOS- Lei de Uso e Ocupação do Solo

MCIDADES- Ministério das Cidades

MDF- Movimento de Defesa dos Favelados

MDU- Mestrado em Desenvolvimento Urbano

MLM- Movimentos de Luta por Moradia

MNLM- Movimento nacional de Luta por Moradia

MST- Movimento dos trabalhadores Rurais Sem-Terra

NMS- Novos Movimentos Sociais

OGU- Orçamento Geral da União

ONGs- Organizações Não-Governamentais

ONU- Organização das Nações Unidas

PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

PFL- Partido da Frente Liberal

PIB- Produto Interno Bruto

PLANASA- Plano Nacional de Saneamento

PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida

PNH- Política Nacional de Habitação

PPI Favelas- Programa Piloto de Investimento

PREZEIS- Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PT- Partido dos Trabalhadores

RMR- Região Metropolitana do Recife

RPAs- Região Político Administrativa

SAC- Sistema de Ação Comunitária

SBPE- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEDU- Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SFH- Sistema Financeiro de Habitação

SNH- Sistema Nacional de Habitação

SNHM- Sistema nacional de Habitação de Mercado

SNHIS- Sistema Nacional de Habitação de Interesse social

UFPE- Universidade Federal de Pernambuco

UNMP- União nacional de Movimentos Populares

ZEIS- Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1- Projeto padrão e expansão das unidades habitacionais- 1ª. Opção | 180 |
| Figura 2- Expansão das unidades habitacionais- 2ª. Opção | 180 |
| Figura 3- Unidade de Educação Profissionalizante | 181 |
| Figura 4- Cooperativa de Prestação de Serviços | 181 |
| Figura 5- Cooperativa de Serviços Automotivos | 182 |
| Figura 6- Unidade de triagem e comercialização do lixo reciclável | 182 |
| Figura 7- Creche de Dancing Days | 182 |

LISTA DE FOTOS

| | |
|---|-----|
| Foto 1- Mocambos | 129 |
| Foto 2- Mocambos | 129 |
| Foto 3- Habitações do Recife em áreas de alagados | 130 |
| Foto 4- Contraste das habitações do Recife | 130 |
| Foto 5- Palafitas do Recife | 132 |
| Foto 6- A vida dos moradores das palafitas do Recife | 132 |
| Foto 7- A região central do Recife (RPA 1) | 145 |
| Foto 8- Cena cotidiana do centro do Recife | 146 |
| Foto 9- Área central do comércio do Recife | 146 |
| Foto 10- Localização das áreas Sítio Grande/Dancing Days | 156 |
| Foto 11- Área insalubre de Sítio Grande | 161 |
| Foto 12- Habitações irregulares | 161 |
| Foto 13- Habitação em Sítio Grande | 161 |
| Foto 14- Escola Municipal de Sítio Grande | 165 |
| Foto 15- Creche de Sítio Grande | 165 |
| Foto 16- Posto de saúde de Dancing Days | 170 |
| Foto 17- Imóveis das famílias reassentadas | 185 |
| Foto 18- Imóveis das famílias reassentadas | 185 |
| Foto 19- Novo empreendimento em Sítio Grande | 220 |
| Foto 20- Família recebe apartamento em Sítio Grande | 220 |
| Foto 21- Nova Habitação em Sítio Grande | 221 |
| Foto 22- Novo empreendimento em construção em Sítio Grande | 221 |
| Foto 23- Biblioteca da Creche de Dancing Days | 222 |
| Foto 24- Unidade de Educação Profissionalizante em Sítio Grande | 222 |
| Foto 25- Unidade de Educação Profissionalizante-realização do plantão social | 222 |
| Foto 26- Família beneficiada com nova moradia em Sítio Grande | 223 |
| Foto 27- - Trabalhador da Creche | 223 |
| Foto 28- Pavimentação das ruas em Sítio Grande | 225 |
| Foto 29- Ruas saneadas de Sítio Grande | 225 |
| Foto 30- Habitações em Sítio Grande | 225 |
| Foto 31- Habitações em Sítio Grande com funcionamento do comércio | 225 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1- Profissões da população masculina adulta na construção civil em Sítio Grande | 167 |
| Gráfico 2- Outras profissões da população de Sítio Grande | 167 |
| Gráfico 3- Nível de escolaridade da população adulta de Sítio Grande | 169 |
| Gráfico 4- Outras profissões da população de Dancing Days | 172 |
| Gráfico 5- Nível de escolaridade da população adulta de Dancing Days | 173 |
| Gráfico 6- Tipologia dos Imóveis de Risco em Sítio Grande | 186 |
| Gráfico 7- Tipologia dos imóveis de risco em Dancing Days | 187 |

LISTA DE MAPAS

| | |
|--|-----|
| Mapa 1- Áreas ZEIS do Recife | 138 |
| Mapa 2- Áreas pobres do Recife | 138 |
| Mapa 3- Bairros da cidade do Recife | 140 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1- Marcos regulatório da Política Urbana | 103 |
| Quadro 2- Cidades com o maior déficit habitacional no Brasil | 112 |
| Quadro 3- Déficit habitacional por renda | 113 |
| Quadro 4- - Síntese dos Marcos Regulatório da Política Nacional de Habitação | 113 |
| Quadro 5- Serviços urbanos existentes | 164 |
| Quadro 6- Equipamentos urbanos existentes em Sítio Grande | 165 |
| Quadro 7- Equipamentos urbanos existentes em Dancing Days | 170 |
| Quadro 8- Grupos comunitários atuantes de Sítio Grande/Dancing Days | 171 |
| Quadro 9- Percentual de mulheres presentes nos eventos realizados nas comunidades em 2003 | 193 |
| Quadro 10- Participação das lideranças nos eventos | 198 |
| Quadro 11- Participação dos moradores na reunião da COMUL em 2003 | 203 |
| Quadro 12- Participação dos moradores na reunião do Prezeis em 2003 | 204 |
| Quadro 13- Visitas domiciliares realizadas nas áreas em 2003 | 205 |
| Quadro 14 - Participação dos moradores em suas reuniões em 2003 | 206 |
| Quadro 15 - Participação dos moradores na reunião com a CEHAB em 2003 | 206 |
| Quadro 16 - Participação dos moradores nos eventos com temas ligados a vida familiar | 209 |
| Quadro 17 - Participação dos moradores nas reuniões das Associações de Moradores com temas ligados a vida familiar | 210 |
| Quadro 18 - Participação dos moradores adolescentes nas reuniões de Grupo com temas ligados a adolescência | 211 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO I- INTRODUÇÃO | 20 |
| CAPÍTULO II- GÊNERO, PARTICIPAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS: | 34 |
| 2.1 Gênero como uma questão? | 35 |
| 2.2 Cidade e Participação das Mulheres | 42 |
| 2.3 Processos Participativos em Políticas Públicas | 51 |
| 2.4 Participação e Movimentos Sociais Urbanos no Brasil | 58 |
| 2.4.1 Processos Participativos e Movimentos Sociais Urbanos no Recife | 66 |
| CAPITULO III- O PLANEJAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL | 74 |
| 3.1 O Planejamento Urbano no Brasil e a Participação Social | 76 |
| 3.1.1 O Estado frente ao Planejamento | 86 |
| 3.2 A Política Urbana no Brasil. | 90 |
| 3.3 A Política Habitacional no Brasil no Governo Democrático | 103 |
| 3.4 As Cidades Brasileiras e suas contradições. | 124 |
| 3.4.1 A Cidade do Recife | 128 |
| 3.4.2 A Política de Habitação da Cidade do Recife | 142 |
| CAPÍTULO IV- A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA EXECUÇÃO DE PROJETOS URBANOS - O CASO DO RECIFE | 153 |
| 4.1 Dois Assentamentos Populares e um Projeto de Urbanização o caso Sítio Grande/Dancing Days | 155 |
| 4.2 Os Sujeitos Sociais e suas características | 189 |
| 4.3 Participação Feminina Versus Participação Masculina | 192 |
| 4.3.1 A Participação dos Moradores no Projeto | 202 |
| 4.3.2 A Participação dos Moradores na busca pela melhoria da qualidade de vida | 208 |
| 4.3.3 A Percepção dos Moradores sobre o Projeto | 215 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 228 |
| REFERÊNCIAS | |
| APÊNDICES | |
| APÊNDICE A- | |
| APÊNDICE B- | |
| APÊNDICE C- | |

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo foi analisar o processo de participação feminina e a relação com o homem na execução de uma Política Urbana a partir da implementação de um projeto Urbano nas localidades de Sítio Grande/Dancing Days, situadas no bairro da Imbiribeira, na Cidade do Recife, capital do Estado de Pernambuco, região Nordeste do Brasil.

O projeto urbano executado se refere a um projeto de urbanização de favelas contratado ao Governo do Estado de Pernambuco, no ano de 2000, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, pelo Programa Habitar Brasil BID (HBB) ¹, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tendo como agente executor, a Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco (EMHAPE) ².

Durante a sua execução, este projeto sofreu várias paralisações nas suas obras e, portanto, não foi finalizado no prazo previsto no contrato em 2003. Assim, em 2008, o Governo Federal transferiu este contrato, para o Programa Piloto de Investimentos (PPI Favelas) ³, fazendo parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ⁴, e utilizando recursos do Orçamento Geral da União (OGU) ⁵, repassado ao Governo do Estado de Pernambuco, com o objetivo de dar continuidade ao projeto.

Por conseguinte, os recursos financeiros aportados no primeiro contrato para a execução deste projeto, não foram suficientes para o cumprimento das intervenções propostas, havendo por parte do Governo Federal um aporte de mais recursos. Este novo contrato permaneceu com todas as cláusulas descritas no contrato anterior, porém, foi

¹ Este Programa tem como objetivo a superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas, por meio da implantação de projetos integrados, associado à capacitação técnica e administrativa dos municípios. Este programa é realizado em parceria com o Banco interamericano de desenvolvimento (BID).

² Inicialmente chamada de Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), em 06 de abril de 1979, foi criada a Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A (EMHAPE).

³ As intervenções em favelas dos Projetos Piloto de Investimento (PPI) visam à implantação de ações necessárias à regularização fundiária, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, para a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

⁴ Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

⁵ Recursos a fundo perdido, sem retorno, repassado aos estados e municípios.

necessário verificar quais as intervenções urbanísticas já realizadas, propostas no projeto original, prevendo o cumprimento de todas as metas definidas neste projeto.

O foco dado ao estudo foi a Participação das Mulheres e nas relações com os homens, verificando as diferenças de gênero na sua participação, durante os eventos realizados nas duas localidades, durante a implementação do projeto.

A participação provém de uma palavra latina, cuja origem remonta ao século XV. Vem de participatio, participacionis, participatum. Significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento (AVELAR, 2004). A participação é vista a partir da classe trabalhadora, das classes populares, como um processo de luta em que a população tenta assumir, buscar a sua parte, que compete ao trabalho, o que vai ocasionar, muitas vezes, certos conflitos entre as classes, pois ninguém vai abrir mão do espaço ou da parte que ocupa. É a participação vista no sentido das classes populares, que significa buscar e assumir o que é delas: “participação é luta por direitos, é luta por aquilo que é seu, que lhes está sendo negado” (PINTO, 1986, p.28-31).

As bases conceituais utilizadas no estudo entendem a participação não apenas como uma questão meramente social, mas, também, de ordem política. Esta concepção é defendida pelo filósofo Aristóteles, por Rousseau, por Pateman (1992) e por Viscarra (2005).

Aristóteles afirmava que “o homem é por natureza um animal político” (zoon), um ser vivente que, por sua natureza (physei), é feito para a vida da cidade (bios politikós, derivado de polis, a comunidade política)⁶, ou seja, o fim último do homem é viver na polis, onde o homem se realiza como cidadão (politai), manifestando, o fim de um processo de constituição de sua essência, a sua natureza. Ou seja, não apenas viver em sociedade, mas viver na “politicidade”. A partir da compreensão da natureza do homem, determinados aspectos da vida social adquirem um estatuto eminentemente político, tais como as noções de governo, de dominação, de liberdade, de igualdade, do que é comum, do que é próprio.⁷ (DIAS, 2007).

A reflexão de Aristóteles sobre a política é que ela não se separa da ética, pois a vida individual está imbricada na vida comunitária. A razão pela qual os indivíduos reúnem-se nas cidades (e formam comunidades políticas) não é apenas a de viver em comum, mas, a de viver “bem” ou a boa vida. Os cidadãos viviam o bem comum, ou em conjunto, ou por

⁶ A polis, para Aristóteles, é, segundo a descrição de Kitto (1970, p.129), “o único ambiente, dentro do qual o homem pode concretizar as suas capacidades morais, espirituais e intelectuais”; Barker (1978). afirma que a “polis era uma sociedade ética” (p.16).

⁷ Esta percepção mais política da convivência humana fora percebida por Marx nos Grundrisse (Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie – 1857/58). Conferir Ramos (2001).

intermédio dos seus governantes; se acontecer o contrário (a busca do interesse próprio), está formada a degeneração do Estado (KITO, 1970).

A participação integra o cotidiano da coletividade humana e nos leva a participar de grupos e atividades. O ato de participar revela a necessidade que os indivíduos têm em associar-se na busca de alcançar objetivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo inatingíveis, caso fossem perseguidos individualmente, de maneira isolada. A participação é entendida, assim, como uma necessidade em decorrência de o homem viver e conviver com os outros, na tentativa de superar as dificuldades que possam advir do dia-a-dia. Participar significa tornar-se parte, sentir-se incluído, é exercer o direito à cidadania (ter vez e voz) (ALLEBRANDT, 2002).

Para Viscarra (2005), uma das formas da participação política é a participação comunitária, que possui o maior apoio de comunidades locais. Como, por exemplo, ONGs, movimentos de bairros, voluntariado e associações comunitárias, que, desde a década de 1980, estão aumentando significativamente no Brasil. Após a elaboração da Constituição Federal de 1988, se percebe alguns avanços na democracia brasileira. É notória a crescente participação da sociedade civil que busca em sinergia com o Estado, a gestão e a implementação de políticas públicas, principalmente nas áreas de seguridade social, de saúde e de habitação.

No entendimento de Pateman, para que exista uma forma de governo democrático, é imprescindível a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização possa ocorrer em todas as áreas (PATEMAN, 1992).

Rousseau entende a participação dos indivíduos de maneira primordial na estruturação do contrato social para instituir o Estado democrático. Para ele, existe uma condição natural dos homens, a condição de felicidade, de virtude e de liberdade, que é destruída e apagada pela civilização. Para Rousseau, é a civilização que perturba as relações humanas, que violenta a humanidade, pois os homens nascem livres e iguais, mas em todo lugar estão acorrentados. Assim, o único órgão soberano é a assembleia, e é nesta que se expressa a soberania. A assembleia representando o povo, pode confiar a algumas pessoas, determinadas tarefas, relativas à administração do Estado, podendo revogá-las a qualquer momento. Mas o povo nunca perde a sua soberania, nunca a transfere para um organismo estatal separado. Rousseau defende que “a soberania não pode ser representada”, ao mesmo tempo em que a entende como o exercício da “vontade geral”. Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação (PATEMAN, 1992).

As bases conceituais do estudo também abordam a participação feminina e sua relação com a dos homens. Entende que a diferença dos sexos é construída na relação concreta das mulheres e dos homens. Esta concepção é defendida por Scott (1990), Carvalho (1998), Bourdier (2002), Saffioti (1995) e Izumino (1998).

Para Saffioti (1995), o conceito de gênero se situa na esfera social, diferente do conceito de sexo, posicionado no plano biológico. A única diferença real que existe entre homens e mulheres, relativa a sexo, é a constituição genética que os diferencia. As outras diferenças que se ouve, não têm nada de natural e não dependem da diferença sexual para existir. São as chamadas construções sociais, diferenças inventadas para caracterizar duas categorias fundamentais para nossa vida em sociedade: masculino e feminino.

Essas representações operam com diferenças socialmente construídas. Neste aspecto, aquilo que caracteriza o masculino e o diferencia do feminino, não depende das características biológicas que diferenciam homem e mulher. Isso significa que o que é considerado masculino e feminino depende de cada contexto, de cada cultura e pode variar de uma sociedade para outra (IZUMINO, 1998). Segundo a autora, a definição sobre o que é uma mulher ou o que é um homem e quais são os seus papéis na sociedade, encontram-se fora de seu corpo físico, situando-se na esfera do simbólico, na cultura de cada sociedade. Ao apresentar as relações entre os sexos como socialmente definidas, a categoria gênero permite estabelecer uma interdependência entre homens e mulheres. A definição de um está intrinsecamente relacionada à definição do outro, sem que esta redunde em relações hierárquicas ou de dominação.

Scott observa que:

[...] o gênero sublinhava também o aspecto relacional das definições normativas da feminilidade [...] as mulheres e os homens eram definidos em termos recíprocos e nenhuma compreensão de qualquer um poderia existir através de estudos completamente separados (SCOTT, 1988, p. 5).

Para Saffioti, as relações de gênero têm a conotação de relações de poder. Não há contradição nenhuma no fato de que o poder seja exercido em doses desiguais pelas partes componentes da relação:

[...] A relação dominação-exploração não presume o total esmagamento da personagem que figura no polo de dominada-explorada. Ao contrário, integra essa relação de maneira constitutiva a necessidade de preservação da figura subalterna. Sua subalternidade, contudo, não significa ausência absoluta de poder. Com efeito, nos dois polos da relação existe poder, ainda que em doses desiguais. Não se trata de uma hierarquia, mas de uma contradição. [...] Como na dialética entre o senhor e o escravo, homem e mulher jogam, cada um com seus poderes, o primeiro para preservar sua supremacia, a segunda para tornar menos incompleta sua cidadania (SAFFIOTI, 1995, p. 183ss).

O interesse em estudar a temática da participação teve início durante o Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU), na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e que foi concluído no ano de 2005. Realizei no mestrado um estudo de caso, o Projeto Sítio Grande/Dancing Days, cujo objeto do estudo foi a análise da articulação interinstitucional entre os representantes que participaram deste projeto, utilizando o método empírico criado pelo professor Luís de La Mora (1988) - método para identificar e aferir os diversos formatos da participação. A conclusão do estudo diz que a articulação interinstitucional é determinante para a sustentabilidade dos projetos urbanos e que a melhor forma de articulação entre os entes federados pesquisados (Poder Público Federal, Municipal, Estadual, Empresa Privada e Sociedade Civil) se deu entre representantes da Sociedade Civil. Esta participação ocorreu de forma crítica, espontânea, prevalecendo o que era bom para o coletivo.

No doutorado em serviço social instigou-me estudar a temática de gênero na Política Urbana definindo como objeto de análise a participação das mulheres e sua relação com os homens, durante a execução do projeto urbano nas localidades Sítio Grande/Dancing Days, no período de 2000 a 2012.

Durante o meu exercício profissional, como Supervisora Técnica da Caixa Econômica, durante 15 anos, com a função de supervisionar a execução dos projetos urbanos implementados em áreas pobres na cidade do Recife, verifiquei que em grande parte dessas áreas, havia diversas formas de organização popular e, a participação feminina era representativa, apesar das mulheres terem limitação da sua autonomia nas decisões e da limitação de acesso ao poder econômico e político. Eram as mulheres que mais participavam dos eventos (oficinas, assembleias) e mais frequentavam o plantão social, espaço instituído na comunidade para que os moradores busquem informações sobre o projeto e soluções para atendimento das questões advindas das intervenções. Quase não havia a presença dos homens participando desses eventos, ocorridos nas áreas pobres, durante a execução dos projetos urbanos.

Procurei neste estudo identificar quem são as mulheres que participam do projeto e como ocorre suas participações; que contribuições esta participação tem propiciado para a execução do projeto; qual a relação que essas mulheres estabelecem com os homens e o que os diferenciam no seu processo participativo.

O meu interesse no doutorado em prosseguir com a investigação sobre o Projeto Sítio Grande/Dancing Days, abordando outros aspectos da realidade e escolhendo outro objeto de pesquisa, a relação homem/mulher na participação, se deve aos seguintes aspectos: 1) Verificar qual a contribuição das mulheres para a execução do projeto 2) Verificar os elementos que diferenciam a participação das mulheres e dos homens. Refletindo sobre o conjunto das observações durante a minha atividade profissional na Caixa Econômica Federal, fui alimentada pelo aprofundamento teórico sobre os diversos autores que abordam dois grandes temas: planejamento urbano e política urbana, com ênfase na Política Nacional de Habitação e na Política Municipal da cidade do Recife, para melhor compreender o processo urbanístico nas duas áreas; gênero e participação, como elementos decifradores do fenômeno homem/mulher no processo de participação, buscando identificar os aspectos relevantes sobre o tema em projetos de urbanização de favelas.

Portanto, ao realizar as leituras sobre gênero e participação e associando-as as minhas observações sobre a participação feminina, pude sentir o potencial que esse campo de estudo e investigação representa e a importância que tem para o estudo sobre gênero e me dispus a incluí-lo. A investigação ocorreu inicialmente com a pesquisa de referências bibliográficas e teses e dissertações sobre as duas temáticas “Gênero e Participação” e “Planejamento e Política Urbana”. Após a seleção das referências bibliográficas, realizei as leituras para obter um melhor embasamento teórico, procurando compreender a questão de gênero, os processos participativos das mulheres nas cidades, os movimentos sociais urbanos, a política urbana no Brasil no período de 1980 a 2012, com enfoque na habitação, do final do governo militar até nos últimos governos democráticos e posteriormente realizar o estudo empírico.

O tema sobre a política urbana havia sido estudado durante a minha atuação profissional na Caixa Econômica Federal, com a leitura dos normativos dos programas urbanos e com as experiências práticas, durante o acompanhamento dos projetos urbanos, executados pelos municípios e Estado, porém necessitava de um aprofundamento. As leituras sobre os temas gênero, participação e movimentos sociais eram iniciais e me exigiu um maior aprofundamento teórico sobre os referidos temas. Além das leituras, também realizei pesquisas documentais sobre as comunidades Sítio Grande/ Dancing Days, através de

documentos técnicos, registros fotográficos, procurando conhecer o perfil socioeconômico dos moradores, o ambiente urbano das áreas e o projeto urbanístico proposto pela EMHAPE.

Com uma maior aproximação com a realidade das duas localidades, pude verificar que a população das duas áreas enfrentava a mesma problemática da exclusão social⁸, vivida por outras áreas pobres na cidade do Recife, com o sofrimento semelhante, vivenciado pelas pessoas que constituem os movimentos de luta e resistência pelo direito à moradia, como única opção desta população para sua permanência na cidade.

A tese teve como objetivo geral analisar como se dá a participação feminina diferenciando-a do homem e sua contribuição para que o Projeto Sítio Grande/Dancing Days urbanizasse e como objetivos específicos: 1) identificar quem são as mulheres que participam do projeto; 2) Identificar os elementos que facilitam ou dificultam a Participação Feminina; 3) Diferenciar a participação das mulheres da dos homens; 3) Identificar a percepção do projeto pelos moradores 4) Identificar as questões trazidas pelos moradores de ordem familiar e cotidiana para a melhoria da sua qualidade de vida.

A construção teórico-metodológica do estudo buscou discutir a afirmação de que: na execução dos Projetos Urbanos em áreas pobres do Recife, a Participação Feminina tem contribuído de forma significativa para a eficácia do projeto urbano, apesar da participação masculina ser decisiva, a ser verificada enquanto hipótese.

O percurso metodológico escolhido procurou apropriar-se de modo mais expressivo de informações sobre as duas temáticas. Na investigação buscou-se entender que a realidade objetiva está em permanente processo de modificações e nossa tentativa de captá-la é um processo complexo, pois existe uma relação entre processo, a realidade e sua representação. Realizar pesquisa que considere a dimensão qualitativa envolve sutilezas de caráter subjetivo que precisam ser valorizadas. Isto implica que os sujeitos pesquisados nos trazem dados subjetivos que muitas vezes não conseguimos interpretar.

Contamos com a disponibilidade e atenção dos sujeitos pesquisados que, além das entrevistas, nos apoiaram, com informações e auxílio na localização dos documentos. Desafios e dificuldades também ocorreram durante este processo, inclusive com a mudança de orientador devido ao seu falecimento. A exiguidade de estudos e a dificuldade na busca de informações sobre o projeto e sobre as duas áreas levou algum tempo e se deparou com um desafio: devido ao longo tempo de execução do projeto, vários documentos técnicos se encontravam em arquivo “morto” na Caixa Econômica Federal e na EMHAPE, e foi

⁸ Exclusão social- o ponto máximo atingível no decurso da marginalização, sendo este, um processo no qual o indivíduo vai se afastando da sociedade através de rupturas consecutivas com a mesma (CASTEL, 1990)..

necessário solicitá-los inicialmente, e a consulta só pôde ser realizada em outro momento, quando os documentos puderam ser disponibilizados. Outra dificuldade com o estudo empírico se deu na identificação de lideranças que tivessem interesse e disponibilidade para participar da pesquisa, por elas se encontrarem em horário de trabalho ou não aceitarem participar do estudo.

Para dar conta da hipótese tornou-se necessário lançar mão de dados de origem primária e secundária. No estudo definimos que os dados secundários seriam quantitativos e qualitativos e provenientes de: 1- pesquisas realizadas nos relatórios do trabalho de participação comunitária no período de 2003; 2- documentos técnicos (projeto arquitetônico, de engenharia, projeto social, diagnóstico social, plano de reassentamento e proposta de reprogramação do projeto social). Os dados primários foram definidos como qualitativos e coletados da seguinte forma: 1- Realização de 09 (nove) entrevistas semiestruturadas, tendo como público alvo, seis mulheres e três homens, que exercem lideranças na comunidade; 2- Realização de 02 (duas) entrevistas semiestruturadas com dois técnicos sociais, sendo duas mulheres da empresa Exatta⁹. Entendemos que a pesquisa qualitativa se desenvolve em interação dinâmica, retroalimentando-se constantemente.

O critério utilizado para a escolha dos entrevistados, lideranças do sexo masculino, partiu do princípio abordado por Scott (1990), que enfatiza o aspecto relacional na questão de gênero, onde ela coloca que os padrões de comportamento adotados por homens e mulheres em nossa sociedade ocorrem em função desta relação social. Achei importante na pesquisa verificar o comportamento das lideranças masculinas no seu processo de participação do projeto, em que a maioria das lideranças são mulheres e também, verificar o comportamento da mulher na sua relação com o homem. O critério utilizado para a escolha dos entrevistados mulheres se deve ao fato da grande presença de mulheres moradoras das duas localidades, bem como, do processo participativo das mesmas ser em maioria, comparada com o processo dos homens.

A seleção dos entrevistados ocorreu atendendo três critérios que deveriam ser considerados: exercer liderança nas localidades, serem moradores do sexo masculino e do sexo feminino, alguns moradores de Sítio Grande e alguns moradores de Dancing Days. Foram selecionados 4 moradores de Sítio Grande e 5 moradores de Dancing Days, de forma aleatória.

⁹ Empresa contratada pela CEHAB para a execução do projeto social em 2012.

Utilizou-se como um dos instrumentos de pesquisa, a entrevista semiestruturada, por ser um instrumento que permite ao investigador realizar a coleta de dados, definindo algumas perguntas ao entrevistado, que possam esclarecer o objeto do estudo e os objetivos da pesquisa. Além disto, oferece perspectivas para que o pesquisado alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias para respondê-las, e ainda, permite conhecer e perceber a realidade local, enriquecendo a investigação.

Nas entrevistas semiestruturadas formulamos perguntas que investigassem o processo de participação dos entrevistados no projeto; informações sobre a comunidade e sobre as lideranças entrevistadas; mas também, sobre os principais acontecimentos, as conquistas e dificuldades dos moradores durante os anos de ocupação, além de informações sobre os grupos organizativos das comunidades, e por último, verificarmos a percepção dos entrevistados sobre o projeto. Nos roteiros de entrevistas (Anexo 1) solicitamos informações pessoais dos entrevistados incluindo o tempo de residência na área, e seus dados socioeconômicos.

A definição da periodicidade do estudo empírico de 2000 a 2012 se deve a dois fatores principais, período de execução do projeto e interesse em estudar a política habitacional adotada no Brasil e no Recife neste período. Com relação ao primeiro, o projeto foi contratado no ano de 2000, iniciou sua execução em 2001 e até a presente data (setembro de 2003) não foi concluído. Estudar o projeto desde a sua contratação, possibilitou entender como ocorreu à execução do projeto e a participação das mulheres ao longo do processo. Com relação ao segundo fator, os motivos foram: conhecer a política habitacional adotada no Brasil, no Estado de Pernambuco e na Prefeitura Municipal do Recife, para entender o processo de ocupação das duas áreas e também a proposta urbanística do projeto e sua execução. As conclusões advindas do estudo possibilitaram o aprofundamento da temática sobre gênero na Política Urbana, a compreensão do processo de participação feminina em sua diferenciação com a do homem na execução de projetos urbanos em áreas pobres e os avanços resultantes deste processo.

A coleta de dados da pesquisa se iniciou com a realização da pesquisa documental em acervos técnicos catalogados em órgãos públicos, como a CEHAB e a Caixa Econômica Federal.

O contato realizado com os técnicos da Caixa Econômica Federal teve a finalidade de realizar a pesquisa documental nos processos, catalogados em pastas, onde ficam arquivados os documentos: o projeto técnico, o projeto arquitetônico, o projeto social e os relatórios mensais do trabalho social durante o ano de 2003. Nesta pesquisa, se obteve as informações

técnicas sobre o Projeto Sítio Grande/Dancing Days, sobre o diagnóstico das áreas e da população, além dos dados sobre a participação dos moradores e sobre os temas discutidos nos eventos (assembleias, oficinas, reuniões) realizados durante a execução do projeto, contidos nos relatórios de participação comunitária. Foram realizadas também pesquisas em jornais de circulação do Recife, portais do Governo do Estado de Pernambuco, dentre outras fontes.

Também realizamos o contato com a Gerência Social da CEHAB, para verificar a existência de documentos técnicos sobre o projeto, e na ocasião, foram fornecidas informações sobre os últimos diagnósticos realizados com a população moradora das áreas e sobre o Plano de Reassentamento¹⁰ e a Proposta de Reprogramação¹¹ do Projeto Social.

A pesquisa documental através do diagnóstico teve o objetivo de conhecer a realidade urbanística das duas áreas, bem como, o perfil sócioeconômico dos moradores que residem nestas referidas áreas. Além de, conhecer os processos organizativos existentes nestas áreas. Já o conhecimento do Projeto Técnico nos possibilitou entender as intervenções a serem realizadas nas áreas e principalmente o Projeto Social, com o detalhamento das atividades a serem realizadas com os moradores. Com os relatórios mensais do trabalho social foi possível verificar a participação dos moradores no projeto, a participação das mulheres com relação a dos homens, bem como, os temas trazidos pelos moradores a serem discutidos nos eventos (reuniões, oficinas) realizados durante a execução do projeto.

Após a realização da pesquisa documental, procuramos aprofundar o estudo, através do contato com os moradores das duas comunidades, procurando entender a realidade daquele lugar e das pessoas, o fenômeno da participação, e a relação que a mulher moradora, líder, estabelece com esse fenômeno.

Em seguida, realizamos entrevistas semiestruturadas com lideranças das duas comunidades. Para a realização destas entrevistas semiestruturadas, foi necessário realizar o contato com os técnicos da CEHAB, cujo objetivo foi falar do estudo e solicitar apoio para sua realização, bem como, obter informações sobre o projeto e sobre a empresa Exatta Consultoria, que está executando o projeto social. Posteriormente entramos em contato com os técnicos da mesma, objetivando estreitar os canais de comunicação com os técnicos e lideranças das localidades, para a realização das entrevistas. Em seguida, visitamos o

¹⁰ O Plano de Reassentamento descreve as ações e o modelo de gestão integrado a ser implementado, visando diminuir os impactos causados nos processos de relocação das famílias no decorrer das obras de construção das unidades habitacionais.

¹¹ A Proposta de Reprogramação tem a finalidade de reprogramar em outro prazo, as atividades previstas no Projeto Social que ainda não foram realizadas.

escritório da Empresa Exatta Consultoria, localizado na comunidade de Sítio Grande. Nesta ocasião, falamos com os técnicos sobre o estudo, obtivemos informações sobre o projeto e sobre as lideranças comunitárias, e em conjunto com os técnicos sociais da Exatta, identificamos as principais lideranças das duas comunidades para a realização das entrevistas, objetivando a riqueza de dados para o estudo. Durante o período de 11/03/2013 a 19/03/2013, foram realizadas onze entrevistas semiestruturadas com as lideranças e técnicos, além da complementação da pesquisa com documentos técnicos e registros fotográficos.

Os dados das entrevistas semiestruturadas nos possibilitou verificar como ocorreu o processo participativo dos moradores no projeto, bem como, a participação das mulheres e sua relação com a dos homens, o processo histórico de ocupação das duas áreas, complementando os dados obtidos com a pesquisa documental, para a comprovação da hipótese.

Os dados coletados foram extraídos dos documentos técnicos e das entrevistas semiestruturadas, mas também, das conversas com duas lideranças, dois técnicos da CEHAB e dois técnicos da empresa Exatta, que realiza o trabalho social.

A coleta e a análise dos dados são vitais na pesquisa. Com a realização da coleta de dados procuramos fazer a análise qualitativa para responder aos objetivos geral e específicos, bem como, ‘as diversas questões formuladas no decorrer do estudo. Das lideranças entrevistadas, priorizamos entrevistar as presidentes das associações de moradores, pela importância do seu papel, como representante das comunidades. Com relação aos demais entrevistados, a escolha se deu em função também dos seus papéis e da participação no projeto.

A pesquisa sobre a história das ocupações das áreas teve o objetivo de enriquecer o estudo, trazendo informações sobre: como se deu esta ocupação, como ocorreram as lutas travadas pela população em busca da melhoria da área, as conquistas realizadas e todo o sofrimento pelo acesso à terra. Pudemos observar que a história das ocupações contadas pelos entrevistados, foi fruto da memória histórica das pessoas que ali vivem, e que se orgulham da luta pela melhoria do lugar.

A coleta de dados também foi fruto das entrevistas semiestruturadas realizadas com duas técnicas mulheres, funcionárias da empresa Exatta Consultoria, buscando obter dados do projeto e dados referentes aos problemas e conquistas das duas localidades. Uma das técnicas entrevistada reside na localidade de Dancing Days.

Após a coleta dos dados, foram realizadas as análises dos mesmos, buscando estabelecer a relação dos dados com os objetivos da pesquisa.

Para facilitar didaticamente e obter um trabalho mais organizado, a tese foi estruturada em quatro capítulos, cada um com um tema específico e ao mesmo tempo estabelecendo relações entre eles. O primeiro capítulo apresenta a introdução, fazendo uma síntese de todo o estudo, estabelecendo a questão central, a hipótese, os objetivos geral e específicos, e o percurso metodológico.

O segundo capítulo aborda a questão sobre gênero, a participação das mulheres nas cidades, os processos participativos em políticas públicas e os processos participativos dos movimentos sociais urbanos no Brasil e no Recife. Neste capítulo foram abordadas as várias concepções sobre gênero, biológicas, culturais, defendidas pelos estudiosos, como Scott e Saffioti, como também, foi discutido o papel que as mulheres exercem nas cidades e nas políticas públicas, e por último, abordou os diversos movimentos sociais urbanos ocorridos ao longo dos anos, como por exemplo, os movimentos sociais urbanos pela luta da moradia.

O terceiro capítulo apresenta os temas sobre Planejamento Urbano e a participação social; as Políticas Urbanas no Brasil; a Política de Habitação no Brasil no governo democrático e a cidade do Recife, com os seus contrastes urbanos, destacando a Política Municipal do Recife para baixa renda.

Neste capítulo procuramos falar sobre o planejamento das cidades e a participação social, após a constituição de 1988; o processo de urbanização no Brasil e a formulação da Política Urbana nos governos brasileiros desde a década de 1980, iniciando com o governo do Presidente João Figueiredo até o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2011. Dentro da Política Urbana, enfatizamos a Política Habitacional no Brasil. Por último, destacamos a cidade do Recife, com o desenho urbano e a pobreza da cidade, localizada nos morros, com seu processo de exclusão socioespacial, e com a Política Habitacional adotada pelos diferentes governos municipais.

No quarto capítulo apresentamos o estudo empírico, com seus dados e análise sobre a participação feminina e o que a diferencia da participação dos homens, durante a execução do Projeto Urbano Sítio Grande/Dancing Days. Neste capítulo, inicialmente, caracterizamos as duas localidades e a população. Posteriormente, detalhamos as intervenções propostas no projeto; apresentamos os dados extraídos das entrevistas semiestruturadas com relação à história de luta dos moradores, a participação feminina e sua relação com a dos homens durante a execução do projeto, os avanços, problemas e conquistas do projeto e finalmente, através dos Relatórios de Participação Comunitária, verificamos também como ocorreu a participação dos moradores no projeto, a participação das mulheres e sua relação com a dos homens, mas também, relatamos sobre as questões trazidas pelos moradores no contexto

familiar e na sua vida cotidiana, e ainda, dados sobre a avaliação do projeto, na percepção dos moradores e técnicos. Esses dados também foram colhidos no contato com os moradores e nas publicações em jornais de circulação nacional e internacional. E, finalmente, apresentamos os resultados obtidos com a pesquisa.

Com a análise dos dados do estudo verifiquei que no Projeto Sítio Grande/Dancing Days, as mulheres tiveram uma participação expressiva no acompanhamento das intervenções executadas e propostas no projeto de urbanização, e na luta por melhorias para os moradores. Esta participação aconteceu, algumas vezes, sob algumas tensões e conflitos, junto aos representantes das instituições e empresas envolvidas com o projeto, como a Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB), que realiza a gestão do projeto, e as construtoras, visando o cumprimento da execução das obras nas duas localidades.

A participação das mulheres também foi importante para a discussão sobre as questões de ordem familiar e cotidiana, ocorrida nos eventos (reuniões, oficinas, palestras) realizados durante a execução do projeto, visando à melhoria da qualidade de vida dos moradores que lá habitam, vivem e convivem com outros moradores.

Os homens, por sua vez, também participaram do projeto urbano, mas não tiveram uma participação tão expressiva como a das mulheres, durante os eventos realizados nas duas localidades. A sua participação só foi diferente que a das mulheres, nos eventos realizados com a presença da equipe técnica executora e com a equipe que faz a gestão do projeto, os quais tiveram como pauta, questões diretamente relacionadas com o projeto. Sua participação nestes eventos teve como característica, um componente decisório, que se diferenciou da participação das mulheres, nos eventos durante toda a execução do projeto, demonstrando um comportamento que traduz numa relação de dominação de poder dos homens frente às mulheres. Para os moradores homens, a sua presença nestes espaços legitimou a decisão das questões pertinentes aos benefícios diretos aos moradores pelo projeto, como por exemplo, a infraestrutura executada no seu local de moradia, indicando supostamente, que esse locus de poder só pode ser exercido pelos homens.

Os dados do estudo sobre a participação das mulheres na execução de um projeto urbano nos permite afirmar que a participação das mulheres foi expressiva para a eficácia do projeto, e para a melhoria na qualidade de vida dos moradores. As mulheres participavam em maioria, comparada com os homens, utilizando-se do seu tempo de vida que poderia ser dedicado ao cuidado com o trabalho, com a vida dos filhos, pagando um “preço”, para receber políticas públicas que venham melhorar as suas localidades e as condições de vida de seus familiares. Por sua vez, no exercício da participação, tanto as mulheres como os homens,

vivenciaram um processo participativo político, exercendo o seu poder de líder frente aos moradores. Pudemos ilustrar em diversos momentos a importância desta participação quando foram discutidas as questões das obras e os problemas relacionados com a vida dos moradores, onde as lideranças dialogavam com os técnicos e representantes institucionais e opinavam sobre as decisões tomadas por eles.

Também temos que reconhecer que a participação dos moradores durante a execução do projeto contribuiu para a melhoria da sua relação familiar e da sua vida cotidiana. Os efeitos causados nas localidades pobres, decorrentes de obras de urbanização, são benéficos, na maioria das vezes, quando estas obras são executadas com a participação da população beneficiada e que venham atender as demandas solicitadas por eles. Com a implantação desses projetos, as transformações urbanas ocorrem nesses lugares e, às vezes, se atrelam a outras transformações, sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas.

É importante colocar que o Estado tem o papel de controlador e fomentador de políticas públicas. Entretanto, o Estado, no caso de Sítio Grande/Dancing Days, além de ter exercido uma política de má gestão, não foi eficaz no seu papel e ainda, utilizou-se do tempo dos moradores, muitas vezes, para resolver as questões decorrentes dessas políticas, junto aos técnicos, no momento que participaram das reuniões e eventos ocorridos durante o projeto.

Por último, temos a dizer que as contribuições advindas do estudo nos fizeram refletir sobre as desigualdades de gênero e demonstraram que esta desigualdade interfere na forma de participação das mulheres diante das políticas urbanas, reforçando a opressão feminina e o poder dos homens frente às mulheres. Também, nos trouxe a reflexão de que, a relação que a mulher estabelece com os homens num processo participativo, é uma relação de dominação do homem. Nesta relação o homem exerce o papel de autoridade, trazido por Souza (2003). Entretanto, a participação das mulheres na construção de uma política urbana é mais eficaz, é um processo importante, que resulta das lutas individuais e organizadas das mulheres, e que, como processo, tem momentos de retorno e reinício de concepções, mas que, é necessário para a construção de um modelo democrático de desenvolvimento das cidades. Conforme coloca Sassen (2010), a mulher está emergindo como um ator chave na transformação das cidades.

CAPÍTULO II

GÊNERO, PARTICIPAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS

Neste capítulo abordamos inicialmente o termo Gênero nas concepções defendidas por autores que trabalham com esta temática, como Saffioti e Scott. Posteriormente, falamos do tema Cidade e Participação, fazendo a discussão entre cidade e o urbano, e enfocando a participação das mulheres na cidade. Em seguida, discutimos sobre os Processos Participativos nas Políticas Públicas e na Concepção do BID. E por último, descrevemos a Participação e os Movimentos Sociais Urbanos no Brasil, e a cidade do Recife.

A categoria gênero é considerada em sua historicidade, pois se apresenta de modo complexo, envolvendo não só relações e características entre os sexos, mas indo além, sendo determinada também, numa dinâmica temporal, por elementos que são, ao mesmo tempo, significativos no que se refere às relações entre sociabilidade e cultura.

Trata-se de apreender como se efetivam as relações sociais entre os indivíduos e as particularidades, produzidas mediante a forma como se organizam e o modo como absorvem, e reproduzem valores, poder e direitos, nos mais diferentes ambientes, como o trabalho, a família, a política, e nas relações afetivo-sexuais.

Assim, a categoria gênero contribui para desnaturalizar e historizar as desigualdades entre homens e mulheres, sendo entendida de modo histórico e relacional, e não como “[...] oposições decorrentes de traços inerentes aos distintos seres, para que não se incorra no erro de deixar de identificar” “[...] os diferentes poderes detidos e sofridos por homens e mulheres” (SAFIOTTI, 1992, p. 193).

A relevância social dos estudos e das lutas neste campo, dentre outros aspectos, consiste na articulação de diferentes dimensões da vida social para compreender como a subordinação da mulher e a dominação masculina foi historicamente construída, buscando incorporar as dimensões subjetiva e simbólica de poder, para além, das fronteiras materiais e das confirmações biológicas (ARAÚJO, 2000).

Pateman (1992), em referência a Rousseau, cita o papel da participação como função de controle real sobre o curso da vida e do meio em que vive, impactando para o aumento do valor de liberdade para o indivíduo (capacitando-o a ser e permanecer seu próprio senhor) e, por fim, sua função de integração, representada pela sensação de pertencimento a uma coletividade.

Conforme sinaliza Gohn (2003), a participação está sujeita a interpretações, significados e estratégias diferenciadas, conforme os paradigmas analíticos que se adote. Ainda que implique em definições polarizadoras, é importante compreender esse fenômeno sob as diferentes vertentes, a saber: a concepção liberal, que se deriva em corporativa e comunitária; e a concepção democrática, em sua versão revolucionária e democrática-radical. No paradigma liberal, a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil com vistas a evitar as ingerências do Estado e interferência na vida dos indivíduos. Estabelecida nos marcos das relações capitalistas, busca reformar a estrutura da democracia representativa e concebe que todos os membros da sociedade são iguais, sendo a participação o meio para a busca de satisfação de suas necessidades (GOHN, 2003).

2.1 GÊNERO COMO UMA QUESTÃO?

Conceituamos o termo gênero, buscando discutir a relação do homem e da mulher estabelecida na sociedade, por diferentes visões dos autores que trabalham com esta temática. É importante discutirmos estes conceitos, para podermos compreender como a participação das mulheres ocorre e o que as diferenciam da sua participação com a dos homens.

O conceito de gênero segundo Scott (1990, p.5) foi criado para opor-se a um determinismo biológico nas relações entre os sexos, dando-lhes um caráter fundamentalmente social. Para a autora, o gênero enfatizava igualmente o aspecto relacional das definições normativas da feminidade. Este aspecto relacional vem da preocupação de alguns de que os estudos femininos se centravam sobre as mulheres de maneira demasiado estreita, assim a noção de gênero daria conta de que as mulheres e os homens eram definidos em termos recíprocos e não poderiam ser entendidos separadamente.

O gênero enquanto categoria de análise teria a vantagem de propor uma transformação dos paradigmas, do conhecimento tradicional, não apenas acrescentando novos temas, mas também impondo “[...] um reexame crítico das premissas dos critérios do trabalho científico existente” (SCOTT, 1990, p.5).

Scott nos deixa claro inicialmente que a questão de gênero não é biológica e sim social, ou seja, os padrões de comportamento exigidos pela sociedade para homens e mulheres colocam como determinante apenas o biológico e a autora argumenta que o social é fator determinante. Assim, enfatiza o aspecto relacional na questão de gênero. Ao observarmos os padrões de comportamento adotados por homens e mulheres em nossa sociedade, torna-se possível dizer que os comportamentos ocorrem em função desta relação

social, pois o homem e a mulher desde a era primitiva vêm adotando comportamentos nominados como de homens e de mulheres e, ao longo do tempo, estes comportamentos foram se modificando e na relação entre os sexos, estes padrões foram definidos.

Para discutir e propor o conceito de gênero, Scott situa historicamente a emergência dos estudos sobre a mulher numa narrativa tradicional. Diferentemente da história apresentada por esta autora em seus trabalhos, a história das mulheres emerge nos anos 1960, com o movimento feminista exigindo que a historiografia apresentasse a participação feminina no curso da história, resgatasse suas heroínas e explicasse a opressão patriarcal. Tratava-se de um momento no qual os historiadores desfrutavam de uma “estranha imunidade”, “[...] a de não pertencerem a nenhum sexo”. Tinha-se, então, que convencê-los a assumirem que eles o possuíam, e que isso era relevante. (SCOTT, 1990, p.5).

O conceito de gênero abordado por Scott (1990) fez examinar as três posições teóricas que lhes dão sustentação. A primeira numa tentativa feminista de entender as origens do patriarcado; a segunda se situa numa tradição marxista e busca um compromisso com a crítica feminista; e a terceira se divide entre o pós-estruturalismo francês e as teorias de relação do objeto, e inspira-se em diversas escolas da psicanálise para explicar a produção e a reprodução da identidade de gênero do sujeito.

Na perspectiva analítica de Silva (1987) cada uma tem suas deficiências nessas perspectivas teóricas: a teoria do patriarcado não mostra como a desigualdade de gênero estrutura as demais desigualdades; as marxistas estão muito presas à causalidade econômica e não explicam como o patriarcado se desenvolve fora do capitalismo, além de haver, por parte do marxismo, uma tendência a considerar o gênero um subproduto das estruturas econômicas cambiantes e a teoria psicanalítica, apesar de se concentrar nos sujeitos, como realça Scott, tende a universalizar as categorias homem-mulher, descontextualizando a construção da subjetividade e reforçando o caráter de oposição binária do gênero. (SILVA, 1987).

Segundo Scott (1990, p. 5) o gênero é “[...] um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder”.

Para ela, estas diferenças se fundam em símbolos culturalmente disponíveis que evocam representações simbólicas e mitos. A partir do gênero pode-se perceber a organização concreta e simbólica da vida social e as conexões de poder nas relações entre os sexos. O seu estudo é um meio “[...] de decodificar e de compreender as relações complexas entre diversas formas de interação humana” (SCOTT, 1990 p. 5). Scott observou que as

significações de gênero e de poder se constroem reciprocamente, e que elas se fazem refletir nas condições das mulheres, independente de uma relação óbvia entre elas.

Valemo-nos mais uma vez de Scott(1990) quando esta apreende que o poder se exerce sobre o gênero como forma de domínio político. Por isso, na base de regimes totalitários ou ditatoriais, as relações de gênero são estreitamente codificadas e vigiadas. Mesmo sem uma justificativa imediata e pragmática, como no caso de dissidentes políticos ou minorias étnicas e religiosas, nos regimes de exceção, os diferentes grupos sexuais, as mulheres, são controlados e conformados a uma moral estrita.

Desse modo, o conceito de gênero ao enfatizar as relações sociais entre os sexos, permite a apreensão de desigualdades entre homens e mulheres, que envolvem como um de seus componentes centrais, as desigualdades de poder. Nas sociedades ocidentais, marcadas também por outros ‘sistemas de desigualdade, como apontado pela abordagem pós-estruturalista, é possível constatar, no entanto, que o padrão dominante nas identidades de gênero de adultos envolve uma situação de subordinação e de dominação das mulheres, tanto na esfera pública como na privada (CARVALHO, 1998).

A teoria de Scott (1990) sobre gênero deixa clara a questão do poder que os homens exercem sobre as mulheres, e, a questão da relação dominante-dominado, mas, também, mostra que este tipo de relação entre homens e mulheres ainda permanece na nossa sociedade. Além do mais, como a própria Scott coloca, foi importante esta descoberta para poder estudar os elementos desta desigualdade de gênero, e, assim, poder modificar esta relação de poder.

Saffioti (1987) foi outra grande estudiosa do tema gênero. Os primeiros estudos defendidos por Saffioti no Brasil se iniciam com a tese defendida por ela, em 1960, intitulada “A Mulher na Sociedade de Classes”, que teve como preocupação estudar a opressão da mulher nas sociedades patriarcais.

A opressão da mulher é secular e é reflexo desta sociedade capitalista que diferencia os papéis sociais entre homens e mulheres e com esta definição carrega todos os outros elementos que demonstram as desigualdades sociais entre homens e mulheres, quer sejam, no mercado de trabalho, no papel na sociedade, nas relações de poder, na relação familiar e doméstica.

Para Saffioti (1987), o verdadeiro problema não está no gênero, mas nos seres humanos históricos. Para ela são os papéis sociais e as imagens construídas que tornam a opressão da mulher como um processo vivido na relação do homem com a mulher.

Conforme analisa Saffioti, a opressão da mulher é um fator cultural. Isto quer dizer que a própria sociedade diferencia a mulher como um ser “inferior”, quando esta mulher desempenha o seu papel social como trabalhadora, mulher, mãe. Mostra a autora que as próprias mulheres retratam este papel opressor com as outras mulheres quando principalmente, estas mulheres estão numa situação mais fragilizada, em diferentes classes sociais e econômicas. A contribuição de Saffioti (1987) traz o elemento “cultura” como determinante para a desigualdade de gênero entre homens e mulheres.

Trazemos também a questão de gênero posta por Engels (1996) que em seu livro chamado “A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, defende que a mulher foi a primeira propriedade privada do homem, transformando as relações sociais, inicialmente sob o domínio do matriarcado, ou seja, do poder das mulheres, para o patriarcado, que seria o poder dos homens. Datam deste período inúmeros estudos preocupados com as mulheres em situação de dupla opressão: de classe e de sexo.

Na década de 1960 foi realizado uma série de estudos sobre mulheres operárias, camponesas, empregadas domésticas, os quais tinham um duplo objetivo: por um lado, mostrar que as mulheres das classes trabalhadoras eram mais oprimidas que as outras; por outro lado, eles também compartilhavam da visão de que havia uma mesma opressão de todas as mulheres, independentemente do lugar que elas ocupavam na produção, pois todas eram oprimidas pela ideologia patriarcal.

Na década de 1970, a historiografia das mulheres teria se afastado da política, com a ampliação do campo de questionamento e o surgimento de controvérsias internas e de autoridades intelectuais que abordavam o tema. Até esta década as questões feministas eram voltadas para a inserção da mulher na política para exercer seu direito de votar e ocupar cargos públicos.

Na década de 1980, teria havido o rompimento definitivo com a política, com o surgimento do termo gênero, aparentemente neutro, desprovido de propósito ideológico imediato. A emergência da história das mulheres como um campo de estudo envolve, nesta interpretação, uma evolução do feminismo para as mulheres e daí para o gênero; ou seja, da política para a história especializada e daí para a análise.

Assim, nos anos 1980 se observa um grande desenvolvimento de pesquisas sobre as mulheres brasileiras. Neste período, permanece a referência quase que unânime a uma unidade biológica das mulheres, ou seja, a de que todas as mulheres, independente de sua condição social, se reconhecem pela morfologia do sexo feminino.

Outra visão sobre o conceito de gênero, abordada no Ocidente, refere-se ao conceito de gênero relacionado ao de sexualidade, o que promove uma imensa dificuldade no senso comum – que se reflete nas preocupações da teoria feminista – de separar a problemática da identidade de gênero e a sexualidade, que está marcada pela escolha do objeto de desejo. Temos Hérítier (1996), como estudiosa sobre esta visão de gênero, com sua coletânea sobre o pensamento da diferença sexual, onde insiste sobre o fato de que o gênero se constrói na relação homem/mulher, uma vez que não existe indivíduo isolado, independente de regras e de representações sociais.

Já para Stoller (1978), todo indivíduo tem um núcleo de identidade de gênero, que é um conjunto de convicções pelas quais se considera socialmente o que é masculino ou feminino. Este núcleo não se modifica ao longo da vida psíquica de cada sujeito, mas podemos associar novos papéis a esta "massa de convicções".

Para Stoller (1978), este núcleo identidade de gênero se constrói em nossa socialização, à partir do momento da rotulação do bebê como menina ou menino. Isto se dá no momento de nascer ou mesmo antes, com as novas tecnologias de detectar o sexo do bebê, quando se atribui um nome à criança, e esta passa a ser tratada imediatamente como menino ou menina.

A partir desta rotulação de sexo, socialmente se esperarão da criança comportamentos condizentes a ele. Caso tenha havido um erro nesta rotulação inicial (em raros casos de intersexualidade ou “hermafroditismo”), quando no nascimento a criança é identificada erroneamente como menina ou menino, e como trata Stoller (1978), será praticamente impossível mudar a identidade de gênero deste indivíduo após os três anos de idade, uma vez que ele tenha superado a fase do complexo de Édipo, momento no qual todo ser humano descobre que é único e não a extensão do corpo da mãe.

Os estudos feministas avançaram e foi possível perceber como é esta mulher dentro de uma visão de uma sociedade capitalista, demonstrando assim como ela se comporta e como é vista por esta sociedade. Os estudos superam o determinismo biológico que define as diferenças entre homens e mulheres e passa para um determinismo cultural numa sociedade capitalista. Com isso, a questão da mulher é estudada como as demais questões dentro do sistema capitalista, através da análise no âmbito do marco de classe.

E ainda podemos então dizer que as mulheres estão divididas em classes sociais diferentes, mesmo com todas as transformações que as classes sociais sofreram neste século. Observa-se assim, que existe algo mais forte que as separa: a propriedade privada dos meios de produção, que permite a exploração de uma classe por outra.

Falando da exploração entre classes sociais, importa também falar da opressão sobre as mulheres, que são consideradas como um fator cultural e que assume diversas formas, modificando-se, segundo o grau de desenvolvimento das forças produtivas, em cada lugar, e em cada período histórico.

Inserem-se neste debate as interpretações de Engels (1982) exercendo papel fundamental na questão de gênero. O autor concedeu à opressão feminina o status de um problema analítico. Relacionou a questão a formas de organização familiar e a divisão sexual do trabalho. A construção social do que é ser mulher e do que é ser homem se relaciona com o sistema patriarcal, aqui entendido como um sistema de dominação masculina, com constituição e fundamentação histórica, em que o homem organiza e dirige majoritariamente a vida social. O sistema do capital articula exploração do trabalho com dominação ideológica e se apropria da lógica e valores do sistema patriarcal. Engels (1982) fez materializar a opressão, inserindo-a no domínio da história. Se a submissão não é algo natural, pode ser superada, diz Engels (1982).

Outra importante contribuição ao tema de gênero advém da antropóloga Margaret Mead que questionava o tabu da opressão como ato natural. De acordo com essa autora, os papéis são definidos pela cultura. Os seus estudos jogaram por terra muitos valores arraigados na sociedade burguesa e revolucionaram as concepções dominantes sobre a relação entre sexos.

Já para a psicanalista Ferro (2000), o homem não nasce homem, da mesma maneira que a mulher não nasce mulher. Vão sendo construídos dentro de certas coordenadas históricas. Para ela, a opressão da mulher é, portanto, um processo ligado às transformações ocorridas nas relações humanas desde as primeiras sociedades. A opressão da mulher está vinculada a existência da propriedade privada dos meios de produção, e apenas poderá ser superada com uma mudança radical na infraestrutura, que acabe com a propriedade privada e a divisão da sociedade em classes.

Outros estudos realizados abordando a questão de gênero consideram as seguintes perspectivas: as relações sociais de sexo, que privilegia a divisão do trabalho como núcleo motor da desigualdade; os sistemas de gênero como sistemas de poder, resultado do conflito social; e a reprodução das mulheres, que faz o homem exercer controle sobre o corpo das mulheres e leva-os a dirigir o trabalho das mulheres.

Para o sociólogo Bourdieu (1989) que escreveu sobre as maneiras como é a divisão do mundo, fundada sobre as diferenças biológicas, particularmente, aquelas que se referem à divisão sexual do trabalho, da procriação e a da reprodução, operam como a mais

fundamentada das ilusões coletivas. Para este estudioso, o conceito de gênero estrutura a percepção e a organização concreta e simbólica de toda a vida social.

Para Bourdier (1989), as concepções sobre gênero apresentadas por pesquisadores são recentes e com os vários estudos tratando do tema gênero, foi possível claramente observar como as relações sociais acontecem entre homens e mulheres.

Podemos ainda demonstrar esta desigualdade de gênero entre homens e mulheres, destacando o trabalho desenvolvido pela feminista inglesa Juliet Mitchell, na ocasião da marcha mundial das mulheres em 2000 e a pesquisadora espanhola Izquierdo (2000). Elas colocaram que “[...] a desigualdade das mulheres é um processo que começa com a divisão sexual do trabalho e se consolida com a constituição dos gêneros sociais. Se você é mulher tem de fazer determinadas coisas, e se é homem, outras. (IZQUIERDO, 2000, p. 25).

Para elas, a sociedade se estrutura em gêneros. Os homens não estão submetidos à tensão estrutural entre o trabalho doméstico e o trabalho remunerado. As mulheres sim. Elas não mudam de posição na estrutura social e ocupam duas posições ao mesmo tempo.

Já Vargas e Meyen (2000) definem o gênero como parte de um sistema sexo, gênero, como um conjunto de atitudes mediante as quais a sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos de atividade humana e através da qual estas necessidades são satisfeitas. É um elemento constitutivo das relações sociais em geral que se expressa em símbolos, normas, organização política e social e nas subjetividades pessoais e sociais.

Lobo (1991 p. 203) indica que o uso do conceito de gênero na Sociologia do Trabalho coincidiria com “[...] a problematização da subjetividade e também com as identidades presentes no mundo do trabalho. Retornaria para a cotidianidade do trabalhador na e além da fábrica. Lobo (1991) procede à uma crítica da sociologia do trabalho, ressaltando sua incapacidade de dar conta de "representações simbólicas" e linguagens sexualizadas.

Com as definições de gênero apresentadas por diversos autores, temos que considerar que o seu conceito é definido por diferentes concepções: de sexo, biológica, cultural. Temos que compreender que estas concepções foram desenvolvidas em diferentes tempos históricos. Os diversos autores deixam claro que as desigualdades de gênero entre homens e mulheres e a opressão da mulher está relacionada diretamente com o sistema patriarcal, com a divisão de classes e com o modo de produção, ou seja, o que é definido para o homem e para a mulher no sistema capitalista.

2.2 CIDADE E PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES

A questão de gênero abordada anteriormente nos faz refletir sobre como a mulher, frente às desigualdades de gênero, colocada por Saffioti, participa da vida social na cidade.

A cidade, não importando sua dimensão ou característica, é um produto social que se insere no âmbito da “relação do homem com o meio” – referente mais clássico da geografia. Isso não significa dizer, todavia, que estabelecida essa relação, tenhamos cidades. Não importando as variações entre cidades, quer espacial ou temporal, há uma ideia comum a todas elas, que é a de aglomeração. Não é à toa, então, que a ideia de aglomeração se faz presente na definição da palavra cidade. Ratzel chama a atenção para a questão da sedentarização, indicando que a idade corresponde, sim, a ideia de aglomeração, mas a de aglomeração durável (Derruaux, 1964).

Pereira (2001) ao discutir a palavra cidade, lembra que essa palavra definida no Dicionário Aurélio relaciona a ideia de população que habita a cidade à de população não agrícola (Pereira, 2001). Existem muitas cidades com uma porcentagem significativa de população dedicada às atividades agrícolas, como é o caso de muitas cidades brasileiras, onde moram os trabalhadores do campo, os chamados boias-frias. Portanto, o conceito definido pelo Dicionário Aurélio é inconsistente.

Nos idos dos anos 1960 do século XX, Derruaux (1964) considerava que embora possa haver casos de cidades com população voltada para as atividades agrícolas, a exemplo de várias aglomerações mediterrâneas, como Mesina, essas apresentam os aspectos próprios das cidades, como mercado (local de trocas) e administração pública.

Na conceituação de cidade, excluindo a ideia que nega a incorporação da população voltada às lides do campo e do tamanho da população, mantém-se as ideias de aglomerado, sedentarismo, mercado e administração pública, que parecem constituir referências na conceituação de cidade. Pereira (2001) diz que muitas das dificuldades na compreensão do que vem a ser cidade tem base no fato de ser enfocada numa perspectiva a-histórica. Para o autor, a cidade depende de formas políticas e sociais, e que essas são produto de determinações sociais, que caracterizam e que lhe dão individualidade.

Muitos povoados no Brasil deram origem às cidades. Muitos se originaram de locais fortificados e postos militares, de aldeias e aldeamentos indígenas, de arraiais, de corrutelas, de engenhos e usinas, de fazendas e bairros rurais, de patrimônios e núcleos coloniais, de pousos de viajantes, de núcleos de pescadores, de estabelecimentos industriais, de seringais, de vendas de beira de estradas, de ancoradouros às margens dos rios, de pontos de passagens

em cursos d'água, de estações ferroviárias e de postos de parada rodoviária, dentre tantas origens (AZEVEDO, 1957). As condições de aglomeração sedentária, acrescida da função de troca e da de administração pública é que fizeram com que alguns povoados se desenvolvessem como cidades.

O desenvolvimento de uma sociedade pós-industrial, ou seja, de uma sociedade que “nasce da industrialização e a sucede”, como diz Léfèbvre e que ele denomina de sociedade urbana e, de maneira sintética, de urbano (Léfèbvre, 1999).

Como Léfèbvre (1999), diversos autores na discussão sobre o urbano fazem relação entre urbano e sociedade industrial capitalista, uns caindo no reducionismo criticado por Léfèbvre, outros, não. Castells é um dos autores que compartilha dessa visão. Citamos apenas esse autor ao lado de Léfèbvre porque são esses dois autores paradigmáticos nessa discussão, desde os anos 1970. O conceito de urbano se relaciona a um processo histórico e dependendo da referência teórica, o urbano vem desde os primórdios da colonização brasileira.

O crescimento econômico, a industrialização, tornados ao mesmo tempo causas e razões, estendem suas consequências ao conjunto dos territórios, nações, regiões. Resulta na transformação da vida camponesa, a aldeia; unidades mais vastas o absorvem e se integram à indústria. O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária (LEFÉBVRE, 1999).

Para Léfèbvre (1999), o urbano define-se, portanto, não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora.

Para o autor, o urbano é uma forma pura, o ponto de encontro, a simultaneidade. O urbano é cumulativo de todos os conteúdos: seres da natureza, resultados da indústria, técnicas e riqueza, obras da cultura, maneiras de viver, situações do cotidiano. O urbano é forma e receptáculo, vazio e plenitude. Ele se liga de um lado à lógica da forma e do outro, à dialética dos conteúdos (as diferenças e contradições do conteúdo) (LEFÉBVRE, 1999).

Trazemos agora o conceito de participação para entendermos como ocorre a participação das mulheres na cidade.

A origem do termo participação, segundo Freitas (1991, p. 22), “[...] remonta à língua latina, vindo do substantivo *particeps*, que quer dizer participante, aquele que tem uma parte de, ou *particeps victória* (companheiros na vitória)”. Nesse sentido o autor acredita que o significado total desse neologismo é contemplado quando trazido para o âmbito econômico, pois conteria a representação do capital e do trabalho, juntos, em busca de uma vitória. Já

para Maximiano (1995), não se trata, como muitos acreditam, de uma invenção japonesa, mas sim de um construto existente desde a antiguidade, inventado pelos gregos com o nome de democracia.

Motta (2001) salienta algumas linhas de pensamento relacionadas à participação, dentre elas, encontram-se: a) uma linha burocrática ou tecnocrática, que salienta os aspectos efficientistas na participação. Nela, a participação é vista como instrumental para a eficiência burocrática; linha de pensamento encontrada, por exemplo, em Lerner (1996); b) outra linha fundamentada na doutrina social da Igreja Católica, que sublinha os aspectos da participação relacionados à justiça social; encontrada, por exemplo, em Freitas (1991); c) em terceiro lugar, há uma linha de orientação social democrata, gradualista, que salienta o papel das formas de participação na evolução social; encontrada, por exemplo, em Demo (1999). Nesse contexto pode-se perceber que não há um consenso quanto à origem do termo participação e seu entendimento não é homogêneo. Fatores como momento histórico, formas de implementação, ideologias e valores político-democráticos podem ser considerados como relevantes nas distinções de entendimento dessa temática.

Participação também pode ser compreendida como expressão de atividade: FAZER. Neste caso, entende-se que quem participa desenvolve alguma ação, alguém que, em virtude dos seus atributos, pode FAZER algo que contribuirá para atingir o objetivo comum. Quando fazemos alguma coisa com outros, podemos falar de COLABORAÇÃO. É importante que sejam chamados a participar aqueles que tendo determinados interesses nos resultados do programa e possam colaborar de acordo com suas capacidades. Aí se devem evitar duas situações prejudiciais ao processo: omissão e excesso. Nenhum agente social deve omitir-se de realizar o que lhe cabe, mas também não deve realizar ações que não lhe correspondam. A omissão ocorre quando o indivíduo ou a instituição, munido de determinadas capacidades decorrentes de sua identidade, omite-se de colaborar, e o projeto coletivo vê-se privado dessa importante contribuição, e às vezes essencial recurso, obrigando os parceiros a procurarem um provedor substituto que, enquanto tal, não terá condições de oferecer o recurso com a mesma qualidade, quantidade ou oportunidade que poderiam ter sido oferecidas pelo agente omissor. O autor destaca também que a participação em um processo de decisão coletivo pode contribuir para o projeto ou impedir a sua realização (MORA, 1998).

A proposta de participação da comunidade não é uma ideia nova. A participação pode conduzir indistintamente à integração, às mudanças sociais. O problema não é que a comunidade se organize e participe. O que varia é para que e a que níveis.

A participação pode ser convocada para convalidar, tanto quanto para questionar e constitui um processo dinâmico e contraditório. Desde a perspectiva funcionalista, se incentivava a participação das pessoas. Isto ocorreu a partir da expansão capitalista e aos requerimentos de integração e de legitimação do mesmo. O funcionalismo é desse modo, o método sociológico que aborda a realidade social, enfatizando o funcionamento equilibrado e harmônico das sociedades e seus subsistemas, analisando cada fenômeno, enquanto contribui para manter a integração do sistema global. Essa concepção da realidade social estende-se também, ao subsistema que abrange as diferenças de posições sociais. Assim, a concepção funcionalista sobre a diferenciação social é uma extensão da concepção funcionalista de sociedade.

Os funcionalistas ao abordarem o fenômeno da diferenciação social têm como ponto de partida a proposição de que o fenômeno de estratificação é universal. Constatando a não existência de sociedade que não seja estratificada, procuram explicar a necessidade universal da estratificação, e a distribuição relativamente uniforme do prestígio entre as principais posições sociais. A análise feita sobre a necessidade funcional da estratificação se baseia no fato de entender a sociedade como um sistema integrado e reconhecer que, para o seu funcionamento e desenvolvimento, torna-se necessário que as funções sociais sejam desempenhadas satisfatoriamente. Deste modo, todas as sociedades têm enfrentado o problema de como situar e motivar os indivíduos na estrutura social (REGO, 1996).

Este conceito de participação popular está em contraposição com aquele que sustenta que o objetivo final é obter uma distribuição mais equitativa do poder, promovendo as mudanças sociais em favor das populações oprimidas, organizando-as como força econômica e política (GIANOTTEN-WIT, 1983). Assim, o conceito e a ideia de participação tende a apresentar-se em muitas ocasiões, como a panaceia que sucede e representa a obrigatória ação do Estado, para alcançar o bem estar em toda a população.

A participação é conquista, para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, a participação é em essência autopromoção, e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente e nem acabada (DEMO, 2009).

A sociedade organiza-se através de polarizações hierárquicas, predominando a postura de cima para baixo. É peculiar ao fenômeno do poder que haja um lado minoritário que comande e outro majoritário que seja comandado. Não existe algo preexistente, como se fora um espaço onde predominasse naturalmente a participação. Se isto encontrarmos, não foi porque preexistia, mas porque se conquistou (DEMO, 2009).

No que concerne à questão da participação popular nos processos de decisão, foram associados como expressões do ideário do ativismo democrático, os paradigmas da democratização do poder político, da transparência administrativa, da inversão de prioridades, do acesso aos serviços e bens públicos, do acesso à informação, do resgate da autonomia e da identidade local. O ativismo democrático remete às concepções de gestão pública que passaram a emergir no Brasil, no período da chamada transição democrática, e que iriam se retratar nas experiências por administrações locais conduzidas por setores progressistas nos anos 1980 e 1990. (LEAL, 2003).

Como afirma Menéndez (1985), primeiro têm que entender o que é participação e segundo, estabelecer com clareza quais seriam os mecanismos que asseguram esta participação, qual seriam o significado e seus objetivos. Corresponderia analisar se as propostas de participação se inserem em um projeto global que tendem a neutralizar as causas estruturais da pobreza, como se incorpora a dimensão da justiça social, e é imprescindível, a existência de recursos suficientes para encarar com êxito o bem estar social de toda a população.

Consideramos que a participação é basicamente um processo de intervenção das forças sociais presentes no desenvolvimento da vida coletiva. Intervir significa incidir de algum modo no resultado final do processo, em torno do qual se produz a participação. Por essa razão a participação põe em jogo, constantemente, mecanismos de poder (VELAZQUEZ, 1985).

As mulheres tem grande dificuldade em representar seu papel de mulher na sociedade, nas diversas esferas, política, social e econômica. Também esta dificuldade é verificada na sua participação nas cidades e na construção de políticas públicas, que observem: as necessidades das mulheres quanto à construção de habitações, com qualidade para o cuidado dos seus filhos; a construção de creches, de áreas de lazer e de postos de saúde; que permitam à mulher buscar o mercado de trabalho e que tenham um mínimo de condições para a educação e para a segurança e o convívio dos seus filhos. As mulheres estão nas cidades em todos os lugares. Ainda que esta constatação possa parecer uma obviedade, vez por outra, nos damos conta que o que parece evidente por vezes oculta uma trama complexa, onde o estar e transitar fisicamente em um dado território não significa automaticamente a ocupação do mesmo como espaço próprio, ou mais grave ainda, como espaço público, lugar da cidadania (TACIANA, 2005).

Assim, há uma similitude no interrogar se as mulheres o são sujeitos ocultos nas cidades e afirmar que as mesmas estão em todos os lugares. Essa similitude, por sua vez,

revela uma diferença: uma coisa é constatar a presença das mulheres na cidade, outra completamente distinta é pensar a produção desse espaço tendo como preocupação política e analítica a estrutura e a dinâmica das relações das desigualdades entre mulheres e homens (TACIANA, 2005). Portanto, a estruturação das cidades é realizada segundo um modelo masculino, e, a mulher neste modelo é invisível. As mulheres não são consideradas como sujeitos políticos capazes de falar em seu próprio nome, bem como, que sejam capazes de pronunciar um pensar e uma ação sobre a dinâmica das cidades. A mínima referência feita às mulheres nesses processos políticos reafirma a desigualdade e o seu ocultamento como sujeitos.

No mundo ocidental, a subordinação cultural do feminino por parte da masculinidade se define, no caso específico, da construção do espaço social, mais por tudo que é negado do que pelo que é dito. O espaço urbano estabelece em sua distribuição, utilização, transferência e simbolização, hierarquias e prioridades que favorecem determinados valores e anulam outros. Desta forma, enquanto o trabalho e as atividades masculinas, suas necessidades e prioridades, são o que organiza a casa e a cidade, ambos se adaptam aos movimentos, tempos e desejos da masculinidade, do mesmo modo que se omitem as experiências diferentes dessa masculinidade. Sendo assim, o homem se apropria e controla o entorno urbano, dotando o espaço de características femininas, como a passividade, a inércia e também, procura tornar invisíveis, encerrar outras possibilidades sexuais e de gênero, para descorporizar o terreno da cidade (CORTÊS, 2008).

Para Lefebvre (1991, p.25):

[...] o espaço formal e quantificado nega as diferenças, tanto as que provêm da natureza e do tempo histórico, como as que procedem dos corpos, idades, sexos, etnias [...]. uma das contradições inerentes ao espaço abstrato consiste no fato de negar o sensual e o sexual, ainda que possua como referência a genitalidade: a célula familiar, a paternidade, a maternidade, a identidade situada entre a fecundidade e o gozo.

Falar das desigualdades não é apenas tratar do problema do ponto de vista do acesso desigual aos espaços e processos das cidades é, acima de tudo, reconhecer que as desigualdades entre mulheres e homens não atravessam a produção e reprodução das cidades, mas são, por princípio, elementos constituintes das mesmas.

Esta é uma distinção importante, na medida em que se atuamos apenas no plano das desigualdades de acesso, estaremos trabalhando os impactos da estrutura na vida das mulheres, o que é importante, mas não o suficiente, enquanto que, ao assumirmos as desigualdades de gênero como estruturadoras e dinamizadoras das cidades, estaremos

enfrentando a questão do poder, e conseqüentemente, dos privilégios que os homens têm com a conservação desta estrutura. Deste modo, analisar as sociedades numa perspectiva de gênero é desvelar e buscar transformar os complexos mecanismos sociais, políticos e institucionais que têm mantido as mulheres em situações de opressão, submissão e injustiça. (MACEDO, 2001).

Ezquiaga (1997) ao escrever sobre a crise do planejamento, no final dos anos 1990, apontou que a crise poderia ser superada se os planos recuperassem a sua legitimidade social e sua dimensão dupla: de instrumento racionalizador das políticas territoriais e expressão de interesse público.

Ao explicitar a necessidade do plano ser a expressão de interesse público ele coloca como solução, dentre outras, incorporar a perspectiva de gênero, argumentando que esta amplia o questionamento sobre os conceitos de totalidade e interesse geral presentes nos planos. O olhar de gênero no planejamento territorial trabalha as demarcações entre a esfera pessoal e a esfera política, o território público e o doméstico e, nesse sentido, advoga pelo reconhecimento da diversidade cultural como elemento chave para repensar a planificação (EZQUIAGA, 1997).

Não somos todos iguais, há diferenças, e o plano não deve pensar apenas na totalidade, e sim, estar atento a essas diferenças. Nessa direção, por exemplo, Ezquiaga (1997) aponta que a perspectiva de gênero é crítica em relação à denominação “cidade dormitório”, pois essa expressão refere-se principalmente aos adultos trabalhadores, mas não significa que são cidades dormitório para as crianças, para os idosos, para os adultos que trabalham no lugar, principalmente para as mulheres.

Na perspectiva desse mesmo autor, esse olhar sobre gênero significaria uma nova sensibilidade urbana que busca incorporar enfoques metodológicos e as vozes dos coletivos antes excluídos. De acordo com o autor, é necessário sair do raciocínio generalista, funcional, quantitativo ou em grande escala, e debruçar-se sobre um território em uma escala menor, que permite uma maior aproximação com os grupos sociais.

Significaria, por exemplo, se pensarmos em uma tradução para o olhar que visa trabalhar a desigualdade de gênero, mudarmos o raciocínio que transforma o plano em um projeto de espaços para abrigar equipamentos, como creches (uma abordagem quantitativa) e aprofundarmos um olhar em termos metodológicos.

E ainda, olhar sobre gênero é mais do que um olhar que vai trabalhar a desigualdade em termos quantitativos. Efetivamente, pensar a desigualdade de gênero no território em um plano, vai além de escrever princípios e diretrizes, ou determinar onde estarão os

equipamentos, mas também, por exemplo, entender o olhar diferenciado das mulheres sobre o espaço, a necessidade de lazer para seus filhos, a necessidade de um transporte com qualidade e em quantidade suficiente para garantir seu espaço dentro do espaço coletivo.

Já Sassen (2010) entende que as mulheres estão emergindo como um ator chave na transformação das cidades, naquelas onde há uma grande e evidente transição demográfica, onde a maioria dos trabalhadores que vivem e moram na cidade são mulheres, cujos números estão crescendo e, muitas delas negras e (i) migrantes.

Para a autora, as cidades globais têm trabalhos que demandam muito e absorvem tempo, o que faz com que os modos usuais de cuidar das tarefas de casa não sejam o da família patriarcal que conhecemos, há uma série de novos arranjos familiares onde todos são “[...] profissionais que cuidam da casa sem uma mulher, mulher no sentido de ‘marido’ e ‘mulher’, e, como consequência, está vendo o retorno do já conhecido “serviços de classe” em todas as cidades globais pelo mundo, feito largamente por mulheres (SASSEN, 2010, p.15).

Esses trabalhos nas cidades globais, na informalidade, criam oportunidades para as mulheres de baixa renda e de certa forma, reconfiguram parte do trabalho e a hierarquia onde as mulheres se encontram como quem cuida da casa.

Essas transformações contêm possibilidades, mesmo que limitadas, para a autonomia e empoderamento das mulheres, e não apenas para as mulheres profissionais. Por exemplo, podemos perguntar quando o crescimento da informalidade nas economias urbanas avançadas reconfigura alguns tipos de relações econômicas entre homens e mulheres.

Com a informalidade, a vizinhança e o cuidar da casa reemergem como lugar de atividade econômica (SASSEN, 2010). Essa valorização das ‘relações de comunidade’, ou seja, das relações entre os moradores, e das atividades de cuidar da casa, dos filhos, já foi percebida, por exemplo, em pesquisas coordenadas pela Fundação Perseu Abramo (2004), que reconhece as ‘relações de comunidade’ como fatos que valorizam o fato de morar na favela, e influenciam a decisão de morar na favela, mesmo porque essa ação cooperativa é o que permite que a mulher saia ao mercado de trabalho.

Se por um lado, a mulher está mais presente no mercado de trabalho, mesmo que ainda tenha muito a galgar na competitividade com homens em termos de cargos e salários, por outro lado, em termos de representatividade política, ainda é muito tímida a participação de mulheres como representantes: são poucas conselheiras, vereadoras, deputadas, senadoras, líderes dos movimentos sociais, entre outros. Segundo pesquisa realizada na região metropolitana de Belo Horizonte, no período de 2002 a 2005, as mulheres brasileiras ocupam

menos de 9% das cadeiras na câmara dos deputados e apenas 12% no senado. Há diversos fatores estruturais e culturais que explicam o reduzido acesso da mulher ao poder, reforçando a tendência das funções políticas permanecerem no domínio masculino. O que mais nos interessa é perceber que as mulheres estão no debate dos espaços públicos.

Pesquisa realizada pela ONG Etapas (2004), sobre a presença das mulheres no Orçamento Participativo do Município do Recife, mostrou que 58% dos participantes eram mulheres e as conclusões do trabalho apontaram para a necessidade de fortalecer a identidade de gênero na política pelo direito à participação e democratização, pois apesar da forte presença das mulheres nas plenárias, 64,3% delas afirmam nunca expressar seu pensamento durante os trabalhos. Portanto, a contribuição das mulheres é ainda pequena, para o processo de participação no orçamento do município do Recife.

Xavier (2004) destaca que a participação no movimento é contraditória para as mulheres: por um lado, enxergam como uma forma de emancipação e alcance de liberdade, por meio da possibilidade de desenvolver suas potencialidades, além das funções domésticas; por outro, mostram que são tidas como traidoras do seu papel na vida doméstica, de dona de casa e mãe de família.

São poucos os números e as pesquisas que diferenciam gênero, dentro do movimento social. Paoli (2006) coloca que a temática dos movimentos sociais não identifica o gênero de seus participantes e tão pouco, pergunta sobre o caráter que o gênero imprime à participação e às práticas coletivas.

Um olhar para os movimentos à partir de gênero, certamente mostraria a presença e a vitalidade da participação das mulheres, distanciando-se da homogeneização das ações promovidas pelos movimentos. Alguns movimentos por moradia como, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), reconhecem a presença feminina em sua base e criam espaços para o debate de gênero. Esses diversos trabalhos enfatizam que as mulheres são mais afetadas pelas desigualdades sociais e que a sua presença é frequente, associada ao âmbito privado e doméstico. Essa desigualdade que se dá no campo da vida pública, se expressa também na esfera territorial, expressão física da vida pública.

Nossas cidades são desiguais, talvez possamos afinar um pouco esse olhar e afirmar que, são diferentemente desiguais para homens e para mulheres. Segundos dados do IPEA (2011), no que diz respeito às desigualdades de gênero, os percentuais são de 3,4% para os domicílios chefiados por homens e de 4,4% para aqueles chefiados por mulheres. O que se pode observar aqui, é que domicílios chefiados por homens ou mulheres brancas, encontram-

se abaixo da média nacional que foi de 3,7% em 2004. Já aqueles chefiados por mulheres ou homens negros, encontram-se bem acima desse valor, chegando a atingir 5,8% no caso de chefia de mulheres negras, o que deve estar relacionado à condição de pobreza mais intensa destes grupos em relação aos brancos (IPEA, 2011). Estes dados demonstram que os domicílios são chefiados por mulheres negras (5,8%) em maior percentual, que os chefiados por mulheres brancas (4,4%), e ainda, comparando com os homens, que as mulheres representam um percentual maior. Também os dados demonstram que houve um crescimento de 2004 para 2011 dos domicílios chefiados por mulheres.

A participação das mulheres nas cidades e, conseqüentemente, na política urbana, fez com que as mulheres fossem desempenhando mesmo que de forma rudimentar, relações de poder, e afirmando o seu papel na sociedade como cidadã, fazendo com que esta posição de opressão fosse diminuída. A busca pela igualdade de gênero começou a surgir e o papel da mulher como ser político passou a ser representado nos diversos espaços públicos.

Esta luta pelas desigualdades entre homens e mulheres passa por um processo em construção e que cabem as mulheres a busca constante da conquista por um espaço político de poder, nos diferentes lugares, em diferentes períodos, para que assim se possa, cada vez mais, ampliar este espaço de participação das mulheres.

A concepção de gênero não pretende considerar que a dimensão de gênero seja mais ou menos produtora de desigualdades, que outras dimensões da estrutura sócio-política e econômica, como classe e raça /etnia, mas sim, indicar que não é possível entender e atuar com vistas às mudanças estruturais, se não considerarmos a complexa trama de interações e determinações mútuas, que são produzidas por estas três dimensões (gênero, classe, raça/etnia).

2.3 PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação das mulheres nas cidades engloba a questão da sua participação na construção das políticas públicas.

Neste item, trazemos para a discussão, a participação popular em projetos, programas e políticas públicas, vivida por homens e mulheres. Esta discussão remete ao processo de democratização que vem se desenvolvendo no país ao longo dos anos, mais especificamente após o regime militar. Nos anos 1990, conforme Carvalho (1998), a sociedade passou por um processo de generalização, por parte de diversos atores sociais que reivindicavam e apoiava a

“participação social”, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre Estado e Sociedade Civil.

A constituição de 1988 foi elaborada com um forte apelo à descentralização administrativa e a correspondente “abertura” para a participação popular e controle social.

Carvalho (1998), ao refletir sobre a participação como oferta estatal, acompanha as propostas de reforma do Estado para adequar a “máquina estatal” às demandas e à cultura moderna, tornando mais permeável a relação entre Estado e sociedade, o que contribui para a construção de um novo ideário democrático e participativo. Os setores democrático-populares, predominantemente, reativos, antagônicos e contestadores da legitimidade do Estado, passam a agir de maneira mais propositiva e transformam um processo tradicional de disputa, num processo de negociação. Os estudos realizados por Pontual (2000) revelam que o exercício da participação favorece aos cidadãos participantes, a aquisição de repertórios comportamentais, capazes de “sofisticar” o comportamento político deles e dos grupos sociais, do qual fazem parte.

Nos lugares com menor tradição organizativa e capacidade propositiva, a sociedade não “dá conta” de ocupar com qualidade os “espaços” criados por iniciativa legal e governamental, criando então, segundo Carvalho (1998), muitos “espaços esvaziados” e burocratizados de participação.

Para Bava (2001), a participação cidadã ainda é incipiente e restrita. Com relação aos orçamentos participativos, por exemplo, instituídos com o objetivo de permitir aos cidadãos seu envolvimento na definição de prioridades e aproveitamento dos recursos públicos, o que se verifica é apenas o empenho residual de pequenas verbas públicas, sem mudanças de prioridades no conjunto dos gastos públicos. No entanto, identificou também as limitações da população em geral, para exercer esses níveis de cidadania. Pontual (2000) revela a necessidade prévia ou concomitante, nos processos de Orçamento Participativo, de ações pedagógicas para capacitar os agentes envolvidos. Tanto no que se refere às informações necessárias para melhor qualificar os debates, como também, no que diz respeito aos planos de crescimento individual, como por exemplo, trabalhos que interfiram sobre a autoestima e sobre a capacidade de comunicação interpessoal. Indica também, a necessidade de aprendizagens relacionadas à “legitimidade subjetiva” da participação social que transcendam ao aspecto cognitivo e da afetividade.

Essa limitação de participação é proveniente, muitas vezes, da cultura política caracterizada pela dominação que, conforme Rover (2000) é uma forma recorrente na política nacional e tem, nos “espaços” locais, forte potencial para sua manifestação,

predominando em municípios de pequeno porte e de ambientes essencialmente rurais, como são uma parcela dos municípios brasileiros. Para o autor, a instituição de mecanismos que desloquem o exercício do poder do plano personalista para um plano institucional, requer uma mudança desse tipo de dominação. Assim, como no espaço local (comunidades, bairros, municípios ou regiões), há condições favorecedoras para a manutenção das relações políticas tradicionais pelas proximidades pessoais constituídas, e há também, condições favorecedoras de “rompimento”, por meio de processos de participação comunitária.

Chauí (2004) indica como obstáculos à democratização: a) as relações sociais hierarquizadas e verticalizadas, norteadas pelas ideias de mando e obediência (subordinação de um inferior a um superior) e sustentadas pelas instituições sociais (família, escola, religião e trabalho), reforçando nas classes populares o sentimento de serem subalternas, e resultando na naturalização das desigualdades sociais e econômicas; b) a naturalização da corrupção praticada pelos governantes e o emprego dos princípios da sociedade de consumo na política, também assumem um papel relevante. No primeiro caso, apesar da corrupção ser vista eticamente como imoral, não é percebido politicamente. No segundo, a indústria da política e para vender a imagem do político, o transforma em pessoa privada, colocando a política como uma categoria de espetáculo, mais para ser assistida do que para ser praticada; c) a recusa dos conflitos e contradições sociais, que procede à naturalização das desigualdades e da violência, usadas para afirmar a imagem de uma sociedade ordeira, que consideram perigosas e violentas as práticas de grupos e movimentos sociais, caracterizando os conflitos como crise, e esta como desordem, que deve ser combatida pelo uso do aparato jurídico e policial.

Assim, o neoliberalismo é alvo de críticas naquilo que mais o caracteriza: o “encolhimento” do Estado e a livre atuação dos mercados. A concepção tradicional de desenvolvimento parece não contabilizar adequadamente os aspectos sociais e ambientais, ou seja, não se importa se os lucros obtidos são decorrentes de uma relação predatória dos recursos naturais e humanos, promovendo desequilíbrios ecológicos, e profundas injustiças sociais.

Como resposta à crise da democracia representativa, são propostas outras formas de relação entre Estado e Sociedade Civil. Dentre os diversos estudos realizados que identificam o desenvolvimento na relação de diversas variáveis, como pobreza, democracia, participação política, mobilização coletiva e confiança interpessoal, (COLEMAN, 1988; PUTNAM, 1993; ALMONDE e VERBA, 1981) é notável o estudo realizado por Putnam (2002), que utiliza o conceito de capital social, inspirado pelas análises políticas de tradição sociocultural de

Tocqueville, que contribui sobremaneira para a visibilidade da conexão entre costumes de uma sociedade e suas práticas políticas. Em seu livro “Comunidade e Democracia”, Putnam (2002) realiza um estudo sistemático do desenvolvimento e adaptação das instituições públicas a seu entorno social.

Segundo Putnam (2002), a “comunidade cívica” compreende quatro aspectos essenciais: compromisso cívico como participação, relações políticas igualitárias, ou seja, os mesmos direitos e obrigações para todos; a solidariedade, a confiança e a tolerância entre os cidadãos, respeitando suas diferenças e as associações civis, não necessariamente políticas, que contribuem para a efetividade e estabilidade do governo democrático. Para Putnam (2002), a estratégia de não cooperar para o benefício mútuo, não é irracional em determinados contextos, porém, para haver cooperação, é necessário não apenas confiar no outro, mas sim, também crer que a recíproca é verdadeira.

Diversos são os programas e modelos de gestão pública nos quais estão previstos, em algum nível, o envolvimento mais aproximado da população nos assuntos e nas decisões de caráter coletivo.

Os programas com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como por exemplo, o Pró-Moradia e o Prosanear, balizados na filosofia do Conselho Curador, têm como componente obrigatório, linhas de ação socioeducativa, com ênfase na participação comunitária. O mesmo ocorre com os programas de habitação e desenvolvimento urbano, viabilizados com recursos do Orçamento Geral da União e recursos internacionais, como por exemplo, os relativos a empréstimos da União, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, como o Programa Habitar Brasil BID.

A participação das comunidades é uma condição inerente ao Trabalho Técnico Social, realizado nos diversos programas e projetos urbanos. Conforme coloca a Caixa Econômica Federal, um dos objetivos deste trabalho é:

[...] a criação de mecanismos capazes de viabilizar o envolvimento dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, bem como, incentivar a gestão participativa, garantindo a sustentabilidade do empreendimento (CAIXA ECONÔMICA, 2009, p.3).

A participação comunitária utilizada nos projetos urbanos nos remete a entender como o processo da participação na execução dos projetos urbanos é visto pelos organismos internacionais, uma vez que, o projeto Sítio Grande/Dancing Days foi contratado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O BID define a participação como “[...]um processo através do qual as partes interessadas influenciam e dividem o controle sobre as iniciativas de desenvolvimento e sobre as decisões e recursos que os afetam” (SOARES, 1998, p. 22-23). A participação não é restringida à modalidades específicas do projeto. Ao contrário, segundo a instituição, os métodos participativos podem ser usados em todos os tipos de projeto, e em todas as fases do seu ciclo.

Como partes interessadas o banco entende que:

[...] abrange não apenas as populações diretamente atingidas, como o conjunto de atores sociais que direta ou indiretamente tenham relação com o projeto ou com as políticas propostas, incluindo governo e agências implementadoras, organizações da sociedade civil, acadêmicos, populações locais e os próprios bancos. (SOARES, 1998, p. 22-23).

Frente às diferenças entre os atores envolvidos, o BID reconhece a necessidade de se criar mecanismos que possibilitem a interação entre eles, em bases equitativas. Assim, estabelece “como pré-condição para a participação, a divulgação de informações, a promoção sistemática de consultas às comunidades, e a capacitação organizativa e financeira dessas últimas” (SOARES, 1998, p. 24).

Conforme já comentado, Soares (1998) entende que a inserção da participação no conjunto das políticas do BID constitui-se no reflexo de um processo mais amplo, iniciado a partir dos anos 1990, que vem alterando a forma de pensar o desenvolvimento e a cooperação.

Considera-se um grande passo por parte do BID admitir, pelo menos no discurso, que a população atingida por suas políticas tenha o direito de participar das decisões que entornam suas vidas.

Entretanto, ainda que encontre no discurso dos bancos o compromisso de tornar a participação um elemento cotidiano do planejamento do desenvolvimento, a ênfase colocada nesse discurso sobre a participação, não é suficiente para garantir sua prática. Segundo Soares (1998), pode-se dizer que a participação dentro dos programas do BID ainda é um elemento marginal. Sendo que os entraves colocados são de diversas ordens, abrangendo desde a ausência de normas e diretrizes claras, pouca flexibilidade nos procedimentos e desembolsos, limitações de diversas naturezas da população participante, até claras restrições de ordem política, como omissão e manipulação de informações.

Leroy e Soares (1998), além de criticarem a concepção de participação exposta pelo BID como não sendo clara sobre os conceitos utilizados, também afirmam que o banco não

possui regras claras e concisas para que sua implementação aconteça da forma mais participativa possível, deixando a entender que em termos de participação “qualquer coisa serve”. Um planejamento temporal por parte do BID que suporte processos participativos também se mantém deficiente em seus programas. Não é de se surpreender que estes não apresentem os resultados esperados. Os autores ainda afirmam que são raras as experiências participativas realizadas nesses programas que tiveram êxito. Quando aconteceram, apresentaram um caráter bastante fragmentado¹².

Leroy e Soares (1998) vão mais além e dizem que, apesar de não haver um modelo único para a participação, como bem alertam os relatórios do BID, até hoje não foram definidas diretrizes básicas para a sua absorção nos procedimentos dos bancos. A participação não pode se limitar, como ainda ocorre, a meras consultas pontuais. Os bancos têm falhado ainda ao deixarem de adequar seus procedimentos à nova dinâmica da participação. Não é possível adotar o enfoque participativo e manter, por exemplo, os mesmos prazos estreitos para a realização da etapa inicial dos projetos, na qual é fundamental a identificação dos atores, a difusão de informações e o processo de consulta e negociação com a população envolvida. Por se desconsiderar esse procedimento, acabam-se gerando inúmeros problemas, sendo um deles, o entrave a processos participativos, e outro, os atrasos sucessivos nas fases posteriores dos projetos.

Segundo Bava (2003), na década de 1990, os bancos multilaterais preocupados em melhorar sua imagem, deram início a um processo que desembocou na produção de uma agenda social mundial e nas propostas de participação e empoderamento, associados ao tema da governabilidade. Sobre as intenções do banco em relação à participação, Bava (2003, p. 26) sugere que:

[...] não se trata de ampliar a democracia e socializar o poder, como reivindicam os movimentos sociais [...] trata-se, isto sim, de canalizar as demandas sociais para momentos de consulta e formalização destas demandas, para que elas sejam processadas por canais institucionais e métodos que garantam o controle da situação e a estabilidade política pelas instituições que organizam esses processos de participação.

¹² O estudo realizado pela mestranda em Sociologia Política, Edenilze Pellegrini, pela Universidade Federal de Santa Catarina, referente à participação feminina no Projeto Habitacional destinado a região Chico Mendes, do Programa Habitar Brasil BID, concluiu que a participação dos moradores no Programa HBB foi inexpressiva. A implantação do projeto habitacional foi marcada por relações clientelistas, autoritárias e conflituosas, contribuindo para o esvaziamento dos espaços de participação e decisão.

Esta participação que os Bancos concedem à sociedade civil e às ONGs não ameaça sua soberania, pois não tem o poder de alterar as suas políticas. Além disso, se o direito de participar é doado, os riscos de manipulação e cooptação são bastante reais. Em seu discurso, o banco concede a participação à sociedade civil, como meio de promover o empoderamento desta. Mas,

[...] a participação da sociedade civil, nesses termos [como direito doado], é vista como uma forma de esvaziar os movimentos sociais e protestos [...], assim como um meio de reconstruir a imagem das instituições multilaterais perante a opinião pública mundial. (BAVA, 2003, p. 26).

O autor ainda afirma que o que se tem observado nas experiências é que a participação,

[...] tem ficado muito aquém das expectativas, quase só no discurso, tornando-se, na verdade, um exercício ideológico de incorporar as iniciativas populares aos discursos e programas, ressignificando-as e, desta forma, buscando promover a cooptação, a manipulação e o controle das forças sociais envolvidas. (CACCIA BAVA, 2003, p. 27).

Os governos usam o discurso da participação por conveniência, mas procuram por todos os meios esvaziá-la de qualquer sentido. Outro ponto falho em muitos governos é a concepção de planejamento que defendem, por ser ultrapassada e contraditória, com a possibilidade de participação.

Modelado de maneira a garantir aos órgãos públicos o monopólio das ações, trata-se de processo eminentemente técnico-burocrático, herdeiro da concepção autoritária e centralizada, que marcou o planejamento desde os anos da ditadura. Dessa forma, ou se resiste à participação em nome do bom planejamento, ou se abre a possibilidade de participação como condição para o sucesso do projeto, mas dentro de uma concepção instrumental e utilitarista. (LEROY E SOARES, 1998, p. 216).

A concepção tecnocrática da participação é entendida por Leroy e Soares (1998) quando esta é programada de cima para baixo, ou seja, os gestores é quem definem quando, como e onde a população pode participar. São raros os casos em que esse tipo de abertura traz resultados positivos à participação. Reza o BID que “tem que ter” participação, mesmo que não tenha sido programada esta etapa. Então, na maior parte dos casos, alguns grupos irão ou ignorá-la ou orientá-la de modo clientelista.

Por outro lado, Leroy e Soares (1998) ressaltam que a aceitação da participação por parte dos governos e órgãos públicos pode ter outras motivações. Instaura-se um tipo de barganha em vários projetos em que o Estado faz algumas concessões à participação, aceitando algumas reivindicações. Em compensação, as pessoas que estão participando, emprestam

legitimidade aos governos envolvidos. Além disso, os governos ainda podem atuar no sentido de manipular a sociedade através da exagerada formalização da participação.

[...] criam-se organismos, uns, supostamente deliberativos e outros, técnicos, que codificam a participação, amarram-na em regras, cotas, critérios, afogam-na em números e dossiês, ridicularizam-nas em reuniões burocráticas. [...] são formas mais sutis e, no entanto, mais eficazes de esvaziamento do que o não funcionamento ou o descumprimento da função dos órgãos colegiados, pois envolvem as entidades na teia da tecnoburocracia. Dessa forma, o risco é que a participação estreitamente vinculada ao projeto se esgote com seu término. (LEROY E SOARES, 1998, p. 220).

Por fim, ressalta-se para as falhas de participação de uma população marcada pela expropriação, com dificuldades em argumentar e negociar suas vidas. Que acostumadas, as promessas eleitoreiras e clientelistas, já não acreditam em seus governantes, agindo com desconfiança em relação aos projetos do governo. E ainda, questiona-se como exigir participação de uma população estigmatizada e desprovida de autoestima, que sofre pela ausência de condições dignas de viver, de morar e de alimentar-se.

2.4 PARTICIPAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NO BRASIL

O fenômeno da participação é um processo que vem sendo construído ao longo dos anos. Mesmo com todas as dificuldades em participar, e esta dificuldade, muitas vezes, seja decorrente do elemento da cultura política da sociedade, enraizado nas culturas locais, se observa que existe a tentativa da população em participar.

Se formos discutir a participação, numa perspectiva de gênero, tendo a mulher como centro, pôde-se observar que sua participação ocorreu na construção de diversos movimentos sociais.

A participação das mulheres em movimentos sociais demanda uma análise sobre o termo, ou seja, a ideia de participação é polissêmica e possui uma grande relevância, pois o engajamento à partir de suas ações coletivas e através de diversas experiências constitui uma rica base empírica, que proporciona visibilidade às mulheres, percebidas supostamente como apolíticas, como se as características à participação, fosse exclusiva do comportamento masculino. Essa participação supõe uma possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes, pois a cidadania se torna ativa através da participação popular como um princípio democrático.

Portanto, mesmo com os avanços teóricos, percebe-se muitos limites na compreensão da dinâmica da participação das mulheres, que é extremamente complexa, com dificuldade de transcender as relações desiguais dos espaços institucionais.

A participação dos sujeitos na sociedade tem sido objeto de análise da teoria social e coloca no debate as diferentes formas organizativas do mundo contemporâneo. Para Ávila (2001), a participação e a organização das mulheres em movimentos, possibilita a estas, uma inserção no processo político, trazendo para a esfera pública as questões até então percebidas como da esfera privada, e com valor menor. Essa participação dá-se principalmente por diversos projetos de desenvolvimento ao ignorarem as mulheres enfraquecendo, de fato, suas oportunidades de independência econômica e conquista da cidadania plena.

Vargas (2000), na discussão sobre direitos a cidadania, levanta a questão de que as pessoas menos privilegiadas economicamente, muitas vezes, são ajudadas por caridade, recebendo donativos, e não direitos de fato, colocando as pessoas como passivas, e que não exigem seus direitos. Contra-pondo-se a essa situação, os movimentos feministas, que variam no conteúdo, e forma de atuação, procuraram no final deste último século, quebrar muitas barreiras, partilhando de uma preocupação comum, que é a de garantir às mulheres todos os direitos sociais e o acesso às oportunidades educacionais e materiais, como trabalho e habitação.

O exercício da cidadania plena implica marcar presença na esfera pública. Significa adquirir e garantir direitos, cumprir com os deveres sociais e, em condições consideradas adversas, buscar as conquistas de novos direitos. Por isso, a cidadania pressupõe a observação de regulamentações sociais, a convivência societária e, em última instância, o reconhecimento também do outro como cidadão. Nesse sentido é que, para uma continuada construção da cidadania, pressupõe-se a participação do sujeito nas coisas públicas, e na busca de regulamentação que vão na direção da realização da justiça social.

Para Scherer-Warren (2001), um dos caminhos de participação dos sujeitos na esfera pública é pelas formas de associativismo civil e de movimentos sociais, que possibilitam a formação de identidades coletivas e ideários comuns, pré-requisito para a demanda coletiva de direitos e para a criação de novos valores e normas para a vida societária. Observa que na sociedade contemporânea há Novos Movimentos Sociais (NMS), como os ecológicos e pela qualidade da vida, pelo reconhecimento da diversidade étnica e de gênero, enfim, uma multiplicidade de novos sujeitos com especificidades diversas, que vêm se fortalecendo por meio de inovadoras formas de participação.

Para este autor, trata-se, portanto, de organizações formais, com certa continuidade temporal e referência espacial. Analisando o Brasil, Sherer-Warren (2001) destaca alguns tipos de tipologia das principais formas de associativismo civil: a) **Associações comunitárias**: é por meio delas que os moradores encaminham suas reivindicações para a melhoria da infraestrutura do bairro e da comunidade de referência; para a melhoria da qualidade de vida (saúde, educação, lazer, meio ambiente, etc.); para reconhecimento de suas tradições culturais (pela promoção de eventos, festas, festivais, etc.). Podem incluir nessa categoria, desde as antigas Sociedades Amigos de Bairro, os Conselhos Comunitários (criados por iniciativas governamentais, mas que na prática muitas vezes se confundem com as associações criadas por iniciativa da sociedade civil), as mais recentes, as Associações de Bairro, de Moradores ou Favelados e grupos locais de defesa cultural. b) **Mútua-ajuda**: são geralmente grupos de ações de solidariedade para minimizar o sofrimento ou carência de segmentos sociais específicos (crianças de rua, idosos, aidéticos, alcoólicos, doentes pobres, e atingidos por enchente). Frequentemente se situam na fronteira entre associativismo assistencialista (a filantropia propriamente dita) e o associativismo de defesa da cidadania.

Conforme Landim (1993), as fronteiras entre a filantropia e a cidadania nem sempre são muito nítidas. Num país como o Brasil, em que há fome e carências que dificultam uma existência humana digna, esse associativismo coloca em pauta a necessidade de se observar os pré-requisitos mínimos para alguém poder ser considerado cidadão, a possibilidade da sobrevivência. c) **Associações de classe**: sindicatos e associações profissionais que lutam pela defesa de interesses de uma categoria específica de trabalhadores.

Muitas vezes, coadunam a defesa meramente corporativista de uma categoria com lutas políticas mais abrangentes pela cidadania, como por exemplo, no denominado sindicato-cidadão que, em muitos locais, coordenou a Campanha do Betinho e, trabalhou para a formação de redes de solidariedade, articulando o associativismo civil em torno de questões da gestão pública local. d) Os primeiros estudos sobre os movimentos sociais urbanos no Brasil tinham uma filiação teórica de Jordi Borja e Manuel Castells. Em 1970, Castells deu ênfase ao debate sobre as questões urbanas, na corrente de análise marxista da realidade social. As **Organizações não governamentais** (ONGs): trabalham a serviço de outros grupos carentes ou em prol da defesa ou conquistas em torno de problemas específicos (meio ambiente, mulher, negro e direitos humanos.), normalmente fazendo mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, apoio material ou logístico para o desenvolvimento socioeconômico, o bem estar social ou a construção da cidadania de populações-alvo. Tem

institucionalidade própria, com registro civil, como identidade sem fins lucrativos, públicas, porém não estatais.

A crescente busca de parceria do Estado com as ONGs levou à uma proliferação dessas, que frequentemente são criadas para desempenhar uma mediação paraestatal assistencialista. A militância histórica no interior das ONGs cidadãs critica este novo “mercado” das ONGs, as quais correm o risco de perderem seu ethos de lutadoras pela cidadania e se tornarem instituições assistencialistas tradicionais. e) **Organizações em defesa da cidadania:** distinguindo-se das ONGs, são grupos sem institucionalidade (registro em cartório), que se definem pela construção de identidades específicas ou de valores, lutando pelo seu reconhecimento na esfera pública, pela melhoria da qualidade de vida e pela defesa de direitos (de gênero, ecológicos, étnicos, juvenis).

Esse tipo de associativismo vem se desenvolvendo a partir de ideários construídos no campo simbólico dos denominados novos movimentos sociais. f) **Associativismo de base religiosa:** a base de organização do grupo realiza-se em conexão com uma religião institucionalizada, em que seus sujeitos identificam-se com os princípios normativos desta. Esse tipo de associativismo é um dos mais antigos, tendo-se desenvolvido a partir de várias religiões, sobretudo em relação à filantropia. A associação religiosidade e cidadania desenvolveram-se especialmente no interior das Comunidade Eclésias de Base (CEBs,) das pastorais e dos Mini- Projetos ligados à Cáritas, à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e a fundos da solidariedade cristã.

De acordo com Scherer-Warren (2001) os movimentos sociais passam a ganhar relevo quando começam a surgir práticas de lutas pela cidadania, que transcendem as reivindicações específicas de cada associação. O movimento transcende a prática localizada e temporal de uma organização. É um conjunto mais abrangente de práticas sócio-político-culturais, resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis, que realizam um projeto de mudança: social (a partir do cotidiano), sistêmica ou civilizatória. Observa que empiricamente são organizações concretas, as práticas particulares com suas redes de interação, sendo o movimento a síntese, dessas múltiplas experiências referenciadas a um campo simbólico. Ou seja, o movimento social é um conjunto de referências simbólicas, num campo de valores sociais e de práticas sociais, que vai sendo construído na memória e na ação coletiva, penetrando em vários níveis, nas relações familiares, comunitárias, societárias, no local, no nacional e no planetário (ROSSIAUD & SCHERER-WARREN, 2000).

Analisa que por intermédio dos movimentos sociais, os sujeitos coletivos poderão começar a minar as tradicionais estruturas de dominação com seus respectivos modelos de

desenvolvimento, de exclusão social e de discriminação sociocultural; e estabelece novos rumos de civilidade para a nossa sociedade e com vistas às gerações futuras (SCHERER-WARREN, 2001).

Observa-se que na tradição cultural política brasileira, predominantemente autoritária e elitista, preempção/apropriação das alternativas mais populares, sempre foi a regra das elites no poder, embora justificada por discursos pseudodemocráticos. Acrescenta que na ação intercruzada e cumulativa das múltiplas formas de organizações e práticas pela cidadania, começam a criar legitimidade as novas formas de agir democrático e se constitui o que poderíamos chamar de sociedade civil.

Os movimentos sociais em lutas por melhorias urbanas tiveram destaque, ficando conhecidos por movimentos sociais urbanos. Castells (1977) desenvolveu uma metodologia que baseava na observação concreta, para captar nos movimentos suas perspectivas, sua estrutura interna, suas contradições, seus limites e possibilidades, suas relações com a cidade e com o Estado, e assim, estaria relacionando o movimento social com a problemática econômica e política do capitalismo, bem como, com a crise urbana.

Castells (1973) afirma que os movimentos sociais urbanos são os verdadeiros impulsionadores de mudança e de inovação da cidade. Escreve no livro “a Questão Urbana” (1975) que: “[...] Não há transformações qualitativas da estrutura urbana que não sejam produzidas por uma articulação de movimentos urbanos por outros movimentos, em particular (nas nossas sociedades), pelo movimento operário e pela luta política de classe.

Este autor, nos anos 1980, abandonou o referencial marxista e passou a ser influenciado pelo trabalho de Touraine (1997). Para Castells, a história e a sociedade são formadas por uma articulação de experiência, produção e poder. Os movimentos urbanos passaram a ser definidos como práticas coletivas, conscientes, originárias de problemas urbanos, capazes de produzir mudanças qualitativas no sistema urbano, na cultura local, e nas instituições políticas, em contradição com os interesses sociais dominantes institucionalizados (CASTELLS, 1983).

Mudanças se fizeram nas análises sobre os movimentos urbanos nos anos de 1980, com o surgimento de inúmeros movimentos e formas organizativas populares e na publicação de textos importantes que serviram de subsídios às análises da realidade urbana, como o de Lúcio Kowarick – Espoliação Urbana (1979). As formas de ocupação do solo nas cidades e mesmo a definição de políticas habitacionais, decorrem da intermediação de diferentes interesses dos proprietários fundiários, das empresas de construção civil, do “promotor imobiliário”, do incorporador, do poder público, da população envolvida por meio de

movimentos organizados ou não. A política fundiária é um instrumento para a viabilização da política imobiliária. Portanto, a espoliação urbana, baseada na falta de acesso aos serviços de consumo coletivo, é considerada um fator desencadeador de movimentos sociais.

Referindo-se aos anos 1960, Santos (1999) assinala que o movimento estudantil foi o grande articulador da crise político-cultural do fordismo, por ter enfatizado a luta por maior participação política e por opor ao produtivismo e ao consumismo, outra ideologia antiprodutivista e pós-materialista.

Merece destaque os movimentos não institucionalizados, que se pretendiam independentes do Estado e dos partidos, criados após as derrotas políticas dos anos 1960, sobretudo após o Ano Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968. Tanto o movimento sindical, como o movimento estudantil foi atingido.

Na segunda metade da década de 1970, ganham força os movimentos de bairros, que se constituíram em um novo processo de auto-organização. Os movimentos sociais da década de 1970 tinham um caráter fragmentado. Até 1978, os conflitos da época tinham o apoio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), da Igreja Católica. Esses movimentos da década de 1970, em sua maioria, eram liderados por mulheres.

Nesta década também surgem os Clubes de Mães da região sul paulistana. Como desdobramento do Clube de mães, surge o Movimento do Custo de Vida. Na mesma época, surge o Movimento de Saúde, na Baixada Fluminense, e em São Paulo. Este movimento adquiriu um caráter mais institucionalizado em 1990, após a Constituição de 1988. Surgem também outros movimentos: dos transportes coletivos, dos movimentos espontâneos, como os do quebra-quebra, para obter melhorias na prestação de serviços públicos.

Na Região Metropolitana de São Paulo, na década de 1970, se destacaram os movimentos sociais urbanos com greves dos metalúrgicos. Também significativos foram os movimentos dos moradores da periferia pelo acesso à terra, à moradia e aos bens de consumo coletivos. O período de 1978 a 1985 marcou a transição para um novo modo de fazer política e para novas práticas de pressão social.

Podemos registrar que em 1º de maio de 1980, em São Bernardo do Campo, o dia do trabalho foi comemorado, no momento que ocorria uma greve dos metalúrgicos. Em solidariedade aos grevistas, formaram comitês de apoio em fabricas e bairros da grande São Paulo. Isto demonstra como os diversos grupos populares surgem no espaço público, reivindicando seus direitos e indicando o aparecimento de novas identidades coletivas.

Ao mesmo tempo, no período de 1980, foram criados dois núcleos de pesquisas sobre os movimentos sociais no Rio de Janeiro. Nos anos 1980 existiu um panorama novo na

prática e na teoria sobre os movimentos sociais populares urbanos, com a luta pelo acesso à terra, e por sua posse pela moradia, expressas nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados, articulação do movimento dos transportes e movimentos de favelados.

Ainda é importante registrar que na luta dos movimentos de favelas e na luta pela posse coletiva, a igreja católica desempenhou um importante papel na mobilização popular por moradia, como a pastoral das favelas, criada na cidade do Rio de Janeiro. O processo de moradia se iniciou com a autoconstrução e posteriormente o mutirão, sendo este último considerado a melhor opção, por ser um processo de trabalho conjunto, onde os moradores contavam com a solidariedade dos demais.

Também novos núcleos de pesquisas sobre os movimentos urbanos foram criados em São Paulo.

Podemos observar também nos anos 1980, que os movimentos sociais no Brasil passaram da fase do otimismo, para a perplexidade, e para a descrença. Vários fatores contribuíram, como: as alterações nas políticas públicas, o desgaste das chamadas práticas participativas, o crescimento do associativismo institucional e o surgimento de grandes centrais sindicais. Vários dirigentes de movimentos se tornaram dirigentes de órgãos públicos.

Em 1985, Castells reafirma que os movimentos sociais não são agentes de transformação social. Eles possuem limites políticos e técnicos, e limites profundos em termos de sua capacidade de transformação urbana.

Os movimentos são fundamentais para uma gestão democrática da cidade, porque são os verdadeiros diagnosticadores das necessidades coletivas. Podem gerar consciência para novas mudanças. O Estado, segundo Castells (1985), é o grande elemento responsável pela coesão social, pois ele tem a capacidade de regular as relações políticas de classe, desempenhando um papel de árbitro.

O que o autor aborda é de grande importância para se entender porque os diversos movimentos sociais que surgiram nos anos 1980 no Brasil, não permaneceram por muito tempo. Neste período, esses movimentos passaram por momentos diferentes, de ascensão à decadência, de acordo com o papel que exerceram e com o controle do Estado.

Borja (1996) foi um estudioso sobre os movimentos sociais urbanos. A contribuição dele é sobre os movimentos sociais reivindicatórios, que para ele, são os elementos básicos destes movimentos: ações coletivas, utilização da teoria marginalista do usuário e necessidades coletivas. Ele distingue três tipos de conflitos que geram os Movimentos Sociais Urbanos: os agentes urbanos (Estado, população usuária); o Estado e os capitalistas privados

e o terceiro conflito é a competição entre os capitalistas, entre o grande e o pequeno capital. Borja classifica os movimentos urbanos em: reivindicatórios, democráticos e de situação dual de poder.

Os anos de 1990 redefiniram novamente o cenário das lutas sociais no Brasil. Alguns movimentos sociais urbanos do período de 1970-1980 entraram em crise interna de militância, de mobilização e de credibilidade das políticas públicas. Temos como exemplo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), criado em 1979 em Santa Catarina. Nos anos 1970, o MST esteve associado à Comissão Pastoral da Terra. Nos anos 1980, passou a contar com dirigentes ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e ao Partido dos Trabalhadores (PT) e a fundamentar seu projeto no socialismo marxista. O MST nos anos 1990 tornou-se o maior movimento popular do Brasil.

Entre 1994 a 1997 a atuação do MST se ampliou e lutou pela reforma agrária. Ganham importância nesta época, as ONGs, por meio de políticas de parceria estruturadas com o poder público. Neste cenário houve elementos que tiveram influência sobre a dinâmica dos movimentos sociais: a crise econômica que levou à uma diminuição dos empregos formais; as políticas econômicas que deram suporte às atividades na economia informal; as ONGs que aparecem como estruturas organizativas do processo de produção de algumas mercadorias, e o número de pessoas sem teto morando nas ruas, que cresceram assustadoramente.

No Rio de Janeiro se destaca o Movimento “Viva Rio” em 1994, fruto do trabalho das duas instituições, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e o Instituto de Estudos da Religião (ISER). Este movimento se estruturou baseado nas premissas do desenvolvimento do trabalho comunitário-solidário, no terceiro setor.

O Movimento Popular de Luta pela Moradia persiste enquanto estrutura organizativa com identidade própria, mas, transformou-se bastante em função das novas frentes que o próprio movimento ajudou a construir, como a luta no plano jurídico pela reforma urbana.

Os movimentos sociais urbanos persistem ainda hoje e carregam sua bandeira de luta, tentando recuperar a força que existia na década de 1980. Esses movimentos sociais urbanos, a exemplo, o movimento da reforma urbana, contribuíram para que a população pobre buscasse o acesso à moradia.

2.4.1 PROCESSOS PARTICIPATIVOS E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NO RECIFE

A cidade do Recife pela sua formação histórica e pela cultura local de participação desde os anos de 1955, na gestão participativa do governo de Pelópidas Silveira, propiciou o surgimento de movimentos descentralizadores e participativos. Esses movimentos foram consolidados na medida em que a estrutura organizativa dos setores populares permitiu a sua legitimação, como atores sociais, e estes exerceram um maior poder de pressão sobre o Estado.

A Lei Orgânica do Município do Recife, de 04/04/1990, atendendo as determinações da legislação federal e, ao contexto democrático brasileiro, estabeleceu alguns princípios e instrumentos de democratização e participação da população na gestão pública, entre eles, os conselhos e câmaras setoriais, com caráter deliberativo e composição paritária. O período de 1997- 2000 caracterizaram-se por uma nova forma de tratar a participação popular, com uma interrupção nos avanços democráticos conquistados anteriormente. O orçamento participativo continuou a ser um elemento presente na gestão, mas, com redução do percentual de recursos sujeito às discussões.

Em 2001, depois desta interrupção nos processos participativos, assumiu o poder uma gestão do Partido dos Trabalhadores, com uma concepção radicalmente democrática de governar e com o discurso do fortalecimento dos canais de participação popular. A visão que essa gestão teve de fortalecimento dos Conselhos, não foi só uma visão institucional de partilhar poder, foi de, enquanto gestor público, animar a sociedade para ela se apropriar dos espaços de cidadania. Esse instrumento de exercício de cidadania foi conquistado na Constituição de 1988.

A partir de 2005, com a reforma administrativa da Prefeitura Municipal do Recife, fundiram-se as Secretarias de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã e a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), originando a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA).

Segundo a ONG Etapas (1975, p.25), “[...] A partir da luta pela garantia de direitos básicos das reivindicações de melhorias urbanas e equipamentos sociais, a população começa a se organizar em Associações/Conselhos de Moradores.

Por outra parte, a tradição política local teve sempre a marca da polarização entre os setores da direita e da esquerda, a primeira identificada com os interesses das elites locais e a segunda, aplicada à condição de defensora dos pobres.

A ausência de condições dignas de vida e a negação dos direitos resultaram em ações coletivas que reivindicaram do Estado o cumprimento das demandas, e originaram um processo de luta permanente pela transformação das estruturas sociais por parte dos setores excluídos da sociedade, através das Associações de Bairro e da Liga dos Moradores.

A história do Movimento de Bairro do Recife teve início, em 1931, com o registro em Cartório, da Liga dos Proprietários da Vila de São Miguel (Afogados), cujo objetivo era congregaer debaixo de uma mesma bandeira, sem distinção de cor, nacionalidade, credo político ou religioso, todos os proprietários pobres da Vila São Miguel. Revoltados com a maneira como era tratado pelo governo, o povo intensificou as lutas e ocupações por todas as décadas de 1940 e 1950, fundando diversas Associações de Bairro, apoiadas pelo Partido Comunista. Foram criados os Comitês Populares e Democráticos de Bairros; a Sociedade Mixta Largo do Viveiro de Afogados; a Sociedade Beneficente Mista 30 de Setembro, em Mustardinha; a Sociedade dos Proprietários do Largo dos Pescadores da Estrada dos Remédios, entre outras, que não possuíam registro em cartório, mas que existiam de fato.

Todas elas visavam à posse da terra e reivindicavam equipamentos coletivos e melhoria da qualidade de vida das comunidades carentes, pressionando o poder público, através de abaixo-assinados, reuniões com secretários e prefeitos, e atos públicos.

A retórica da “participação popular” fez parte do discurso dos setores políticos da cidade do Recife em diversos momentos de sua história. No entanto, foi no primeiro governo de Pelópidas Silveira (1955), que se inaugurou a ideia de que o povo deveria ter participação ativa nas ações da prefeitura e que a criação de associações de bairros deveria ser incentivada.

O Programa Prefeitura nos Bairros ocorreu durante a gestão de Pelópidas (1955) e Arraes (1959). Teve como principio a descentralização e a democratização da gestão. O programa teve como objetivo viabilizar a participação popular no processo da tomada de decisões do governo municipal, através da criação de fóruns institucionais de entidades representativas dos movimentos sociais de bairros, com a finalidade de fiscalizar as ações do poder público, estimular a organização popular, dentre outros.

Este programa tornou-se o instrumento estratégico da administração para a viabilização de projetos de caráter global e setorial, com vistas ao atendimento das demandas prioritárias da população. O programa foi gerenciado pela Secretaria de Ação social que mantinha a articulação institucional com as demais instâncias da administração. A coordenação e a articulação com os movimentos sociais organizados foram realizadas através do Departamento de Descentralização Politico-Administrativa.

A gestão de Miguel Arraes, eleito em 1959, deu continuidade ao ideário político do governo anterior, mobilizando a população, através das associações de Bairros e do Movimento de Cultura Popular (BARROS apud SOARES, 1982).

Em 1963, no segundo governo de Pelópidas Silveira, foi criado o Conselho das Associações de Bairros. Com o golpe militar, teve seu mandato cassado pela Câmara Municipal (ETAPAS, 1989).

O período que se seguiu do golpe militar até 1978, foi marcado por uma forte ação autoritária, tendo como resultado, a perda de autonomia dos municípios e a repressão às liberdades democráticas.

O paternalismo e a repressão contra os movimentos da sociedade civil estimularam, posteriormente, a mobilização da população, através de passeatas, atos públicos, etc. Entre os anos de 1966 e 1977, foram criadas somente 13,35% das entidades do Movimento de Bairros, com o apoio da igreja. Os movimentos de bairros se expressaram basicamente por intermédio de grupos de mulheres, de saúde, de jovens e comissões, voltados para problemas específicos de cada região (ETAPAS, 1988).

No período de 1979 a 1985, os problemas urbanos já eram palco das lutas sociais e do ressurgimento dos Movimentos de Bairro. O Governo Federal de Geisel propôs um projeto nacional de “Desenvolvimento com Participação”, que possibilitou um espaço mais amplo de negociação entre o governo e as organizações sociais. O Governo Municipal de Gustavo Krause no período de 1979/1982 deu a sua administração um cunho nitidamente populista. O slogan foi “participação com compromisso com as camadas populares”. No seu governo, Krause criou dois mecanismos: o Sistema de Ação Comunitária (SAC) e o Grupo de Ação Comunitária (GRACO), com a proposta de planejamento participativo. O sistema de participação, posto em prática, era considerado pelo movimento popular como tentativa de cooptação. (ETAPAS, 1989).

O prefeito Joaquim Francisco (1983/1985) reorientou o trabalho iniciado pelo seu antecessor junto aos bairros, substituindo o estreito relacionamento político com algumas lideranças comunitárias, por uma articulação com a classe política. A atenção se voltava para as reivindicações e proposições advindas de grupos formadores de opiniões, estabelecendo uma sistemática de participação da classe empresarial. As organizações populares não eram atores fundamentais na negociação, só sendo reconhecidas a partir da pressão da população (ETAPAS, 1988).

As administrações municipais de Gustavo Krause e Joaquim Francisco marcaram o período de maior mobilização e resistência do movimento contra a política do governo local.

Até 1986, durante as duas administrações, foram criadas cerca de 80% das entidades de bairros existentes no Recife. Muitas dessas entidades estavam atreladas aos programas da prefeitura. Outras entidades representaram resistência à própria administração. Duas entidades tiveram presença marcante nesse processo, a FEACA, criada em 1978, posicionou-se contra a linha de trabalho no bairro de Casa Amarela, e o Conselho de Moradores de Brasília Teimosa, que através de um intenso processo de mobilização da população, elaborou a sua própria proposta de urbanização, conhecida pelo nome de Projeto Teimosinho (ETAPAS, 1989).

O período representou também uma nova fase de consolidação das organizações, que extrapolavam o bairro. Em 1980, foram criadas as Assembleias dos Bairros, como estrutura principal de articulação do conjunto das entidades de bairro do Recife. Ainda em 1980, foi criada a Reunião dos Conselhos e Associações de moradores do setor sul, motivada pela mobilização em torno da questão do abastecimento d'água dos bairros afins. Em 1982 nasceu a Comissão de luta do Ibura, fruto da resistência da população do bairro do Ibura contra a instalação de um aterro sanitário. No âmbito mais amplo do Estado, em 1980, foi criada a Federação das Associações de Moradores dos Núcleos Habitacionais de COHABs (FEMOCO HAB), objetivando dar apoio às associações criadas pelo Estado, e, a Federação Comunitária de Pernambuco (FECOPE), que em 1983, congregava associações, conselhos de moradores, clubes esportivos, interclubes, grupos de mães e outros (ETAPAS, 1989).

A atuação dos movimentos de bairros mais articulados não se limitou ao trabalho reivindicativo, atuando na promoção de eventos, atos políticos, participação em grupos de trabalho, e ou militância partidária. Em 1984 ocorreu uma grande passeata em protesto ao aumento do preço das passagens dos transportes coletivos, promovida por intermédio da Assembleia dos Bairros, e em 1985, foi realizado no Recife o Congresso Nacional pelo Movimento de Defesa dos Favelados.

No governo de Jarbas Vasconcelos em 1985, foi criado o Programa de Emergência da Cidade do Recife, que norteava a proposta de gestão democrática do seu governo. Esta se fundamentou em três princípios básicos: a transparência das decisões, a descentralização administrativa e a participação popular. No seu governo foi criado o Conselho Popular, antiga reivindicação de segmentos organizados. Outra reivindicação era a Preservação da Autonomia dos Movimentos.

A década de 1990 foi marcada pela forte presença do poder local na construção da agenda pública e, particularmente, evidenciou o seu papel na instauração dos mecanismos de gestão democrática da cidade do Recife, estabelecidos pela Constituição de 1988. O

gerenciamento político se processou por intermédio das Plenárias, por Regiões Políticas Administrativas (RPAs), e no campo da operação e controle, estava prevista a formação de Comissões Setoriais. As plenárias foram constituídas a partir da representação de todas as entidades organizadas, em cada uma das doze RPAs, nas quais foi dividida a cidade. As Plenárias se constituíram num Fórum Político, periódico, amplo e aberto. Foram criadas as Comissões Setoriais de Acompanhamento, como estratégia de controle da população, para acompanhamento e fiscalização dos programas e projetos, e para definição de estratégias de ação junto com a Prefeitura.

Os canais de participação na gestão do setor de saúde e de educação se deram através das Comissões. Na saúde foram criadas as Comissões Locais por Unidade de Saúde, Comissões Locais Integradas por RPAs e a Comissão Municipal de Saúde. Na educação foram criados os Conselhos Escolares e o Conselho Municipal de educação.

Os modelos de gestão em urbanização ocorreram de diversas formas, gestores de práticas participativas, como os Mutirões Habitacionais, cujo objetivo essencial foi buscar soluções para o equacionamento dos conflitos urbanos surgidos em função da ocupação irregular de terras; as ações emergenciais de saneamento; a preservação do Centro do Recife e o Programa de Regularização de Áreas de Interesse Social (PREZEIS). Algumas experiências merecem destaque, como o Programa de Contenção de Encostas, Os Morros da Cidade (ação de proteção aos morros do Recife), o SOS Saneamento (ações de saneamento nas áreas carentes), o Projeto Pina (ações nas comunidades pobres localizadas nas áreas de baixadas do Recife), e o PREZEIS. Também foi criado o Conselho de Desenvolvimento Urbano (órgão institucional de participação para controle do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife) (PREFEITURA DO RECIFE, 1989).

O PREZEIS foi regulamentado pela Lei do Prezeis, Lei 14.947 de 1987, e é o principal instrumento de regularização fundiária e de reordenamento urbano de assentamentos espontâneos localizados nas áreas pobres da cidade do Recife. O seu processo de institucionalização foi alvo de pressões, conflitos e negociações, culminando com o encaminhamento pelo Executivo e a aprovação do Legislativo Municipal. O processo de Gestão do Programa se dá por intermédio da participação conjunta do poder público e comunidades, através de uma estrutura organizativa, composta pelo Fórum do PREZEIS, que é constituído de Câmaras de Urbanização, Legalização, Orçamento e Finanças e pelas

COMULs, instância local de cada Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), tendo o Fórum do PREZEIS, como ferramenta fundamental de viabilização dos investimentos¹³.

Na época da sua criação, foram classificadas 27 áreas como ZEIS, sobre as quais deveriam promover a regularização fundiária, ações de urbanização e sua integração à estrutura urbana. No entanto, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), não dispunha de instrumentos que inibissem a especulação imobiliária, embora reconhecesse as características particulares daqueles assentamentos, e propunha a regularização jurídica e a integração à cidade formal.

Além disso, a LUOS reconhecia apenas 27 áreas como ZEIS, dentro de um universo estipulado de 200 favelas, deixando o restante destituído de instrumentos legais de acesso ao solo e benefícios urbanos, e demonstrando a estratégia implícita do mercado imobiliário.

Em 1983, assumiu a prefeitura do Recife, Joaquim Francisco, que não seguiu a linha de trabalho junto aos bairros populares, como Gustavo Krause. Pelo contrário, a cidade passou a ser governada e as problemáticas urbanas decididas de forma globalizante e não através dos movimentos nos bairros. “Não se detecta nenhuma estratégia política específica de conquistar ou arregimentar, para o jogo político, o Movimento de Bairro” (SILVA, 1988, p.20).

No dia 11 de março de 1987, a Câmara dos Vereadores aprovou o projeto de Lei do PREZEIS (Nº 14.947). Mas, na negociação com o poder público, o texto original perdeu três dispositivos importantíssimos: a obrigação explícita do Município para cumprir as determinações das COMULs; aprovação por decurso de prazo dos pedidos de remembramento ou desmembramento de lotes nas ZEIS; e a responsabilidade da prefeitura em arcar com o ônus decorrente desta lei.

Só depois de muita luta é que a Prefeitura começou a urbanizar e legalizar as ZEIS Coque, Brasília Teimosa e Coelhos. Mas, nas outras ZEIS, nada acontecia e as favelas continuavam aumentando. Cansadas de esperar pelo Poder Público, o Movimento Popular,

¹³ O estudo sobre as Mulheres no Prezeis ocorrido na cidade do Recife, realizado por Rezende (2001) vem afirmar a constante participação feminina nas diversas instâncias dos espaços públicos, esferas ditas como masculinas. Das 32 comunidades que participam do Prezeis, 20 comunidades são representadas por mulheres. No fórum do prezeis existem 32 Comissões de Urbanização e legalização (COMULS) que participam das reuniões, sendo que cada COMUL possui dois representantes comunitários, totalizando 64, sendo 28 representadas por mulheres e 36 por homens, totalizando um percentual de 43% de representação feminina e 57% de representação masculina. Convivendo com o espaço institucional do prezeis, as mulheres procuram espaços para reivindicarem melhorias para suas comunidades e buscam visibilidade e poder através da legitimação que lhes é fornecida tanto pela sua comunidade como pelo prezeis. Esta visibilidade e poder trazem reflexos para suas relações familiares e pessoais. A maioria das mulheres mostrou que o ingresso na esfera pública tomou-as mais conscientes dos seus direitos, mais autônomas, decididas, e com uma maior aquisição de conhecimentos.

assessorado pela Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz, elaborou um projeto de lei que definiu normas e métodos para urbanizar e legalizar todas as ZEIS e possibilitou a transformação de outras áreas em ZEIS, visando à regulamentação do art. 14 da LUOS. Foram instituídas 66 áreas ZEIS no Recife.

O PREZEIS pôde ser considerado como referência nacional das mudanças do modo de gestão do planejamento urbano voltado para as áreas de ocupação espontânea da cidade. Pela primeira vez um projeto de lei elaborado pelo povo havia sido aprovado e porque, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, o PREZEIS reconhecia o direito social à moradia, acima do direito à propriedade, ou seja, “defendia o princípio de que a terra existe para morar e não para ser fonte de lucro e especulação” (FASE, 1997, p.6). Atualmente, sessenta e seis (66) localidades foram formalmente reconhecidas como ZEIS, ocupando, aproximadamente, 85% das áreas de favelas no Recife.

O Programa Prefeitura nos Bairros criado na gestão de Jarbas Vasconcelos foi reestruturado, na qual foram redefinidos os objetivos e as diretrizes que deveriam nortear o exercício da participação na Gestão Municipal, o que veio a consolidar, posteriormente, a institucionalização do Orçamento Participativo.

Em setembro de 1987 foi realizado o Congresso que, com maciça participação de delegados dos bairros, cria a Federação de Bairros da Região Metropolitana do Recife (FEMEB) e elege a sua primeira diretoria. Também em 1987 nasceu mais uma articulação setorial: o Conselho Popular do Setor Caxangá, formado por 22 entidades, que escolheu como prioridades a educação, a saúde e o saneamento.

Representantes das organizações populares passaram a participar dos fóruns institucionalizados pela Prefeitura, como o Fórum do PREZEIS, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal dos Direitos Humanos, a Comissão Geral do Projeto Recife, dentre outros.

Em junho de 1988, o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) realizou o 1º Congresso Estadual dos Favelados, onde foi aprovado o estatuto do MDF de Pernambuco. Em agosto de 1988, o MDF, a FEMEB e a Comissão de Lutas do Ibura, organizou uma caravana para Brasília, com o objetivo de protestar contra o corte de verbas para os programas de habitação (ETAPAS, 1989).

A década de 1990 iniciou-se retornando à administração municipal, o ex-prefeito Jarbas Vasconcelos, que apesar de adotar uma mudança na aliança política, aproximando-se do Partido da Frente Liberal (PFL), vai dar continuidade as propostas de democratização da gestão iniciada, na sua primeira passagem no executivo municipal, mas, incorporando novos

instrumentos de ação. Entretanto, essas inovações, na prática, vieram ocorrer em detrimento dos grupos menos hegemônicos (SILVA & TEIXEIRA, 2007; CABRAL, 2004; FERNANDES, 2004; LEAL, 2003).

Ainda para Leal (2003, p. 189), “os setores populares passaram a ter uma influência restrita na agenda municipal, sendo seu principal canal de influência, o Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo” através do qual foi possibilitada a participação dos setores populares na agenda municipal.

A partir de 1997 a gestão municipal foi administrada por Roberto Magalhães, da Frente Liberal (PFL), com o compromisso de manutenção de todas as políticas desenvolvidas na gestão anterior. Seguido de João Paulo [2001 – 2008] do Partido dos Trabalhadores (PT), que se reelegeu e também fez seu sucessor, João da Costa, que apesar de ter como carro chefe o Orçamento Participativo, esse teve novos formatos metodológicos de interação com o planejamento urbano e sua gestão (SILVA & TEIXEIRA, 2007).

CAPÍTULO III

O PLANEJAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL

Neste capítulo abordamos o Planejamento Urbano e as Políticas Urbanas no Brasil a partir da década de 1980 e até os anos de 2012, descrevendo o planejamento urbano e a participação social o processo histórico de urbanização no Brasil, a política urbana e de habitação no Brasil, as cidades e suas contradições, a cidade do Recife e sua política habitacional.

Após a promulgação da Constituição de 1988, foi criado um novo modelo de gestão pública, no qual estimula a participação popular, que deve ser entendida como o exercício pleno da cidadania, exigindo assim, a conscientização do indivíduo quanto ao seu verdadeiro papel, na busca pela melhoria do bem estar social.

Com relação às políticas urbanas no Brasil, discutiremos a política urbana desde a década de 1980, com a função social da propriedade urbana, como direito fundamental, e como princípio, diretamente conectada, aos interesses sociais e aos valores econômicos, buscando compreender a dinâmica da cidade e as relações sociais que nela se estabelecem. Abordaremos também, a política de habitação no Brasil e no Recife, as contradições urbanas das cidades e o processo de exclusão sócioespacial, tendo como destaque, a cidade do Recife.

O planejamento surgiu como uma resposta aos problemas enfrentados pelas cidades, tanto aqueles não resolvidos pelo urbanismo moderno, quanto àqueles causados por ele. A expressão “planejamento urbano” vem da Inglaterra e dos Estados Unidos, e marca uma mudança na forma de encarar a cidade e seus problemas.

Para Souza (2004), o planejamento urbano é uma atividade que remete ao futuro, uma vez que, busca prever a evolução dos processos, problemas e dificuldades gerados no momento atual. O planejamento visa ainda aproveitar as vantagens e benefícios que possivelmente surgirão. A ação de desenvolver um planejamento urbano, nada mais é do que realizar um prognóstico, estabelecendo simulações de possíveis cenários futuros, possibilitando assim, a efetivação de um planejamento mais eficaz. Contudo, existem linhas de pensamento que discordam da ação de planejar possíveis situações futuras para uma cidade, como é o caso, dos marxistas e conservadores. Os marxistas acreditam que como o Estado é capitalista, estará a serviço da classe dominante e, portanto, atenderá apenas aos interesses desta classe. No entanto, nada impede de o cargo ser ocupado por um governante

que atenda aos interesses das classes populares. Já os conservacionistas, acreditam que o Estado deve intervir o mínimo possível nos processos econômicos e sociais, relegando isto ao mercado, onde empresas e indivíduos teriam o direito a livre concorrência. Neste sentido, ao diminuir o poder do Estado nas questões econômicas e sociais, conseqüentemente, haverá a redução de sua capacidade de planejamento.

O planejamento urbano é entendido também como atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”, preocupado, essencialmente, com fatores como o traçado urbanístico, as densidades de ocupação, a racionalização dos fluxos e o uso do solo. O Estado passa a deter caráter regulatório, ou seja, deve controlar a expansão urbana, a ocupação e o uso da terra, concentrando-se em planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racional e eficiente, sustentado por uma arquitetura absolutamente despojada. (SOUZA, 2002; HARVEY, 1993).

Já a gestão urbana é uma atividade do presente que está relacionada à administração de situações imediatas, rotineiras e que demandam curto prazo de tempo. Assim, o horizonte temporal é a diferença básica entre essas duas expressões (SOUZA, 2004). As críticas conservadoras se avolumaram e houve um enfraquecimento do planejamento pela popularização do termo gestão. Por mais importante que seja a gestão, não se pode abdicar do planejamento.

Retomando os aspectos da história do país, o período de 1930 cria condições para o desenvolvimento do Estado como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como, padrões e valores sociais, e culturais, de tipo propriamente burguês. (IANNI, 1977). A partir dos anos 1970, e no contexto da crise e da reestruturação contemporânea do capital, o planejamento perde espaço em detrimento da gestão. Nas décadas seguintes, ele assume funções e papéis cada vez mais amplos e o planejamento torna-se a forma de intervenção privilegiada no campo público.

Uma modificação importante refere-se ao reconhecimento do fenômeno urbano como algo dinâmico, o que leva a encarar a cidade como resultado de sua própria história e como algo que está de alguma maneira, evoluindo no tempo. Portanto, a cidade passa a ser vista como o produto de um determinado contexto histórico, e não mais, como um modelo ideal a ser concebido pelos urbanistas (KOHLSDORF, 1985).

Caracterizam-se as seguintes matrizes do planejamento vinculadas à emergência e evolução de intervenções urbanas planejadas no Brasil: a) modernista/funcionalista, b) estratégica de mercado e/ou pós-modernista e c) participativa/crítica.

O planejamento urbano modernista/funcionalista efetua a passagem da imagem da cidade enquanto desordem, para a cidade enquanto ordem social e progresso, centro irradiador do processo civilizatório. Este se fragilizou diante de outras perspectivas, inclusive de caráter empresarialista e inscritas sob a denominação de planejamento estratégico. Também se observa uma “[...] mudança na escala dos planos: a pretensão à visão global compreensiva dá lugar a um planejamento mais contextualizado, voltado para bairros ou setores específicos da cidade” (GONDIM, 2007, p.83).

No Brasil, no contexto das décadas de 1980 e 1990, novas matrizes de planejamento, gestão e reforma urbanas se desenvolvem. O planejamento pós-moderno se instaura no Brasil entre o final da década de 1970 e início de 1980, trata-se de uma atividade multidisciplinar que trabalha o ordenamento físico da cidade em conjunto com a análise dos processos sociais que a ajudam a construir. O planejamento urbano lida com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço. De acordo com Souza (2006), o planejamento urbano deve ser encarado como uma pesquisa social aplicada, situada num campo interdisciplinar, onde sociólogos, geógrafos, e outros especialistas atuem em conjunto com os arquitetos e urbanistas na área de planejamento.

O planejamento urbano participativo e crítico, hipoteticamente, vinculam-se à participação popular e às transformações socioespaciais, articuladas a um projeto de sociedade, de economia e de país, distinto dos atualmente existentes, que reproduzem desigualdades socioespaciais em uma lógica de mercantilização da vida e do planeta, alienação social e exploração econômica (SOUSA, 2002).

A Política Urbana no Brasil é constituída num quadro econômico e institucional que lhes forneceram a moldura, com o regime autoritário, fluxos e refluxos experimentados pelo sistema econômico e pela rápida urbanização. A política urbana brasileira não parte de uma visão compreensiva do problema urbano no país. Tem desde o princípio, um caráter fragmentário. Privilegia o aspecto habitação, e aos poucos, vai incluindo outras áreas, como água, esgotos sanitários e o planejamento de cidades.

3.1 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A prática de planejamento urbano retoma as principais correntes e modelos teóricos que se estabeleceram nos últimos anos, com o planejamento tecnicista (físico-territorial), sem a participação da sociedade; com o planejamento estratégico (empresarialista) e o com o planejamento participativo. Este último ocorre com a participação popular, que com a

constituição de 1988, teve abertura para realizar esta participação e manter o controle social. A participação popular tornou-se a essência do Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual a constituição vigente, também denominada “Constituição Cidadã”, inovou, criando diversos mecanismos que possibilitassem o exercício da democracia direta e participativa, sendo que, para alguns casos (orçamento participativo), obrigou a sua observância para realização da própria gestão pública.

O termo **urbano** segundo Castells (1973) designa uma forma particular de ocupação do espaço por uma população, resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente elevada, ou seja, a aglomeração, com uma grande diferenciação funcional e social. Mas, é, sobretudo pelas relações sociais que se estabelecem nesse espaço, decorrentes de uma aproximação físico-territorial, e de um sistema cultural sintonizado com um projeto, que se expressa o modo de vida urbano.

Segundo Castells, não se pode focar a questão urbana sem destacar a história do processo de urbanização, que, por sua vez, introduz a problemática do desenvolvimento das sociedades (CASTELLS, 1973). Isto quer dizer, se é claro que, o processo de formação das cidades é à base das redes urbanas, e condiciona a organização social do espaço, que quase sempre, se detém na taxa de crescimento demográfico, relacionando num mesmo discurso ideológico a evolução das formas espaciais de uma sociedade e a difusão de um modelo cultural sobre a base de uma dominação política (CASTELLS, 1973).

Tal reflexão nos leva a precisar melhor o termo urbanização, que, segundo Castells (1973), tem dois sentidos distintos: i) concentração espacial de uma população à partir de certos limites de dimensão e de densidade; e ii) difusão de sistema de valores, atitudes e comportamentos, denominado “cultura urbana”.

Para Oliveira (2006) é no espaço urbano que se estabelece uma contradição entre “a visibilidade do fenômeno e a possibilidade de sua contradição enquanto teoria”.

Retomando o processo histórico, as mudanças qualitativas do processo de industrialização que marcam a década de 1930, quando tanto os principais centros, como os de menor porte, passam por um acelerado crescimento da população urbana, correspondem ao confronto dos urbanistas com novas estratégias territoriais, novos instrumentos e novos mecanismos institucionais. O afluxo de novos habitantes para as cidades, que a partir desse momento passa a ser composto, majoritariamente, por migrantes nacionais, é entendido como desequilíbrio econômico entre o urbano e o rural.

A primeira manifestação desta simultaneidade na abordagem da cidade é a mudança no formato das legislações propostas e aprovadas. Foi na década de 1930 que se adquiriu um

formato múltiplo, agregando numa única lei – código de edificações/ zoneamento e subdivisão de terrenos. Embora o zoneamento ainda se apresente esquemático, definindo zona urbana, suburbana e rural, na maioria dos casos, já era utilizado como estratégia de controlar o crescimento vertical na zona urbana. Na década de 1930, apenas Recife e o Distrito Federal incluem em seus Códigos de Obras, elementos deste formato de zoneamento.

Historicamente o desenvolvimento de uma cidade resulta de transformações estruturais, que por sua vez, são consequência de movimentos cumulativos de recursos técnicos, materiais e humanos de uma sociedade. Nessa perspectiva, a paisagem urbana sofre uma evolução, em ritmos distintos, estabelecendo contornos e organizando a paisagem física. Nesse sentido, a noção de desenvolvimento tem a ver com a articulação da transformação da estrutura social de uma sociedade (CASTELLS, 1973).

A aceleração da urbanização no Brasil é intensificada no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), cujas ações políticas visavam à modernização do país com medidas sociais e econômicas, baseadas, principalmente, em maciços investimentos na industrialização. Junte-se a isso a fase da explosão demográfica, entre os anos de 1940 a 1970. Tais processos aliados intensificaram o ritmo de crescimento.

A industrialização teve continuidade, durante cerca de 15 anos do Regime militar (1964-1985), o qual procurou atrair investimentos estrangeiros para o país, ao mesmo tempo, em que fez o Estado assumir atividades empresariais. Sendo uma decorrência da industrialização, a urbanização do país se deu nesse período histórico breve e recente urbano.

Segundo Maricato (2000), o processo de urbanização brasileiro foi e ainda será marcado pela herança do latifúndio, que resiste há mais de quatro séculos a todos os debates e propostas de mudanças. Para ela, embora a urbanização se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor, no mando coronelista, estão presentes nesse processo. Reina uma confusão em torno da questão fundiária e dos limites das propriedades em todos os municípios brasileiros. A terra é um nó no campo e também nas cidades, já que a legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando envolve direitos sociais.

O urbanismo e o planejamento no período de 1930 assumem o sentido de adaptação das cidades à era industrial, e, por tabela, às necessidades do capitalismo, buscando transpor a racionalidade da produção industrial fordista, para o âmbito da produção do espaço urbano.

O discurso ideológico se faz presente no segundo período que Villaça (1999) seleciona para caracterizar como um período importante na história do planejamento urbano no Brasil, o qual vai de 1930 a 1990. O autor apresenta a tentativa de esconder a origem dos

problemas, atribuindo ao planejamento a função de solucioná-los. Os problemas eram, portanto, entendidos como fruto do crescimento caótico, para os quais a solução estaria no planejamento racional, com técnicas e métodos bem definidos.

Nas décadas entre 1930, e, até 1970, o planejamento assume funções e papéis cada vez mais amplos, e torna-se a forma de intervenção prioritária no campo público. A partir dos anos 1970, e no contexto da crise e da reestruturação contemporânea do capital, o planejamento perde espaço em detrimento da gestão. Este deslocamento teórico e político, porém, não assume sentido absoluto. Ao contrário, a realidade sócioespacial é demarcada também, por tendências opostas, indícios de visões e projetos em disputa na sociedade, que fortalecem a importância social e política da legislação, das políticas, do planejamento e da gestão urbana.

Entre os séculos XIX e XX, o planejamento urbano estava voltado para as concepções modernistas/funcionalistas, e as reformas urbanas evoluíram, porém seu apogeu histórico situa-se entre o final da segunda guerra mundial e princípios da década de 1970. O planejamento modernista deve suas raízes ao iluminismo e ganharam especificidades durante os anos do welfare state (1945 a 1975), período chamado de “trinta gloriosos”. Portanto, as concepções modernistas constroem a passagem da imagem da cidade enquanto desordem, para a cidade enquanto ordem social e progresso, centro irradiador do processo civilizatório. Outra ideia é a racionalização da vida social associada à perspectiva de controle social, evidenciando a modernidade como sociedade disciplinar e a constituição efetiva de uma ordem social, demarcada por valores morais e estéticos específicos.

Maricato (2002, p. 126) indica:

[...] Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas [...] atribuiu ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como, asseguraria o desenvolvimento econômico e social.

“[...] 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, p. 123).

As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade,

ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões que propiciassem, segundo vários autores de cunho marxista, a reprodução da força do capital, conforme os anseios dos atores responsáveis pela “máquina de crescimento urbano”. Portanto, o planejamento urbano modernista/funcionalista fragilizou-se, pois não representava os anseios da população e não correspondia à realidade local.

Por conseguinte, Maricato (2002, p. 123) destaca como “após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista, que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais”.

Nos anos 1980 devido à influência neoliberal, ao endividamento e à estagnação econômica, o planejamento regulatório perde força. Este período, segundo SOUZA, (1988, p. 70) caracterizou-se por “tentativas formalistas e funcionalistas de planejamento, traduzidas na filosofia dos planos diretores, com suas propostas de planejamento, e nos múltiplos planos regionais e estaduais”.

No entanto, no fim dos anos de 1980, novas possibilidades surgiram através da Constituição de 1988, a qual representou um avanço, na possibilidade do Plano Diretor ser um instrumento que define se a propriedade está ou não cumprindo sua função social. Para que pudessem ser implantados os princípios presentes na Constituição de 1988, foram necessários instrumentos que a regulamentasse, e que incorporasse os princípios constitucionais, previstos no capítulo que dispõe sobre a política urbana.

Com a promulgação da constituição em 1988, na qual constam as diretrizes da política urbana no seu artigo 182, o período teve como eixos, a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas dos anos de 1990, já sob o impacto da crise fiscal, sendo a escassez de recursos uma questão central (PORTELLA FILHO, 1994).

Ao mesmo tempo, neste período, a realidade urbana nas cidades, em si mesma, transformou-se, tornando-se mais complexa, ao incluir forças econômicas, sociais e culturais divergentes, tais como, mercados econômicos globais, interesses estratégicos empresariais e o desenvolvimento da economia e da sociedade local (FARAH, 2000). Portanto, como coloca Carvalho (1998), os setores democrático-populares, reativos da legitimidade do Estado, passam a agir de maneira mais propositiva.

O urbanismo ocorre numa lógica racional-arquitetônica, em contraposição as estruturas urbanas espontâneas ou "naturais", ao indivíduo-tipo atemporal e ahistórico, corresponde uma ordem-tipo, para o progresso. A concepção racionalista coloca que o

urbanismo pode ser aplicado em qualquer lugar, pois tem um caráter universal. Busca um urbanismo controlado, uma lógica formal para o traçado urbano. Os da corrente culturalista buscam um crescimento espontâneo, natural e orgânico da cidade.

A concepção de se ter a cidade como categorias de funcionalidade e ordenação, nos moldes da produção industrial, na qual a cidade moderna deveria se adequar, é defendida até metade do século XX, e é substituída pela concepção mercadológica.

Também neste período ocorreu a redistribuição de tarefas e funções, de deveres e compromissos entre os poderes federal, estadual e municipal, com a proposta pela Reforma Constitucional de 1988, que estabeleceu o município como o grande receptor de encargos executivos, legislativos e fiscais.

Entendemos que a Constituição de 1988, através de legislação específica, propiciou a realização de práticas participativas (FILHO, 1994). O artigo 182 da Carta Magna dispõe que [...] a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição Federal de 1988 reforça o papel de centralidade das cidades no encaminhamento da organização espacial. Ao mesmo tempo, exige a obrigatoriedade da implantação dos planos diretores, por parte da administração municipal, para cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme disposto no Capítulo “Da Política Urbana” (Capítulo II, do Título VII, da Ordem Econômica e Financeira), instituindo o *plano diretor* como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (artigo 182). Esta jurisdição converge para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, impedindo uma reforma urbana tão discutida e defendida em 1987, pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, superando intervenções urbanísticas que se preocupavam, apesar, com estética, ordem e funcionalidade.

Nesta perspectiva, a Constituição Brasileira de 1988, promulgada em um momento de ascensão das forças sociais que lutavam pela democratização do país, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana. Com ela, o fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação a centralização autoritária da política urbana, exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985. Com base nas diretrizes federais sobre o desenvolvimento urbano e sobre a propriedade privada da terra e imóveis, como garantia do direito à cidades sustentáveis, gestão democrática, por meio da participação da população, cooperação entre os governos, dentre outras, o planejamento e a gestão urbana, foram remetidos para a esfera municipal.

O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em dois pilares: a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta). O Estado passa a construir espaços de democratização com a sociedade, muitas vezes ocorridos em função da luta dos movimentos sociais. Os canais de participação ocorrem através de conselhos de saúde, de educação, das cidades, dentre outros. Por sua vez, ainda esta participação é incipiente, devido à permanência de uma cultura política, como aborda Chauí (2004), onde as relações sociais são hierarquizadas, baseadas na relação de mando e obediência e reforçam o sentimento das classes populares a serem subalternas.

Para Velazquez (1985), a participação é basicamente um processo de intervenção das forças sociais presentes no desenvolvimento da vida coletiva. E se falarmos desta participação com o enfoque de gênero, esta se torna presente, mas, com o caráter mais acentuado da obediência nas relações, comparadas com a dos homens. Portanto, este processo do poder político na sociedade capitalista, que é reforçado nas classes populares, dentro desta, se estabelece nas relações entre homens e mulheres.

Para Souza (2003, p. 22), “Entender corretamente a cidade e as causas de seus problemas, é uma condição prévia indispensável à tarefa de se delinearem estratégias e instrumentos adequados para a superação desses problemas”.

De acordo com Corrêa (1995), o espaço urbano é fragmentado, pois possui diferentes tipos de uso - áreas comerciais, industriais, residenciais ou de expansão urbana. No entanto, essas diversas áreas encontram-se articuladas através dos chamados fluxos, ou seja, pela circulação de pessoas, de mercadorias, de investimentos ou de decisões.

Todavia, esse autor coloca que,

[...] O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço. (CORRÊA, 1995, p.11).

A grande cidade capitalista é o lugar privilegiado de ocorrência de uma série de processos sociais, entre os quais, a acumulação de capital, e a reprodução social têm importância básica. Estes processos criam funções e formas espaciais, ou seja, criam atividades e suas materializações, cuja distribuição espacial constitui a própria organização espacial urbana.

Não se pode considerar o planejamento como conservacionista nem como democrático, visto que o mesmo deve ser articulado, tanto por poderes estatais, quanto por

grupos sociais. Sua maior tendência às práticas conservacionistas está relacionada ao sistema que rege o Estado – o capitalismo – o qual é administrado pelas classes dominantes que irão defender seus interesses (SOUZA, 2004).

Nos anos 1990, entre as correntes reformistas, o "planejamento politizado" ou "alternativo" brasileiro, derivado do ideário da Reforma Urbana, parece ser o que mais avançou. Entretanto, os "novos planos diretores" da época do "planejamento politizado" brasileiro têm tropeçado em muito mais obstáculos. O planejamento social-reformista vem, aos poucos, sendo esmagado pelo peso de tudo aquilo que tem subestimado, por força de certo resíduo tecnocrático, "tecnocratismo de esquerda", (SOUZA, 1998). Da crise dos movimentos sociais urbanos à fragilidade técnica da maioria das prefeituras, da cultura política não participativa à força de inércia do tecnocratismo, enraizado nos quadros técnicos das administrações municipais (SOUZA, 2000).

Legada à condição de inoperante e de ser incapaz de encaminhar soluções para as pautas sociais, econômicas e urbanas, a prática de planejamento envereda-se, pela década de 1990, para um caminho a ser substituído por formas de “gestões” mais flexíveis.

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (nos países de língua inglesa, management), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazo. O hiperprivilegiamento da ideia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. Em outras palavras, ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo” (SOUZA, 2002, p. 31)

A concepção de se ter a cidade como categorias de funcionalidade e ordenação, nos moldes da produção industrial, na qual a cidade moderna deveria adequar-se, defendida até metade do século XX, é substituída pela concepção mercadológica.

De acordo com Harvey (2000), com a crítica ao urbanismo moderno, há o início da era pós-moderna, verificando-se uma ruptura, que o planejamento deve ser realizado em larga escala. Esse novo planejamento visa como um novo tipo de planejamento de mercado.

Na década de 1990, a concepção do planejamento urbano é de caráter empresarialista, e é inscrito sob a denominação de planejamento estratégico que se torna referência para as práticas urbanísticas. Como método, o planejamento estratégico incorpora princípios e preceitos relacionados à perspectiva de que as cidades competem pelas oportunidades do mundo globalizado. A difusão do planejamento estratégico de cidades contribuiu para universalizar certas categorias de percepção, expressas no aparato teórico. A

afirmação do planejamento estratégico como principal instrumento da política urbana, em substituição ao urbanismo do primeiro momento, assinalava a força do poder econômico.

A cidade com o papel de ator político, deve agir corporativamente com esse fim, para sobreviver e vencer. Trata-se da cidade corporativa que cobra o esforço e o “consenso” de todos, em torno dessa visão generalizante de futuro. Trata-se agora da cidade “mercadoria” e da “cidade-empresa” (que deve ser gerenciada como uma empresa privada competente) (VAINER, 2000).

A cidade em competição busca atração para desenvolver a sua capacidade de inovação e difusão. A cidade toma como protótipo a empresa privada. O planejamento estratégico é a formalização mais acabada da cooperação público privada para definição de objetivos e programas, linhas de ação e de projetos, e também a gestão de serviços.

Para Arantes (2000) o Plano Estratégico, em nível local, cumpre o papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto. Ele incorpora a noção da cidade/universo autônomo, a qual necessita instrumentalizar-se para competir com as demais, na disputa por investimentos, tornando-se uma “maquina urbana de produzir renda”.

Conforme Lacaze (1993), a prática do urbanismo participativo desenvolveu-se nos países anglo-saxônicos, inicialmente, como crítica acadêmica, e, depois, como prática de movimentos e organizações sociais, para somente na década de 1980, transformarmos em política governamental.

O planejamento participativo é considerado como qualquer sistema de planejamento urbano que possibilite a participação efetiva das populações no processo de planejamento e gestão do território. O planejamento participativo pode ser acessível a qualquer cidadão. Há em todos os sistemas participativos uma mudança de posição do cidadão, que repercute na mudança do tempo do planejamento (do futuro para o presente) e da noção de necessidade. Esta última qualifica o planejamento participativo com a dimensão do planejamento, adequada à democracia e a dinâmica das cidades na pós-modernidade.

Ezquiaga (1997) falava que o plano deve considerar as diferenças. Entretanto, na prática, percebemos que as diferenças no tocante ao gênero, não foram observadas e respeitadas durante a elaboração dos planos para as cidades. Portanto, é fundamental a participação das mulheres nas discussões sobre o planejamento das cidades, pois propicia a construção de um espaço, que possa discutir as questões que dizem respeito aos filhos, idosos, e que estão diretamente relacionadas às mulheres.

Para Lacaze (1993), para ser considerado participativo, o método deve corresponder a determinadas intensidades de participação: o primeiro grau, que consiste em informar, dar conhecimento; o segundo grau, que introduz sistemas de consultas por pesquisas públicas; o terceiro grau, o que há a partilha do poder de decisão do Estado, havendo a renúncia de determinados assuntos pelo Estado, em detrimento das decisões populares e, o quarto grau, caracterizada pela autogestão, em sistema radicalmente democrático.

Um modelo de planejamento participativo relaciona-se com a democracia participativa, do ponto de vista do lugar dos cidadãos nos processos políticos, e, também, da racionalidade, liberdade e comunicação, como instrumento de política de intervenção governamental.

Uma legislação federal, seja a restrita ao controle da expansão urbana, seja a abrangente a um leque mais amplo de regulação do crescimento urbano, constitui objeto de embate de várias gerações de urbanistas no Brasil. Somente em 1979 é aprovada a lei 6.766 (Parcelamento do solo) e, em 2001, a lei 10.257 (Estatuto da Cidade).

No período de 2000 foram formulados instrumentos para o planejamento das cidades. Um dos principais instrumentos foi o Estatuto da Cidade, que é a lei de n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Para todo efeito, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade reforça essa orientação autônoma e descentralizadora dos municípios, após a promulgação da Constituição de 1988. Essa demarcou o papel do Plano Diretor como instrumento de planejamento e norteador da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nesta direção, o Plano Diretor tem como diretrizes: construir cidades com uma qualidade urbana para todos, evitando a formação de assentamentos irregulares e informais; construir mecanismos democráticos, que possibilitem a prática da gestão compartilhada.

Conforme definido pelo Ministério das Cidades, o Plano Diretor estabelece um conteúdo mínimo de ações para o município, que tenha previsão expressa de implantação de sistema de planejamento, baseado em mecanismo de gestão democrática, capaz de garantir a mais ampla participação da população na elaboração, fiscalização e avaliação da política urbana, permitindo a conquista da real cidadania e a defesa de padrões aceitáveis de qualidade de vida. No entanto, os Planos Diretores elaborados nas diversas cidades brasileiras

continuaram a expressar uma prática tecnicista, baseada na concepção de planejamento físico-territorial clássico.

Alerta Villaça (1991), estes planos tem cumprido um papel ideológico mais do que instrumento de orientação da gestão e de investimentos. Estes planos por sua vez, não atendem aos problemas afetos a conformação espacial do conjunto urbano e da cidadania, que continuam a desafiar o planejamento e a gestão das cidades. Por outro lado, entendemos que a elaboração do Plano Diretor possibilita o fortalecimento do processo participativo na construção de mudanças sociais, a partir do que o sujeito coletivo dá sentido e se impõe no pensar a cidade.

3.1.1 O ESTADO FRENTE AO PLANEJAMENTO

O planejamento urbano das cidades ocorre em decorrência da necessidade de ordenamento territorial dos espaços urbanos e cabe ao Estado, o papel de controlador deste planejamento.

No pensamento moderno, o conceito de Estado, as concepções de Estado e da Sociedade Civil se originam das teorias contratualistas, do direito natural ou jusnaturalismo, que foram desenvolvidas no processo de transição para o capitalismo. Os modelos dos contratualistas (WEFFORT, 2006), Hobbes e Locke, são constituídos com base em dois elementos que se contrapõem e sucedem: o Estado (ou sociedade) de natureza e o Estado (ou sociedade) civil. Para eles, a sociedade civil não se contrapõe ao Estado (WEFFORT, 2006).

Já Hegel coloca o Estado burguês no marco do movimento histórico real de desenvolvimento e consolidação da sociedade capitalista. Hegel é o primeiro a fixar o conceito de sociedade civil como algo distinto e separado do Estado político. Hegel coloca que o Estado é a totalidade orgânica de um povo, não um agregado, um mecanismo, um somatório de vontades arbitrárias e inessenciais (WEFFORT, 2006).

A teoria contratualista toma como modelo de constituição do Estado e da passagem do Estado de natureza para o Estado civil, uma figura do direito privado, o contrato, que institui relações de obrigatoriedade, universalidade e eticidade da vida estatal. O conceito que está na base do Estado não é o de contrato, mas o de vontade (universal) (WEFFORT, 2006). Para Hegel, o Estado é a substância ética consciente de si, a reunião do princípio da família e da sociedade civil, a mesma unidade que existe na família como sentimento do amor, e a essência do Estado. Para ele, caberia ao Estado garantir o bem público, ao mesmo tempo, que preserva a sociedade civil e seus fundamentos, dentre os quais, a propriedade privada.

Portanto, o Estado é transformado no sujeito real que ordena e materializa a universalização dos interesses privados e particulares da sociedade civil (WEFFORT, 2006).

Marx conceitua o Estado em contraposição a Hegel (WEFFORT, 2006). Marx coloca que o Estado emerge das relações de produção. Não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. Sendo assim, ela expressa os interesses da estrutura de classe inerente às relações sociais de produção (WEFFORT, 2006). Nessa mesma linha do raciocínio, Gramsci amplia o conceito de Estado, incorporando novas funções e incluindo as lutas de classes. Para ele, o Estado é ampliado de seu tempo e contexto, preservando a função de coerção (sociedade política) tal como descoberta por Marx, que incorpora a esfera da sociedade civil (WEFFORT, 2006).

Historicamente o Estado é a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, com o papel de evitar as disfunções do mercado e promover políticas públicas. Entretanto, na sociedade capitalista, a regulação estatal cedeu lugar ao ajustamento, frente às necessidades e interesses do mercado e do capital, revelando tendências contemporâneas de desregulamentação e redução do papel e da presença do Estado.

Através do planejamento urbano e da gestão da cidade, o Estado atua no espaço urbano e, nesse contexto, estão retratados os interesses dos agentes da sociedade, reflexo dos diferentes interesses sociais, políticos e econômicos. Dado que o Estado está inserido na lógica capitalista, ele irá conduzir os processos de produção do espaço sob essa lógica. Topalov (1979) considera que o papel do Estado é fundamental no processo de produção do espaço.

O Poder Executivo tem a incumbência de elaborar e aplicar políticas públicas, visando solucionar ou desenvolver questões relacionadas com os interesses coletivos da sociedade. No âmbito urbano e regional, tais políticas estão ligadas à dinâmica urbana e regional, a saber, às atividades dos diferentes agentes sociais no que tange a ocupação do espaço físico-ambiental. O Estado funciona então como mediador entre os diferentes agentes sociais. Na prática, o Estado acaba por gerir as relações que se estabelecem entre o espaço público e o espaço privado.

Segundo Santos (2003), o que caracterizava o Estado brasileiro no período (1920-1980) era seu caráter desenvolvimentista. O Estado tinha como meta o desenvolvimento, e não se preocupava com as relações da sociedade. Este Estado desenvolvimentista tinha uma característica de um Estado conservador, centralizador e autoritário.

O objetivo do Estado brasileiro neste período de 1920-1980 era consolidar o processo de industrialização. Portanto, o seu foco era de ordem econômica: construir uma potência

intermediária no cenário mundial. A tradição era de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social, ao conjunto da sociedade. A sua postura era de executor e não de regulador. O Estado desempenhava a função de promover a acumulação privada na esfera produtiva (SANTOS, 2003).

Para Santos (2003), as políticas públicas tinham como objetivo principal promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, sem a transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira. As políticas sociais tradicionalmente são construídas no modelo de um Estado autoritário e conservador. Quando se tem uma política centralizada, o tratamento é homogeneizado. A centralização faz com que as propostas venham de cima para baixo, e essa é uma tradição das políticas sociais no país.

Segundo Santos (2003), a crise do Estado é a crise de um modelo específico de Estado que vigorou no Brasil durante a maior parte do século XX, um Estado desenvolvimentista e conservador. O modelo de Estado desenvolvimentista foi promotor de desenvolvimento, por um lado, mas também das enormes desigualdades que temos no Brasil de hoje, por outro lado. Principalmente, a partir do regime militar, esse modelo de desenvolvimento foi sustentado pela internacionalização da economia e pelas crescentes dívidas internas e externas que geram a insustentabilidade do modelo e sua crise profunda. As desigualdades sociais geradas por esse modelo se tornaram um obstáculo para a superação dessa crise. As opções políticas no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) privilegiaram o pagamento da dívida, atendendo ao interesse dos credores, em detrimento da promoção de políticas sociais.

Os anos 1990 foram de mudanças na economia mundial. Uma fase de crise. Crise não só do mundo socialista, mas também, do mundo capitalista. O movimento de reestruturação produtiva construído e a hegemonia da visão neoliberal, que é ideológica e política: a visão de quanto menos Estado e quanto mais mercado, melhor; quanto mais individualidade e quanto menos coletividade, melhor (SANTOS, 2003). Nesse processo, redefiniu-se o papel dos Estados nacionais.

Na década de 1990, a grande maioria dos países passou a seguir tal modelo econômico. As influências políticas neoliberais na conjuntura econômica internacional, propostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, como descreve Batista (1994), denominada de “Consenso de Washington” aos países subdesenvolvidos, espalharam-se por diversos lugares do mundo, resvalando inclusive no governo Fernando Collor. Esses ajustes estruturais adotados foram observados no Brasil, durante a década de 1990, por meio da abertura econômica, da desregulamentação financeira e de privatizações,

que remodelaram as cadeias produtivas de diversos setores da economia, ocasionando impactos negativos à classe trabalhadora. De acordo com Tavares (1994), uma das medidas pontuais do ajuste estrutural das reformas neoliberais foi centrado na flexibilização do mercado de trabalho.

Segundo Lojkin (1981), a intervenção do Estado capitalista permitiu impedir, no curto prazo, processos anárquicos que minaram o desenvolvimento urbano, nos três pontos de crise da urbanização capitalista: o financiamento dos equipamentos urbanos desvalorizados, a coordenação dos diferentes agentes da urbanização e, finalmente, a contradição entre valor de uso coletivo do solo e sua fragmentação pela renda fundiária.

No Brasil, o trabalho de Oliveira (1982) destaca a importância da relação entre o espaço urbano e o papel do Estado. O autor analisa a relação entre as classes privilegiadas, chamadas de classes médias, salientando que a atuação do Estado estava pautada pela demanda dessas classes nas cidades brasileiras. Oliveira afirma que o Estado não atua como árbitro diante do conflito de interesses, quando observa:

Por aí se pode recuperar a noção de conflito social urbano, sobretudo, em termos atuais, isto é, esse novo caráter do Estado no capitalismo monopolista torna, em primeiro lugar, o Estado em uma relação de poder, principalmente, e não mais uma relação de arbitragem. Em segundo lugar, ele é capaz de nos induzir e de sugerir pistas de investigação que recuperem agora a questão do conflito entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, a noção de que o Estado, tendo se direcionado por esses caminhos, tem contra si, na verdade, o resto da sociedade, que é basicamente formada por não proprietários, incluindo até em alguns sentidos, setores da baixa classe média, por via das condições pelas quais se dá hoje a relação do Estado com o urbano, tornando-se, de certa forma, antagônicas (OLIVEIRA, 1982, p. 53)

Maricato (1997, 2000) e Rolnik (1994) analisam o papel do Estado no Brasil e mostram as consequências, do modelo de planejamento adotado na estrutura urbana das cidades brasileiras. Maricato (1997) apresenta um histórico da atuação do Estado no planejamento urbano no Brasil, de 1930 até 1990. Ela afirma que podemos estar praticando um urbanismo arcaico sob o discurso pós-moderno onde as obras são definidas pelas mega-empresárias, que financiam as campanhas eleitorais; o conjunto delas forma um cenário destinado a firmar uma imagem exclusiva em espaço segregado; e, além disso, as leis se aplicam apenas a uma parte, frequentemente, prioritária da cidade, em que o poder do capital é maior.

O papel do Estado através do planejamento e da gestão urbana condiciona o espaço da cidade. Portanto, a atuação do Estado pode continuar refletindo o jogo de interesses de alguns

agentes e incorporando privilégios, ou pode significar um momento de ruptura e avanço na busca de maior justiça e inclusão social.

3.2 A POLÍTICA URBANA NO BRASIL

O Estado com o papel de controlador do espaço das cidades desempenha importante papel na construção da política urbana em conjunto com a participação da sociedade.

A política urbana, portanto, é um dos temas prioritários para que se possa compreender a construção das cidades brasileiras e a formação da sociedade, desde as transformações ocorridas após a era industrial e principalmente nos últimos anos.

Para entender a política urbana, se faz necessário analisar o que a Constituição Brasileira de 1988, no seu artigo 182- capítulo II- descreve sobre a política urbana. Este artigo diz que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes.

Na dinâmica capitalista, a produção das cidades é marcada pela desigualdade, não apenas econômica, mas também, social e jurídica. Na perspectiva econômica, Topalov (1979) afirma que o capital, em busca de “sobre ganhos de localização”, contribui para uma lógica de concentração espacial que conduz a um desenvolvimento desigual do espaço urbano, com o capital hiperconcentrado em determinadas regiões, e totalmente ausente, naquelas que não oferecem as condições gerais para valorização do capital.

Bourdieu analisou a dimensão social dessa dinâmica capitalista e seus efeitos sobre o espaço:

[..] não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado, e que não exprima as hierarquias e as distancias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo feito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta (BOURDIER, 1997, p. 160).

Sendo o espaço considerado como uma das dimensões mais privilegiadas na análise dos fenômenos sociais do mundo contemporâneo, temos que reconhecer que o espaço fala no plural, que o próprio termo veicula uma ambiguidade de significados que importa captar (BERTANINI, 1982). Para compreender uma sociedade é necessário estudar o funcionamento de uma cidade, sua territorialidade e a dimensão sócioespacial.

E é estudando o espaço de uma sociedade que se pode lançar luz sobre questões tão importantes como o seu sistema ritual e o modo pelo qual ela faz a sua dinâmica (DAMATTA, 1991). Aqui importará compreender o espaço, a partir da articulação entre

processos de produção e de construção social, isto é, das relações entre cultura e poder (ZUKIN, 1995,1996). Compreender o espaço, a dinâmica da cidade, possibilita ter uma compreensão das relações sociais, da cultura e do poder daquele povo.

E mais, no desenvolvimento de uma análise da relação entre organização social e organização do espaço, somos confrontados com a interação entre indivíduos, sociedade e meio, entre indivíduos e grupos, comportamentos, espaço e tempo. Essa análise permite conhecer e aprofundar os aspectos relativos à caracterização dos indivíduos e grupos presentes e ou usuários do espaço, seus comportamentos, suas imagens, os recursos socioculturais acionados na apropriação de um dado espaço, às temporalidades envolvidas, à relação entre esses aspectos com a morfologia e a tipologia física, a constituição de territórios, a propensão para certos espaços serem vandalizados, segregados, excluídos ou de risco (BORJA, 1996).

A produção capitalista das cidades forja um mercado imobiliário que estrutura, e, ao mesmo tempo, é estruturado, durante o processo de urbanização, como já há décadas demonstrou Topalov, que produziu estudos clássicos sobre a urbanização capitalista desvendando seus mecanismos de reprodução, limites e contradições. Topalov tinha duas preocupações centrais em seu trabalho, que passavam em primeiro lugar “[...] considerar la ciudad como un producto, como el resultado de un proceso de produccion, y no solamente como objeto de consumo material y simbólico (TOPALOV, 1979, p. 32).

Como uma segunda preocupação, Topalov pretendia debater o papel do Estado no processo de produção da cidade capitalista, retirando-lhe a condição de sujeito, produzindo uma ruptura epistemológica com uma concepção que vê o Estado como portador de uma racionalidade, que utiliza o planejamento para atender a um interesse público ou coletivo.

Topalov (1979) destrói a ingênua visão administrativista de neutralidade do planejamento estatal comprometido com uma meta estratégica de “bem comum”.

[...] El estado no es un sujeto dotado de voluntad, es un conjunto de paratos que realizan, por un proceso cierto, por un proceso sin sujeto, el interes general de la clase dominante. [...] Esta concepcion del Estado como Estado de clase es sumamente simple em su formulacion teórica, sin embargo, provoca multiples cuestionamientos” en el trabajo de investigacion. [...] En particular, la política urbana, que no puede uma actividad de planificacion, se convierte en un momento de um processo social complejo, el de las luchas de classe donde estan incluídos, em particular, los movimientos sociales urbanos (TOPALOV, 1979, p. 19).

O mesmo autor demonstra ainda sua filiação a uma leitura marxista da sociedade e da economia capitalista. Legou uma consistente contribuição à sociologia e a própria economia urbana no esforço de compreensão dos processos e agentes de produção e consumo do espaço

urbano capitalista, sendo a *Teoria da renda fundiária*, seu principal aparelho conceitual, para identificar a lógica de apropriação do excedente urbano, bem como, para explicar a estrutura intraurbana que daí resulta (ABRAMO, 2005). Dessa forma, Topalov deixa claro em seus estudos, o papel que as cidades desempenham, como mercadorias, produto de consumo.

Esta visão de Topalov de cidade mercadoria vem também ser observada nos estudos realizados na década de 1990, por Abramo (2002). O autor realizou um estudo referencial acerca dos mecanismos que viabilizam o acesso das famílias à terra urbana e à moradia na América Latina, e, em especial, no Brasil, organizando uma taxonomia de acesso à terra e suas relações com o financiamento, e com o próprio funcionamento do mercado imobiliário nas cidades.

Para Abramo, as formas principais de acesso seriam: via Mercado, via Estado e via Ocupação. Para ele, os loteamentos irregulares ou ilegais são a forma dominante da população mais pobre ter acesso à propriedade ou posse fundiária nas grandes metrópoles latino-americanas. Porém, a crise econômica dos anos 1980, e as tentativas de reestruturação produtiva da década seguinte, provocou um movimento importante de reconcentração de renda na maior parte dos países latino-americanos, com consequências, nos padrões de estruturação interurbana (ABRAMO, 2002).

Abramo expressa ainda que a primeira tendência fosse a dos loteadores que procuraram glebas mais distantes e ofereceram lotes a preços acessíveis à nova realidade da demanda solvável desse submercado. Esse processo conduziu a um “transbordamento” populacional com efeito no padrão de migração intrametropolitana e na mobilidade pendular. Uma segunda tendência foi o crescimento substantivo da população residindo em favelas. (ABRAMO, 2002).

Ocorre que, a dificuldade de acesso à terra tem sido um fator determinante dessas muitas carências e desigualdades sociais, especialmente, no tocante ao direito a moradia, agora elevado à condição de norma constitucional. Nas cidades, os altos preços da terra impõem expressivos custos sociais que são regressivos, inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta. Obrigados a procurar alojamentos em áreas distantes e desprovidas de serviços públicos, são exatamente os mais pobres, os que arcam com os custos mais elevados de transporte e de acesso a bens e serviços urbanos. A propriedade fundiária divide as cidades e exclui aqueles que as fizeram e nelas buscam abrigo.

Existe um indicador que expressa de forma sintética a crítica à dimensão atingida pelos problemas urbanos, em especial, metropolitanos no Brasil, e a gigantesca ilegalidade

presente na ocupação do solo a partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente. Ele não se restringe a uma questão formal, ser legal ou não, pois implicam muitos aspectos negativos que acompanham o crescimento urbano, como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como beira de rios, córregos, de lagoas, mangues, etc. Este indicador apenas define que uma parte da cidade é regulada por abundante e detalhada legislação (zoneamento, código de edificações, lei de parcelamento do solo, além das rigorosas leis de proteção ambiental), enquanto, em outra parte, tudo é permitido.

Este quadro de dualidade, da cidade legal e da cidade ilegal, são muito visíveis nas grandes cidades brasileiras. Ou seja, temos cidades com poucos espaços urbanos nas áreas centrais e nas áreas valorizadas para o mercado imobiliário. Nesses espaços urbanos o Estado faz questão de realizar investimentos. Por outro lado, as áreas pobres continuam sem investimentos e controle urbano, agravando cada vez mais o território, que um dia precisará ser considerado pelos governos.

As políticas urbanas possibilitam amenizar a gravidade dos territórios no aspecto urbano. São políticas particularmente voltadas para os processos de produção, reprodução, transformação e apropriação do ambiente construído, incluindo as infraestruturas e estruturas físicas, os serviços e equipamentos urbanos, sua localização relativa no território e as práticas sociais, aos quais se articulam, e dos quais não podem ser separadas. Portanto, temos que reconhecer que não se pode por muito tempo “abandonar” as áreas periféricas das cidades.

Entendemos que a modalidade de vínculos que nas ações estatal-governamentais são estabelecidos com os processos sociais, políticos, econômicos, culturais, nos quais o território urbanizado, a urbanizar ou a reurbanizar desempenha um papel central, constituem, portanto, o aspecto distintivo das políticas urbanas. Embora a dimensão espacial representada principalmente pela abrangência da escala de atuação, seja um aspecto importante de toda política pública, as políticas urbanas distinguem-se pelo fato de seus efeitos provocarem transformações na estruturação do ambiente construído.

Historicamente a política urbana é influenciada pelo setor econômico, no que diz respeito à propriedade privada da terra, que a partir de 1850, foi denominada de lei da terra, e a emergência do trabalho livre, a partir de 1888, que ocorreu antes da urbanização da sociedade. No entanto, a urbanização foi bastante influenciada por esses fatores: a importância do trabalho escravo (inclusive para a construção e manutenção dos edifícios e das cidades), a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho, mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal.

No final do século XIX e início do século XX, a política urbana foi desenvolvida nas diversas cidades brasileiras, com base num urbanismo moderno à moda da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo, em que se promovia o embelezamento paisagístico, e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade.

O setor econômico manteve seu epicentro no setor agrário exportador, até 1930, quando ocorre o que Fernandes (1975) denomina de revolução burguesa no Brasil. Ou seja, o Estado passa então a investir decididamente em infraestrutura para o desenvolvimento industrial, visando à substituição de importações. A burguesia industrial assume assim, a hegemonia política na sociedade, sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos. Mesmo assim, não há como não reconhecer que a industrialização que se afirma a partir de 1930, e vai até o fim da segunda guerra mundial, constitui um caminho de fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade (PRADO, 1990).

Na década de 1950 houve um grande avanço da indústria brasileira, com intenso crescimento urbano e intervenções do Estado, para adequar o espaço urbano à circulação de automóveis. No entanto, a expansão urbana foi marcada por grande desigualdade: a classe média crescia e tinha acesso a financiamentos de apartamentos e a bens duráveis, ao passo que às classes pobres, restavam, as favelas, e os loteamentos ilegais na periferia. No que tange à concepção de política urbana do governo militar, o planejamento era a solução para o “caos” urbano e para controlar o crescimento das favelas e ocupações irregulares. Proliferava-se, então, a elaboração e a implementação de planos diretores, que, todavia, ignoravam as necessidades e problemas da cidade real (que incluía a cidade informal). Portanto, a política da habitação desse período centrou-se na produção de moradias e obras de infraestrutura na cidade legal (formal) (MARICATO, 2000).

O processo da ocupação do solo urbano até o interior da moradia sofreu transformação bastante profunda, o que não significa que tenha sido homogeneamente moderna. Ao contrário, os bens modernos passaram a integrar um cenário onde a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente, na moradia, ou no padrão de urbanização dos bairros da periferia (MARICATO, 1996).

Ocorre que, a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), as cidades brasileiras passaram a

ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida com os edifícios de apartamentos, que teve início na década de 1940, no Rio de Janeiro, mas com a implantação do SFH, em 1964, foi que o mercado imobiliário privado, baseado na construção de edifícios, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária. Além da imagem das cidades, também mudaram o mercado fundiário e vários aspectos da cadeia produtiva (RIBEIRO, 1997). Desse modo, as alternativas encontradas pelas famílias pobres eram as favelas e os loteamentos clandestinos das periferias das capitais e das cidades das regiões metropolitanas.

A partir de 1964, as ações públicas voltadas para as vilas e favelas são sufocadas; os movimentos sociais e as associações são reprimidos, lançados na ilegalidade e impedidos de atuar; os favelados, bem como, suas ocupações e associações, passam novamente a ser tratados como problema de polícia.

O quadro de flexibilização das leis, e a ausência de fiscalização dos loteadores das áreas não centrais, que permanecia desde a década de 1940, começou a se modificar no final da década de 1970, fazendo com que os lotes na periferia encarecessem. Nesta época, era muito visível a formação de associações de bairros, de favelados, que lutaram pelo processo de auto-organização e pelas melhorias urbanas. Muitos desses movimentos urbanos eram liderados por mulheres. Ao privilegiar o governo, determinadas políticas, como a de habitação, o fez em resposta à pressão de interesses específicos. Consequentemente, houve na década de 1970, um grande crescimento dos loteamentos clandestinos nas periferias, pois a possibilidade de acesso a moradia na cidade consistia na combinação entre compra de lotes ilegais ou irregulares (que eram mais baratos) e autoconstrução.

O crescimento das forças democráticas durante os anos 1980 alimentou a articulação dos movimentos comunitários e setoriais urbanos com o movimento sindical. Juntos, apresentaram a emenda constitucional de iniciativa popular pela Reforma Urbana, na Assembléia Nacional Constituinte de 1988. A incorporação da questão urbana em dois capítulos da Constituição Federal permitiu a inclusão nas constituições estaduais, e nas leis orgânicas municipais, de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade (CADERNOS MCIDADES, 2004). Surgem também, os movimentos sociais populares urbanos com a luta pelo acesso à terra, e por sua posse pela moradia.

Várias experiências sociais relevantes ocorreram nas cidades brasileiras durante a redemocratização, iniciada com as eleições diretas para prefeitos e vereadores de capitais, em 1985. Experiências como o orçamento participativo, os planos diretores participativos,

programas de regularização fundiária, urbanização de favelas, conselhos setoriais, audiências públicas e criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), marcaram diversas administrações locais nas décadas de 1980 e 1990 (CADERNOS MCIDADES, 2004).

O crescimento econômico se manteve acelerado e o modelo funcionou, criando uma nova classe média urbana, mas mantendo grandes contingentes sem acesso a direitos sociais. Mas, a recessão que se seguiu nos anos 1980 e 1990 trouxe um forte impacto social e ambiental, ampliando o universo de desigualdade social. Nessas décadas a concentração da pobreza foi urbana.

Neste período, o país para de crescer a altos índices e entra em compasso de baixo crescimento. A reestruturação produtiva internacional impacta fortemente no financiamento público e privado. O crescimento dos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento recua e o Banco Nacional de Habitação (BNH), afundado em dívidas, é extinto em 1986. Com a Caixa Econômica Federal assumindo o espólio do BNH, a política urbana tem pouca importância na agenda federal a partir da crise econômica (CADERNOS MCIDADES, 2004).

Na década de 1990 as políticas para habitação não tiveram grande efetividade e não cumpriram as metas propostas. Segundo Denaldi (2003), as ações governamentais nessa década tiveram forte relação com a agenda das agências internacionais. É sabido que a agenda das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento, por meio de sua ‘ajuda internacional’, influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados.

Percebe-se, nesse período recente [década de 1990], uma convergência entre as diretrizes das agências internacionais para a elaboração de políticas habitacionais (DENALDI, 2003). Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos, para jogar a população em áreas completamente inadequadas urbanisticamente, penalizando seus moradores, e, também, todos os contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura. (MARICATO, 1987).

Nas últimas duas décadas do século XX, a questão urbana e os processos de exclusão social se constituíram em problemas centrais para pensar o futuro da humanidade. Os efeitos perversos do redesenho do papel do Estado e da micropolítica econômica, preconizada pelo consenso de Washington, e sua ideologia neoliberal, são bastante conhecidos: agravamento das desigualdades nas cidades, massificação da pobreza, insegurança generalizada e exclusão social (BORON, 2000).

A década de 1990 apresentou uma verdadeira guinada reformista no Brasil. Com o início no governo Collor de Melo, em 1990, e nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 a 1998. Uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal começou a ser implementada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Com o ajuste fiscal e o rumo adotado na política econômica, nos governos de Fernando Henrique, o Brasil é um país marcado pela contradição. Embora figure como a oitava economia do mundo, o Brasil ostenta um dos maiores índices de desigualdades sociais e de concentração de renda. (DUPAS, 1999).

No governo Collor, no período de 1990 a 1992, a estrutura do Estado foi acompanhada pelo surgimento de uma burocracia patrimonialista que mesclou interesses públicos com relações de compadrio, admissões por concurso com indicações, e um desvelado espírito desenvolvimentista, com uma preservação, a qualquer custo, do seu laço de influência.

Só no governo de Fernando Henrique, em 1995, a política urbana começa a ser estruturada, com a criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)¹⁴. Esta secretaria criou um programa para a implementação de obras, o Programa Avança Brasil¹⁵, que visou executar obras de infraestrutura, como as que ocorreram no porto de SUAPE, em Pernambuco.

No governo de Fernando Henrique, no período de 1995 a 1998, ocorreu também o processo de reforma do Estado, com o papel de promotor do desenvolvimento, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. O Estado esteve preocupado com a “integração competitiva”, com a opção de integrar competitivamente o Brasil no ambiente mundial. Como, na verdade, tratava-se de uma integração comandada pelo mercado, o velho estado desenvolvimentista seria aquele mais voltado para facilitar o processo de transformação de economias de base primária exportadora, para uma economia industrializada, cabendo ao Estado o duplo papel de atuar em alguns setores como investidor, disto, e em outros, apoiando, garantindo, subsidiando e protegendo o investimento privado.

No velho estado desenvolvimentista, ocorreu o que Kohli (2004) chama de “Estado capitalista politicamente coeso”, caracterizado por um poder central forte, e uma forte aliança

¹⁴ Nesta secretaria foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Estado e é criada a lei do Estatuto da Cidade, principal instrumento da política urbana no Brasil.

¹⁵ O Programa Avança Brasil (2000-2003) é o instrumento governamental que define a estratégia de desenvolvimento para o período do segundo mandato FHC. As diretrizes estratégicas pretendidas são as seguintes: i) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; ii) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e de oportunidades de renda; iii) combater a pobreza e promover iv) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.

entre a elite industrial e o governo. O corte nos investimentos públicos, e a restrição de crédito para o setor público, conforme orientação do FMI promoveu um forte recuo das ações nas áreas do saneamento ambiental, especialmente entre 1998 e 2002 (CADERNOS MCIDADES, 2004).

Portanto, a partir da década de 1990, as condições de vida nas grandes cidades tem se deteriorado, configurando o que chamamos de crise urbana, com a fragmentação da cidade e o acúmulo do déficit habitacional. Esta crise urbana provocou a negação do direito a cidade para grande parcela da sociedade, que se expressou na irregularidade fundiária, no déficit habitacional, na precariedade do saneamento ambiental, na baixa mobilidade, na qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental.

Paralelamente, as camadas mais ricas continuaram acumulando cada vez mais riqueza e podem usufruir de um padrão de consumo de luxo exagerado. É no contexto dessa contradição sócioespacial que explodiu a violência e cresceu o poder do crime organizado na cidade. O paradigma hegemônico do urbanismo e do planejamento urbano tem revelado seus limites e não vem conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades (MARICATO, 1996).¹⁶

A ocupação ilegal foi (e é) o resultado da ausência de condições acessíveis e da falta de políticas habitacionais para as camadas mais pobres da população, configurando-se como a única possibilidade de acesso ao solo urbano. Para Maricato (2000), há uma flexibilização na aplicação da lei, que permite ocupações ilegais como forma de “acomodar” os pobres nas cidades, ou seja, a ilegalidade foi e ainda é parte do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro (CALDEIRA, 2000); é estruturadora dos processos de produção da cidade (FERNANDES, 2008). No entanto, de acordo com interesses de certos grupos e de certos projetos para a cidade, há constantes tentativas de remoções baseadas na ideia do direito à propriedade em detrimento da função social da propriedade.

No governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, houve um resgate do período desenvolvimentista e o modelo de Política Econômica de seu governo foi denominado de novo-desenvolvimentismo. Este período chamado de novo-desenvolvimentismo foi fundamentado na concepção de um mercado local global que estimule o investimento de empresários. O papel do Estado, portanto, foi investir no desenvolvimento e induzir tudo aquilo que promovesse desenvolvimento e acarretasse geração de empregos, ou seja,

¹⁶ Um dos exemplos é a falta de controle dos governantes nas grandes cidades quanto à violência urbana, o tráfico e consumo de drogas e também a ocupação irregular dos espaços ainda existentes e dos prédios públicos.

promover um ambiente favorável para a atividade produtiva do país. Consequentemente, houve uma supervalorização sobre o mercado interno consumidor brasileiro, o que foi utilizado no discurso do seu governo, sobre o aumento da capacidade de consumo.

Esse novo Estado desenvolvimentista¹⁷ no governo Luiz Inácio Lula da Silva, no período de 2003 a 2010, foi caracterizado pela existência de várias classes organizadas e de poder político fragmentado. Do ponto de vista teórico, o novo Estado desenvolvimentista trabalha também com um conceito muito mais amplo de desenvolvimento. Investimentos no capital humano são tão importantes quanto o investimento em capital físico e, assim, o novo estado desenvolvimentista investe também em educação, saúde e no fomento à inovação.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, sua missão foi formular e executar uma nova política urbana integrada - uma política de desenvolvimento urbano - para o Brasil, mediante articulação de parcerias com a própria sociedade e o poder público municipal, estadual e federal, para assegurar aos milhões de brasileiros, oportunidades de acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável, à mobilidade com segurança e à cidade no seu conjunto. A base para a construção de uma política urbana com participação popular estava no reconhecimento do governo de que a participação nas políticas públicas é um direito dos cidadãos, e de que o caminho para o enfrentamento dos problemas está diretamente vinculado à articulação e à integração de esforços e recursos nos três níveis de governo federal, estadual e municipal - com a sociedade.

A política urbana passou a estar no foco das políticas de Estado, capaz de apontar para um novo projeto de cidades ambientalmente sustentáveis e mais democráticas, principalmente, depois da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

A primeira preocupação do Ministério das Cidades tratava-se de construir uma nova concepção de política urbana para a sociedade, constituindo pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se na execução dos programas urbanos um espaço público participativo. O Ministério das Cidades procurou articular transversalmente a questão financeira e fundiária, buscando definir políticas gerais e setoriais integradas: habitação, saneamento ambiental e transporte para as cidades, sem desconhecer as competências municipais e estaduais.

¹⁷ O governante tem dificuldades em receber apoio político se aliando apenas à elite industrial e, assim, tem que atender demandas simultâneas para favorecer sua ampla base eleitoral. Nesse tipo de Estado, o desejo de crescer mais rápido conflita com o desejo imediato por políticas distributivas. O Estado tem dificuldades no controle da sociedade e, portanto, não pode priorizar a promoção da indústria como sendo mais importante que políticas de distribuição de renda.

Para tanto, a Política Nacional de Habitação (PNH) articulou terra e financiamento, sendo, portanto, dependente da cooperação entre diferentes esferas da federação. Apesar dos percalços, foi preciso admitir a criação de paradigmas inovadores que estavam disputando o espaço de referência para as ações do Estado ou da sociedade, na busca de democracia e justiça social.

Ao mesmo tempo, do ponto de vista do direito urbanístico, com o Estatuto das Cidades, se abriu possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana voltada para a inclusão sócioterritorial nas cidades, em virtude da aplicação de uma série de instrumentos de reforma urbana que visam garantir o direito à cidade e à eficiência pública. Porém, as legislações responsáveis pela normalização da produção do espaço urbano no Brasil tem desconsiderado a condição da ilegalidade em que vive grande parte da população urbana, em relação à ocupação da terra e à moradia. A ocupação ilegal do solo urbano é ignorada na representação da “cidade oficial”; a ilegalidade é funcional para a aplicação arbitrária da lei, para a manutenção do baixo custo da reprodução da força de trabalho e de um mercado imobiliário especulativo (MARICATO, 2000).

Para Maricato (2000), o distanciamento da produção de ideias em relação à realidade das cidades constitui um universo caracterizado pelo que pode ser chamado de “ideias fora do lugar”, planos e leis bem intencionadas, mas não aplicados ou excludentes e o “lugar fora das ideias”, e a imensa cidade ilegal para a qual a legislação e o planejamento urbano não têm propostas abrangentes. Essas expressões são dos sociólogos Schwarz e Oliveira (1988). Maricato deixa claro que os instrumentos urbanísticos não são aplicados na maioria das cidades brasileiras, transformando as nossas cidades em cidades (in) sustentáveis.

Ao mesmo tempo, conforme Oliveira (1988), as cidades são ocupadas, utilizando-se o processo de autoconstrução, sobre a funcionalidade da autoconstrução da moradia para o barateamento da força de trabalho, contribuindo para o processo de industrialização no Brasil. Nem as políticas públicas e nem o mercado privado responderam às necessidades do assentamento da população migrante das cidades. Ela se deu, portanto, sem o financiamento público ou privado, sem o conhecimento técnico organizado, sem seguir a legislação. Esse processo lento e progressivo que não é propriamente capitalista, mas que contribui com a acumulação capitalista, serve de exemplo para desvendar um dos paradigmas do ambiente urbano no Brasil.

De fato, se de um lado a cidade ilegal, da produção de parte da cidade que aloja moradores de baixa renda, é mantida por eles próprios, de outro, a cidade legal, temos um mercado privado que também não tem uma vocação capitalista strictu sensu, pois apenas uma

parcela da população urbana tem acesso ao produto do mercado. A dificuldade de acesso à moradia legalizada passa a ser um dos elementos centrais da desordem urbana, identificada, especialmente, na ocupação irregular do solo e na segregação territorial.

A compreensão do funcionamento de nossas cidades de forma global, a despeito de sua complexidade, é pressuposto para que uma política urbana possa dar respostas as reais necessidades das nossas cidades. Parte importante do funcionamento das cidades é a própria política urbana, que no Brasil - como quase tudo - foi intensamente utilizada como instrumento de exclusão e perpetuação de privilégios e desigualdades (ROLNIK, 2002).

Com o cenário urbano das cidades brasileiras fragmentado, o Ministério das Cidades se preocupou, e a partir de 2005, ampliou os programas voltados para a urbanização das cidades. Ao mesmo tempo, estes investimentos tem favorecido a economia do país, com o aumento de empregos gerados, fazendo também, por sua vez, crescer o mercado imobiliário.

Em 2005, criado pela Resolução n. 34, institui-se a formação do Conselho das Cidades¹⁸, como uma instância de participação popular para se discutir a política urbana. O Conselho das Cidades tem por finalidade: estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; acompanhar a sua execução, formular orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor (as ações e as medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano); cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; propor os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; e os instrumentos da política urbana, vinculando-os aos objetivos e estratégias do plano Diretor.

O Conselho das Cidades respalda a política urbana adotada nas cidades pelo teor de gestão democrática. E assim, os municípios passam a utilizar os instrumentos da política urbana atendendo às diretrizes gerais. Um dos instrumentos utilizados é o Plano Diretor, que foi concebido como instrumento de um novo modelo de gestão urbana, abandonando a concepção tecnocrática, e que passa a ter sustentação na identificação de forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses em torno de garantias e direitos que assegurem a redução das desigualdades sociais. Por intermédio do Plano Diretor se define a função social da propriedade e da cidade, cujo alcance se concretizará pela

¹⁸ O Conselho das Cidades é o órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, presidido pelo Ministro das Cidades, e composto por 14 representantes do Poder Público Federal. Além do Conselho das Cidades Nacional, foram instituídos nos municípios os Conselhos das Cidades Municipais, com a mesma finalidade e as mesmas diretrizes do Conselho das Cidades Nacional (CCN).

intervenção pública na busca da redução de desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo decisivamente para a expansão da cidadania.

Considerando o cenário nacional positivo, e visando reforçá-lo, o Governo Lula lançou em 2007, um plano destinado a promover o crescimento econômico – o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura. No âmbito do PAC, as empresas estatais desempenham importante papel, principalmente, a Petrobrás e a Eletrobrás.

Todos esses elementos foram importantes para caracterizar um quadro mais favorável ao desenvolvimento da política habitacional, e à ampliação do financiamento (ADAUTO, 2013). Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O programa foi aprovado pela Medida Provisória nº 459, publicada em 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009, e pelo Decreto nº 6962, de 17 de setembro de 2009.

Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa buscou claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, o PMCMV aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo, em que reduziu os juros (ADAUTO, 2013).

Tendo a política urbana se desenvolvido através da influência do papel exercido pelo Movimento da Reforma Urbana¹⁹, podemos então, ver claramente os avanços ocorridos. O Quadro 1, a seguir, demonstra o arcabouço legal existente na política urbana a partir de 1988, num processo de luta dos movimentos sociais e da sociedade em geral.

¹⁹ O Movimento pela Reforma Urbana surgiu em meados da década de 80. Setores da Igreja Católica, do movimento social, intelectuais, técnicos da área urbana e entidades organizadas em torno da política urbana, além de partidos políticos clandestinos e legais desenvolveram a articulação de um amplo movimento nacional para discutir propostas sobre a cidade, com vistas a participar de forma organizada do processo que estabeleceria uma nova Constituição.

QUADRO 1- Marcos Regulatórios da Política Urbana

| ANO | MARCOS REGULATÓRIOS |
|------------------------|--|
| 1988 | Instituído o capítulo da política urbana na constituição. |
| 2000 | Criação da Lei 10.257 - Estatuto da cidade |
| 2003 | Criação do Ministério das Cidades |
| 2003, 2004,2005 e 2007 | Realização das Conferências das Cidades |
| 2003 | Criação do Programa de Regularização Fundiária |
| 2004 | Instituído o Conselho Nacional das Cidades |
| 2005 | Instituída a Lei Federal de Concursos Públicos |
| 2005 | Realização da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo |
| 2005 | Instituída a Lei do Fundo Nacional de Habitação Social |
| 2007 | Instituída a Lei Federal de Saneamento Básico |
| 2007 | Criação do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC |
| 2009 | Criação do Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV |
| 2011 | Instituída a Lei Federal de Resíduos Sólidos |
| 2012 | Instituída a Lei Federal de Mobilidade |

Fonte: Maricato (2013)

Cada um dos marcos regulatório da política urbana, demonstrados no Quadro 1, acima, teve a sua importância jurídica e técnica para a política urbana, principalmente, com a institucionalização das Conferências das Cidades, onde houve a oportunidade dos movimentos sociais, técnicos, gestores e a sociedade em geral, discutir a política urbana no Brasil e propor os avanços necessários para o desenvolvimento das cidades. Com a instituição de leis e programas para a política urbana, ainda os municípios brasileiros têm que enfrentar a cidade ilegal autoconstruída, que por muito tempo ficou esquecida e hoje se tornou prioridade para o Estado. Ao mesmo tempo, o Brasil passa por um período que é necessário dar prioridade à discussão da questão fundiária e imobiliária, com a participação crítica da sociedade.

3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL NO GOVERNO DEMOCRÁTICO

Como a Política Urbana, a Política de Habitação criada no governo democrático tem como fundamento a participação popular. O período prévio a Constituição de 1988 foi importante para o reconhecimento mútuo dos atores sociais comprometidos com a reforma das políticas urbanas e habitacionais. Os movimentos de luta por moradia (MLM) agregaram-se a ONGs, profissionais, universitários e técnicos do poder público, comprometidos com a democratização do planejamento e da gestão, em uma ampla coalizão, o “Movimento Nacional pela Reforma Urbana”, que originou no “Fórum Nacional pela Reforma Urbana”. Desde então, tem sido um dos principais espaços de intersecção e colaboração entre os

diversos movimentos de luta por moradia, e de interlocução de suas principais lideranças com outros segmentos da sociedade, e com o poder público.

A primeira grande conquista popular nesse sentido, protagonizada pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana, entre outros atores, ocorreu com a inclusão de um capítulo sobre a Política Urbana, na Constituição de 1988, e também, alguns canais de participação continuaram sendo construídos, visando discutir a política urbana e suas diretrizes.

No Brasil os aspectos históricos da habitação são contraditórios, sendo que, a moradia, somente passou a integrar a concepção de direito social, a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, através de um Projeto de Lei, proposto pelo Senador Roberto Pompeu de Souza Brasil às Câmaras dos Deputados e ao Senado Federal, alterando o Artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Neste processo, ainda é evidente a grande dificuldade no entendimento da moradia como direito social que se constituiu, legitimamente, somente doze anos após a promulgação da Carta Constitucional. Assim, para que a moradia seja compreendida como um direito social é necessário que haja um esforço político por parte do Estado, na promoção de medidas capazes de incluir o reconhecimento deste direito nas diversas legislações, nas três esferas de poder.

A Agenda Habitat é um documento aprovado por consenso pelos países participantes da Conferência Nacional de Assentamentos Humanos – Habitat II, da qual o Brasil é signatário. Conforme Fernandes (2003), neste documento os países participantes se comprometeram a implementar, monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação. Na Conferência Habitat II, também foi redigida e aprovada a Declaração de Istambul - uma manifestação de natureza política assinada pelos Chefes de Estado, com vistas às ações de aspectos sociais sustentáveis.

No Brasil, conforme o Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da Organização das Nações Unidas (ONU), organizado entre 29 de maio a 12 de junho de 2004, as cidade urbanas e rurais, apesar de amparadas em regulamentações legais, estão longe de oferecer condições e oportunidades equitativas a seus habitantes, em decorrência da falta de estrutura, e, principalmente, pela falta de compromisso político de seus governantes para com a população. Este documento comprova que a maior parte da população urbana está privada ou limitada – em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – nas possibilidades de satisfazer suas mais elementares necessidades.

A questão da habitação será discutida, através dos diversos programas e ações, que foram construídos desde o período de 1980 até os dias atuais. Ao mesmo tempo, mostramos

dados sobre o déficit habitacional no Brasil e, também, elementos sobre a política de habitação adotada pelos últimos governos, e por fim, as consequências para as cidades decorrentes da urbanização acelerada.

Na ausência de uma política urbana que estabelecesse os procedimentos a serem seguidos na elaboração de processos de planejamento, bem como, que regulasse a aplicação de instrumentos do solo urbano, o processo de urbanização nas cidades brasileiras foi marcado pela desordem, pela disparidade sócioespacial, ficando as cidades dependentes de ações de especuladores imobiliários, que se aproveitam desta “desordem urbana” e acumulam terras, com a finalidade de obter “ganhos futuros” com a especulação imobiliária, principalmente, nas áreas em que haja investimentos públicos com a implantação de infraestrutura (saneamento, pavimentação, etc.) (MARICATO, 2000). Ampliam assim, as desigualdades sócioespaciais nas cidades, ficando cada vez mais difícil para a população pobre ter acesso a terra, quando estas são localizadas próximas às áreas centrais das Cidades.

Os problemas urbanos atrelados ao quadro de desenvolvimento desigual passaram a se definir rapidamente nas cidades, que organizam os espaços não metropolitanos, trazendo à tona, o paradoxo da urbanização sem cidade e dos fragmentos de cidade sem urbanização. Neste cenário, o problema habitacional se destaca, dentre as questões estudadas, em função desta urbanização acelerada, aumentando cada vez mais o déficit habitacional nas grandes metrópoles.

Retomando a questão histórica da habitação, segundo Bonduki (1998), desde os anos de 1930 até 1960, a produção da habitação social brasileira apresentou uma fase em que não contava com padronizações, com fortes influências do movimento moderno, atendendo de forma diversificada as demandas organizadas a partir dos diferentes institutos de assistência e previdência. Na época, a produção manteve-se concentrada nas metrópoles do centro-sul, com construções de empreendimentos nos bairros centrais das cidades.

Em 1964, a questão da moradia passou a ser tratada de forma centralizada com a formação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) para onde convergiram os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela formulação, gestão e execução da política nacional, contando com as companhias de habitação (COHABs) na execução de programas para as camadas de baixa renda. A população de classe média foi atendida por cooperativas, e mesmo pelo mercado, com financiamento junto ao BNH.

No início do século XX a provisão habitacional não se manifestava no Estado e a demanda social era atendida por diversos caminhos, desde a construção de cortiços nas áreas

centrais, aos primeiros núcleos de ocupações irregulares nas franjas periféricas, até a produção de unidades residenciais em série para locação. Os investimentos públicos eram escassos, fazendo com que a própria população criasse alternativas de moradia. Neste século surgem as diversas “favelas” nas cidades, principalmente, em áreas de morros, insalubres e periféricas.

A política habitacional no início do século XX foi voltada ao embelezamento na sua arquitetura com o fim de atrair o investidor estrangeiro, como, por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro²⁰ que passou por uma intensa reformulação na construção dos seus prédios nas áreas centrais da cidade, visando à sua modernização, o que para a elite da época significava fazer com que a cidade se alinhasse às grandes cidades europeias, passando uma visão de progresso, que auxiliaria na captação de investimentos estrangeiros. Com isto, o processo de transformação urbana da paisagem carioca, por exemplo, ocorreu com a criação de um espaço público central na cidade, completamente embelezado e europeizado. A demolição dos casarões transformados, na sua maioria, em pensões baratas, provocou uma crise de habitação, que elevou os aluguéis, pressionando as classes populares para os subúrbios e para cima dos morros que circundam as cidades.

Com a extinção do BNH em 1986, a política de habitação federal passou a ser fragmentada, com a criação de programas descontínuos, como o Habitar Brasil, que financiava recursos para a habitação, sem haver recursos para infraestrutura. Várias ações foram desaceleradas e programas extintos, por conta de reduções orçamentárias, o que resultou na retirada dos governos estaduais como responsável pelo setor habitacional, havendo como consequência a extinção das Companhias de Habitação (COHAB's). Ao mesmo tempo, nos anos de 1980, os movimentos sociais no Brasil passaram da fase do otimismo, para a perplexidade, e para a descrença, e nos anos de 1990, alguns movimentos foram redefinidos e entraram em crise de militância.

Contudo, no século XX, com o processo de urbanização acelerado, a favela se constitui numa forma histórica de moradia precária, principalmente, nas maiores cidades brasileiras, como por exemplo, as cidades do Rio de Janeiro, do Recife e de Salvador. Progressivamente, a oferta de serviços e oportunidades foi o diferencial nas cidades, passando a alojar pequenos núcleos residenciais ocupados de forma ilegal, compostos por construções precárias e improvisadas, cujas localizações eram próximas ao trabalho. Estas moradias

²⁰ Além do Rio de Janeiro, esta política de embelezamento também esteve presente na cidade do Recife, com a construção de uma arquitetura moderna no centro e com a reforma do porto, que na época tinha uma importância no desenvolvimento da cidade, sendo considerada como Veneza Brasileira.

pobres foram se avolumando, o espaço urbano foi sendo deteriorado, sendo agentes para degradação ambiental, focos de insalubridade e sendo impeditivo para a ampliação do sistema viário, com a existência de antros de marginais, fazendo assim da favela, o lócus da exclusão social.

Segundo Pasternack (1977), a mudança do olhar do poder público e da sociedade em relação às favelas foi referência. Três grandes períodos podem ser apontados para estas mudanças. O primeiro período compreendeu aquele que antecede a favela e o seu conteúdo social como parte da cidade, marcado pela remoção e pelo reassentamento distante; o período intermediário, em que a favela torna-se alvo de intervenção parcial e fragmentada e o terceiro período, a fase que avança na formulação de intervenções integradas, abrangendo: regularização fundiária, desenvolvimento comunitário, implantação de infraestrutura, ambiental, habitação, geração de trabalho e renda, com o objetivo de integrar as favelas às cidades. Neste período, os projetos urbanos contavam com a participação popular, através dos moradores, no acompanhamento destes projetos.

No final da década de 1990 surgiram investimentos públicos para urbanização das favelas, fazendo com que estas fossem reconhecidas como o lugar da pobreza. Os investimentos priorizaram a permanência das pessoas nas áreas consolidadas, isto é, visavam à permanência dos moradores em seus locais de moradia, onde muitas áreas ficavam próximas ao seu local de trabalho, além de que, as pessoas permaneciam com as mesmas relações de convivência com a vizinhança e parentes. A urbanização de favelas também teve como fator positivo, reduzir o custo das obras por não ter que remover as pessoas para novas unidades habitacionais.

Visando à urbanização das favelas, os organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) financiaram a urbanização das favelas da região metropolitana das grandes cidades, no final da década de 1990, ocorrendo então uma nova fase na política habitacional, onde a urbanização de favelas se torna foco principal.

Neste período, o Programa Habitacional chamado “Habitar Brasil BID” (HBB)²¹, numa parceria com a Caixa Econômica Federal junto ao Banco Interamericano de

²¹ O programa HBB tinha como objetivo geral contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas com renda mensal de até três salários mínimos, que residem em assentamentos subnormais, localizados em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de Estados. Este programa tinha como objetivos específicos, estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que os originam e aprofundam o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país.

Desenvolvimento (BID), foi um marco para a Política Habitacional do Governo Federal. Este programa foi concebido em 1998, e buscava transformar a favela em um bairro e integrá-la à cidade.

Conforme informações do Ministério das Cidades no ano de 2004, através da sua Secretaria de Habitação, o Programa HBB possuía em 2004, 88 projetos de urbanização contratados. Destes, cinco projetos foram concluídos, 59 se encontravam em obras, 11 em processo de licitação e 13 com obras a licitar. Para a realização destes 88 projetos foram investidos recursos da ordem de R\$656,7 milhões de reais, sendo R\$502,9 milhões com recursos do Ministério das Cidades e R\$153,8 milhões correspondentes à contrapartida de estados e municípios. Esses projetos de urbanização de favelas atenderam à uma população de 0 a 3 salários mínimos.

Somente no ano de 2003 o Governo Federal investiu R\$120 milhões e em 2004 foram empenhados R\$90 milhões. Desde sua implantação, no ano de 1999, até o ano de 2002, foram investidos no Programa HBB cerca de R\$62 milhões. Este conjunto de projetos integrados de urbanização de assentamentos precários beneficiaram diretamente 65.752 famílias, que correspondeu, cerca de 263 mil pessoas, em 23 estados da federação e no Distrito Federal, conforme dados do Ministério das Cidades do ano de 2004.

Por suas características de projeto integrado, e que ao serem concluídos transformam as áreas nas quais habita a população pobre, em novos bairros das cidades, propiciando a inserção urbana do novo bairro, a execução dos projetos tem demandando um prazo médio de dezoito meses de obras e mais doze meses de trabalho social, além do prazo de 18 meses da obra, para a realização de atividades após a conclusão das obras. Esses projetos vêm consolidar as ações de organização e participação comunitária, geração de trabalho e renda e educação sanitária e ambiental, propiciando a sustentabilidade do empreendimento do ponto de vista físico e ambiental, e o pleno exercício da cidadania.

Este período, denominado Pós-Ocupação²², se caracteriza pela conclusão total dos empreendimentos e/ou pela ocupação de novas unidades habitacionais. Neste programa, a participação dos moradores no acompanhamento dos projetos ocorre em todas as fases, desde o período de implantação, execução e após as obras. É um componente obrigatório no Programa HBB, a participação popular em projetos urbanos nas áreas pobres.

²² No ano de 2004 o programa HBB contabilizou 28 Projetos em fase de Pós-Ocupação, ou seja, fase em que as obras de infraestrutura foram concluídas e a ação estava voltada para o acompanhamento das famílias beneficiárias que receberam as obras. Desses 28 projetos, podemos exemplificar um projeto na cidade do Recife, chamado Projeto Beira Rio, onde foram remanejadas 300 famílias que viviam em palafitas na Beira Rio e foram para o bairro da torre.

O Programa HBB foi também importante no Brasil, no período entre 1991 a 1994, devido à suspensão de empréstimos para os municípios, através do Conselho Curador do FGTS, decorrente da incapacidade dos mesmos em obter financiamentos, havendo assim, um período de escassez de recursos, e demanda reprimida de habitação.

Só em 1995, que foi retomada a abertura dos empréstimos para os municípios, com os Programas Promoradia e Prosaneamento. Nesta época, surgiu também o Programa de Lotes Urbanizados, com recursos do FGTS, que tinha como objetivo a execução da infraestrutura dos lotes. Com a infraestrutura executada, os municípios faziam a construção das moradias através dos Programas de Crédito Imobiliário. E, em seguida, os programas como o de Carta de Crédito individual e associativa.

Em 1996 foram criados vários Programas do Governo federal, como o programa Habitar Brasil, o programa Saneamento para Todos, dentre outros, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). O Programa Habitar Brasil tinha o objetivo de construção de moradias nas áreas pobres, substituindo as moradias inadequadas, destinado a famílias de até 03 salários mínimos. A participação popular foi incorporada nesses programas, dando sustentação na redução do custo da unidade habitacional.

Foi criado outro Programa, Carta de Crédito Individual- Material de Construção²³, que utilizou a modalidade de autoconstrução, permitindo ao mutuário²⁴ realizar a sua construção habitacional. Criou nessa época também, a modalidade mutirão habitacional. Entretanto, por ausência de assessoria técnica, monitoramento e controle por parte do poder público, muitas habitações tiveram vários problemas construtivos e não alcançavam condições de habitabilidade, havendo um estímulo para a produção informal da moradia. A Caixa Econômica Federal com o intuito de evitar rombos nos fundos destinados à habitação, sobretudo o FGTS, passou a privilegiar a concessão de créditos com maior garantia e de fácil acompanhamento, preferindo financiamento para imóveis usados.

O Programa Carta de Crédito Individual- Material de Construção tornou-se um facilitador para o processo de autoconstrução, modalidade mais utilizada para a construção de moradias pela população mais pobre. Os financiamentos existentes eram utilizados mais para as reformas das habitações, que muitas delas eram coabitadas pelos parentes. Ocorreu muita

²³ Este Programa atingiu uma meta de mais de 500 mil beneficiados, conforme dados da Caixa Econômica (1997).

²⁴ É a pessoa que recebe do agente financeiro, os recursos para a compra do imóvel. Ela deve devolver essa quantia em parcelas mensais durante um período pré-determinado no contrato, acrescidas de juros e correção monetária.

inadimplência, pois as pessoas deixavam de honrar seus compromissos, em virtude da maioria viver em atividades econômicas precárias, informais.

O programa de destaque em 1999 foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que ganha expansão entre 2003 e 2006. Este Programa trouxe um conceito diferenciado de aquisição habitacional através do arrendamento residencial, uma espécie de leasing habitacional, que após o pagamento da prestação do imóvel durante 15 anos, a propriedade passa a ser do arrendatário, ou seja, do beneficiário final. Este programa trouxe um diferencial também, devido o valor da prestação do arrendamento ter um valor menor que a prestação de um aluguel. O objetivo do programa foi atender a população de 0 a 3 s.m, entretanto, as famílias que tiveram acesso ao programa possuíam renda de 4 a 6 s.m, devido o alto valor da unidade habitacional e a incapacidade dos moradores em assumir o valor da prestação do arrendamento.

Em 2002, o Programa de Subsídio a Habitação destinado a famílias de até 3 s.m foi criado. O programa complementa sob a forma de subsídio (com recursos do OGU) os recursos de qualquer origem, destinados à produção de unidades habitacionais. O Programa deu abertura, à participação de novos agentes financeiros, como as companhias de habitação popular, além do alcance nas áreas rurais, e grupos específicos, como os indígenas e quilombolas.

Outros dois programas foram criados para atender as demandas habitacionais através das associações, cooperativas, sindicatos, para a população de baixa renda. O Programa Crédito Solidário financia a habitação, com subsídio, através das seguintes modalidades: a aquisição de material de construção, aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio e conclusão, ampliação e reformas de unidades habitacionais. Este programa utiliza recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O Programa de Produção Social de Moradia utiliza recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Entre 1995 e 2003, 85% dos recursos da União foram destinados ao financiamento de habitação na modalidade material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da carta de crédito associativa, onde favoreceu o setor privado. Para o programa de aquisição de imóvel usado foi destinado 42% dos recursos. Este Programa teve forte impacto na questão habitacional, porém não teve impacto na economia, para gerar novos empregos.

Constata-se, todavia, que esses Programas não contribuíram significativamente para reduzir o déficit habitacional, em particular, nos segmentos de baixa renda, pois os programas atenderam a uma população acima de três salários mínimos e o maior déficit habitacional

estava dentro da faixa de renda de 0 a 3 s.m. Podemos demonstrar através dos dados da Fundação João Pinheiro, descritos logo abaixo.

Entre 1995 e 2003, 78,84% dos recursos foram destinados à famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,74 % para famílias de até três salários mínimos, apesar de nesta faixa concentrar 83,2% do déficit habitacional, conforme dados da Via pública (2004).

O conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias e é calculado a partir de quatro componentes (Fundação João Pinheiro, 2008). O primeiro, Habitações Precárias, é composto pelos domicílios rústicos, que pela definição do IBGE, são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada – e pelos domicílios improvisados – os imóveis e lugares não destinados à moradia, como por exemplo, imóveis comerciais, barcos, pontes, viadutos. O segundo elemento, é a Coabitação Familiar, compreendida pela soma das famílias conviventes secundárias que moram com outra família no mesmo domicílio, e das que vivem em cômodo – exceto os cedidos pelo empregador. O terceiro componente do déficit, e também uma das inovações na metodologia adotada a partir de 2007, é o Ônus Excessivo com Aluguel Urbano, calculado pelo número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em domicílios urbanos duráveis e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. O quarto e último componente do déficit habitacional é o Adensamento Excessivo de Moradores em Domicílios Alugados, dado pelo número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório.

Em 2008, segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional estimado correspondeu a 5.546 milhões de domicílios, dos quais 4.629 milhões, ou 83,5 % estavam localizados na área urbana. Do total do déficit habitacional, 36,9% localizava-se na região Sudeste, o que correspondeu a 2.046 milhões de unidades. A região Nordeste correspondia a 35,1%, com 1.946 milhões de moradias. Estes dados representaram o déficit habitacional das duas regiões, com 8,1% do total dos domicílios na região Sudeste e 13,0% do total dos domicílios na região Nordeste, o segundo maior déficit habitacional do país.

É importante observar que, apesar dos valores absolutos expressivos similares, o déficit é diferenciado quanto à sua composição nas regiões Sudeste e Nordeste. Nesta última, a participação da área rural no total é bem maior do que na primeira. No Nordeste, o déficit habitacional dividiu-se em 1,305 milhão de moradias necessárias nas áreas urbanas, e em 641 mil moradias necessárias nas áreas rurais. Já na região Sudeste, as unidades habitacionais (UH) necessárias nas áreas urbanas somaram 1,969 milhão, enquanto na área rural elas somaram apenas 76 mil (FJP, 2008).

A diferença relativa entre Nordeste e Sudeste é também expressiva: enquanto na região Sudeste o déficit representou 8,1% do total dos domicílios (somente acima da região Sul, que possui 6,5%), na região Nordeste, por outro lado, o déficit correspondeu a 13,0% do total dos domicílios (o que significou o segundo maior percentual e perdeu apenas para a região Norte, que tem 13,8%). Vale observar também que nas regiões Nordeste e Norte o déficit nas áreas rurais superou os 12%.

Na região Centro-Oeste o déficit representou 9,8% do total dos domicílios (FJP, 2008) Estes dados demonstraram o cenário das grandes cidades brasileiras tendo grande parte de sua população morando informalmente, sem observação de qualquer lei ou plano urbanístico e sem financiamento para as obras que atendam às demandas existentes. Este quadro compõe uma gigantesca produção doméstica de espaço urbano, que evidentemente, resulta em ocupação bastante precária, apesar dos avanços ocorridos na política urbana, com o Plano diretor sendo obrigatório, com o Estatuto das Cidades e os programas criados pelo governo federal.

A região Norte correspondeu a 13,8% do déficit habitacional e a região Centro-Oeste correspondeu a 9,8% do déficit habitacional. Esses dados são demonstrados no Quadro 2, a seguir, destacando as cidades de cada região, que representavam o maior déficit habitacional. Podemos observar que o Maranhão foi a cidade que apresentou o maior déficit habitacional no nordeste e no Brasil, representando cerca de 26,9%. Enquanto Minas Gerais, na região Sudeste, foi a que apresentou o menor déficit habitacional, cerca de 7,8% (FJP, 2008).

Quadro 2- Cidades com o maior déficit habitacional no Brasil

| REGIÃO | CIDADE | DÉFICIT HABITACIONAL (%) | MORADIAS |
|----------|----------------|--------------------------|---------------|
| SUDESTE | SÃO PAULO | 8,2% | 1.060 milhões |
| NORDESTE | BAHIA | 11,5% | 485 mil |
| SUDESTE | MINAS GERAIS | 7,8% | 474 mil |
| NORDESTE | MARANHÃO | 26,9% | 434 mil |
| SUDESTE | RIO DE JANEIRO | 8,1% | 426 mil |

Fonte- Fundação João Pinheiro (2008)

Considerando apenas as áreas urbanas de cada estado, conforme os dados apresentados pela Fundação João Pinheiro (2008), o déficit habitacional de maior percentual foi no Amazonas, com 18,7% do estoque de domicílios urbanos. Em seguida, temos o Maranhão com 17,6%, no Pará com 14,8%, no Distrito Federal com 14,4%, e por último Roraima com 13,8%. Quanto às Regiões Metropolitanas, Belém se destacou com 15% dos domicílios urbanos, Recife seguiu com 11,4%, Fortaleza com 10,4% e Salvador com 10,2%.

O déficit habitacional foi distribuído, segundo as faixas de renda em salários mínimos, em quatro faixas: a) até 3 s.m, b) 3 a 5 s.m, c) 5 a 10 s.m, e d) mais de 10 s.m., conforme Quadro 3, abaixo. No Nordeste o percentual foi mais agravante na faixa de renda de 0 a 3 s.m, que foi de 95,6. Apesar de o déficit habitacional ser acentuado na faixa de renda de 0 a 3 s.m, o investimento público em habitação veio privilegiar a faixa de renda superior a 5 s.m.

Quadro 3- Déficit habitacional por renda

| DÉFICIT HABITACIONAL DAS FAMÍLIAS (%) | FAIXAS DE RENDA (s.m) |
|---------------------------------------|-----------------------|
| 80,5 % | 0 a 3 s.m |
| 7,0% | 3 a 5 s.m |
| 2,8% | 5 a 10 s.m |
| 0,6% | Acima de 10 s.m |

Fonte-Ministério das cidades (2008)

No Quadro 4, a seguir, destacamos uma síntese sobre os marcos regulatórios da Política Nacional de Habitação, desde o período de 1964 a 2008. Como podemos perceber neste quadro, o BNH foi criado para regular a política de habitação, e durante o seu funcionamento, ocorreram investimentos em habitação que beneficiaram não só a classe média, e também, a população de 0 a 3 s.m, embora em 1980 fossem concentrados investimentos para a classe média. Com a sua extinção e com a crise econômica, o país passou por um período sem investimentos em habitação, no início dos anos 1990, onde se agravou o déficit habitacional no país, e apenas em 1995, os investimentos foram retomados. Já, em 2003, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreram mais investimentos em habitação, principalmente, após a criação dos programas PAC e PMCMV.

Quadro 4- Síntese dos Marcos Regulatório da Política Nacional de Habitação

| ANO | MARCOS REGULATÓRIO |
|-------------|---|
| 1964 | Criação do BNH-modelo com forte securização-segurança nos empréstimos |
| 1964 a 1977 | Crise no sistema financeiro de habitação- controla o setor imobiliário-ampliação recursos de baixo custo |
| 1970 | Crise do BNH- SFH utilizado de forma clientelista- Retração da produção pública de habitação de interesse social |
| 1980 | Concentra no mercado imobiliário de renda média |
| 1986 | Extinção do BNH |
| 1994 | Restrição de gastos gerada pelo Plano Real. |
| 1998 | Crise econômica e financeira- regras do FGTS são modificadas- impedimento de empréstimo para outros níveis de governo |
| 2003 | Empresas da construção civil trabalham para baixa renda. Fortalecimento do mercado privado. Financeirização incompleta, dependendo de um sistema de <i>founding</i> . |
| 2003 a 2008 | PEC Moradia. Abertura da capacidade financeira da construção civil |
| 2008 | Crise econômica atinge o sistema imobiliário- Criação do PMCMV. que utiliza o banco de terras. repete a política habitacional do Governo Collor. Política habitacional dependente do mercado. |

Fonte- Adauto Cardoso (2013)

Já, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que definiu a função social da propriedade e, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, a Política Nacional de Habitação (PNH) foi priorizada nos investimentos públicos do governo federal. Em 2003, foram investidos R\$ 5,7 bilhões em habitação, e em 2009, os investimentos atingiram cerca de R\$ 56 bilhões, beneficiando cerca de 4,6 milhões de famílias, contribuindo para a redução de 21% do déficit habitacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

A Política Nacional de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade, dentro de um modelo participativo e democrático, que reconhece a participação nas políticas públicas como direito dos cidadãos.

A Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna para todos os segmentos da população, especialmente, os de baixa renda, contribuindo assim para a inclusão social. Nessa perspectiva, a Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração urbana de assentamentos precários, urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, provisão da habitação e integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, e que se definem as linhas mestras de sua atuação. A elaboração e implementação da Política Nacional da Habitação obedecem a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir a população, especialmente, a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a Política Habitacional e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MCIDADES, 2004).

A Política Nacional de Habitação é regida pelos seguintes princípios: direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988; moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo o padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir o acesso a terra urbanizada; questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na

regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo; gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (MCIDADES, 2004).

Portanto, a Política Nacional de Habitação obedece às diretrizes estabelecidas na constituição de 1988, e no planejamento participativo, que possibilita a participação efetiva das populações no processo de planejamento e gestão do território.

Do ponto de vista de implementação do Projeto Moradia, um dos grandes projetos da Política Nacional de Habitação do Presidente Lula, e considerado um dos principais avanços, foi a criação do Conselho Nacional das Cidades²⁵, instância de participação e controle social.

Em 2003 ocorreu o processo de convocação da Conferência Nacional das Cidades, com a participação de 2.500 pessoas e 10 delegados de todo o país. Mobilizou 3.427 municípios que realizaram conferências locais e elegeram seus delegados. As conferências possibilitaram a construção de uma política nacional para as cidades.

O Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade, assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações que se pretende implementar no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana, onde são apresentadas para discussão e deliberação, ações que se pretende implementar no Ministério.

Nesse período, um forte espaço de debate da questão habitacional foi a criação do Fórum Nacional da Reforma Urbana²⁶. Estes espaços democráticos para a discussão da Política Habitacional, seja no Conselho das Cidades, no Fórum da Reforma Urbana, são fundamentais para a garantia do direito à moradia pela população, principalmente, a que não tem acesso à terra.

²⁵ O Conselho Nacional das Cidades - Concidades é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério das Cidades. O Conselho foi criado em 2004, em convergência com um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, ainda em processo de construção.

²⁶ Este fórum é construído por um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores. São Associações de Classes, ONGS, instituições de pesquisa, que querem promover a reforma urbana. O Fórum existe em todas as regiões do Brasil. Os três princípios fundamentais que ele defende são: o Direito a cidade, gestão democrática das cidades e a função social da cidade e da propriedade.

Por sua vez, as dificuldades de implementação do Projeto Moradia derivaram, sobretudo, da política econômica adotada pelo governo federal, que perdurou até a alteração do Ministro da Fazenda, em 2006, pois dava continuidade às linhas gerais do período do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Outro ponto relevante quanto à dificuldade de implantar o projeto moradia foi a preocupação do Ministério das Cidades em atender ao déficit habitacional. A predominância do FGTS como a principal fonte de recursos, utilizado sem subsídio até 2005, levou à uma restrita alteração no perfil de renda da população atendida. Esta apenas foi atenuada com a criação em 2004, de programas emergenciais com dotações orçamentárias reduzidas, como o Programa Especial de Habitação Popular (PEP), que permitiu apoiar um restrito número de empreendimentos, e pela utilização com regras novas, do Programa de Subsídio Habitacional (PSH), criado no último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com recursos do orçamento geral da União para investimentos em habitação.

Já em 2004, a Lei Federal 10.391 foi aprovada e trata do patrimônio de afetação. Esta lei deu maior segurança jurídica ao financiamento e a produção de mercado, enquanto a retomada do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a abertura do capital do setor imobiliário significaram um crescimento inusitado do crédito para a produção habitacional.

Um grande marco para a Política Nacional de Habitação foi a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) em 2005. Aprovado pelo Conselho das Cidades, com dois subsistemas – o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que operam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento. De forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, e, é voltado exclusivamente para a faixa de interesse social, definindo um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, que deve buscar compatibilizar e integrar as políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social. Com a criação do SNH, houve uma substancial elevação dos investimentos de todas as fontes de recursos, ampliação do subsídio, foco mais dirigido para a população de baixa renda e ampla captação de recursos de mercado, gerando um novo crescimento no mercado imobiliário. Os programas habitacionais foram modificados pelo Ministério, para reduzir o perfil de renda dos beneficiários, o que vem sendo obtido, sobretudo, após a

ampliação dos recursos para subsídio. Portanto, a partir de 2005, alterações relevantes ocorreram na área de financiamento habitacional. Demonstramos abaixo, o organograma da Política Nacional de Habitação.



ORGANOGRAMA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Fonte- Ministério das Cidades (2009)

Também em 2005, o Conselho Monetário Nacional emitiu uma Resolução, obrigando os bancos a investirem uma porcentagem de recursos captados através da poupança SBPE, em financiamento habitacional, além da abertura de capitais de empresas imobiliárias na Bolsa de Valores (captação de mais de 20 bilhões de dólares no mercado de capitais). As aplicações com recursos do SBPE (poupança) passaram de menos de R\$ 2 bilhões em 2003, para cerca de R\$ 18 bilhões em 2007 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Ao mesmo tempo, a Resolução 460 do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), tornou possível uma massiva aplicação de recursos do subsistema de Interesse Social. O FGTS passa a ser o principal fundo para investimento habitacional, em subsídios habitacionais, cujo montante atingiu entre 2006 e 2007, 1,8 bilhões de reais anuais ampliando o atendimento na faixa de renda mais baixa (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Posteriormente, foram criados dois programas habitacionais, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, com finalidade econômica, devido à crise internacional de 2008 nos

EUA, com o objetivo de dinamizar o mercado da construção civil e gerar novos empregos. Com relação ao PAC, as ações do governo e da iniciativa privada nas áreas social e urbana, com vistas ao crescimento do Brasil, estão priorizadas em determinados segmentos específicos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

No geral, faz-se necessário um desenvolvimento social pautado na infraestrutura, ou seja, nas frentes de transportes, energia e na cidade (sociedade). Em relação à energia, observa-se, por exemplo, uma apropriação de riquezas desiguais entre as classes. O programa constituiu-se de ações envolvendo o Estado e a iniciativa privada. Desse modo, de acordo com os relatórios do PAC energia, os investimentos previstos para petróleo e gás natural, são da ordem de 281,9 bilhões para o período (2011-2014), e de 593,2 bilhões para após 2014 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Ao lançar o PAC em 2007, o governo federal anunciou algumas medidas para o estímulo ao crédito e ao financiamento na área de infraestrutura urbana e habitação: concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal, para financiamento de habitação e saneamento (5,2 bilhões), ampliação do limite de crédito para estados e municípios investirem em saneamento ambiental e habitação (7,0 bilhões), criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS (5,0 bilhões) e elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Também foram lançadas medidas de incentivo aos investimentos do setor privado, como aperfeiçoamento do sistema tributário e desoneração para os investimentos em infraestrutura e construção civil (PLANEJAMENTO, 2007).

No PAC, foi possível repassar recursos para entidades sem fins lucrativos para a habitação em áreas rurais e urbanas, através do Programa Produção Social da Moradia. No PAC também foram destinados recursos para o estado e municípios, para a elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social e para o Programa de Assistência Técnica. Com o PAC, os municípios e estados receberam grandes investimentos.

Em 2008, no Conselho das Cidades, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), liderando o segmento empresarial, juntamente com os quatro movimentos nacionais – Central de Movimentos Populares (CMP), União Nacional de Movimentos Populares (UNMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), lançaram a campanha Moradia Digna, que com adesão dos demais segmentos, encaminharam junto à Câmara dos Deputados uma proposta de emenda constitucional, que definiu a destinação de recursos orçamentários para o enfrentamento do déficit habitacional.

A PEC da Moradia Digna (PEC 285/2008), ao subdividir o déficit habitacional em três segmentos, está baseada no que prevê a Política Nacional de Habitação, ou seja, o equacionamento da produção, conforme o perfil da demanda: a) um primeiro segmento, onde está concentrada a maior parte do déficit (84%), composto por famílias de baixa renda, que não possuem capacidade de pagamento dos financiamentos convencionais e que dependem da concessão de subsídio para aquisição da moradia; b) um segundo segmento, com capacidade parcial de pagamento, e que pode contrair financiamento complementado por subsídios; c) e um terceiro segmento, com plena capacidade de pagamento, que podem adquirir sua moradia no mercado, sem depender de subsídios governamentais.

Em março de 2009, o PMCMV teve o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM). Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo, em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades (ADAUTO, 2011).

Com o PMCMV houve a ampliação do acesso ao financiamento de moradias e a oferta de empregos, com recursos na ordem de R\$ 34 bilhões para a construção de um milhão de moradias. Este Programa proporciona ao beneficiário subsídio para a aquisição da unidade habitacional para famílias que ganhem até R\$ 1.395,00, conforme diretrizes do programa (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Analisando os montantes alocados, observa-se que o núcleo central do Programa é aquele voltado para as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR, através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CAIXA. O papel dos estados e municípios nesse modelo, passou a ser o de organizar a demanda, através de cadastros encaminhados a CAIXA²⁷ para a seleção dos beneficiários e, ainda, o de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios. Em alguns casos, considera-se que estados e municípios possam ainda viabilizar o atendimento à demanda de baixa renda, através da cessão de terrenos públicos. De qualquer forma, o promotor do empreendimento deixa de ser o setor

²⁷ A Caixa Econômica Federal cria no ano 2000, o slogan CAIXA. que anteriormente era utilizado como CEF.

público e passa a ser o setor privado. Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão predeterminados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. (ADAUTO, 2011).

A respeito do PMCMV, este foi fortemente inspirado na experiência chilena que, na ocasião, foi avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS: pautado no papel estratégico do setor público, ignorou em larga medida premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – Planhab, então amplamente discutido desde 2007. Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional (ADAUTO, 2011). Portanto, a proposta do PEC Moradia priorizando a habitação para as camadas de 0 a 3 s.m, com o propósito de diminuir o déficit habitacional, onde este está mais concentrado, não foi considerada.

Como principal agente financeiro do sistema de crédito imobiliário, a Caixa Econômica Federal emprestou, até jul/2010, 39,6 bilhões de reais, o que correspondeu à uma participação de 78% do crédito imobiliário concedido no país neste período. A perspectiva para 2010 foi que o crédito para habitação, apenas na Caixa, chegasse a 70 bilhões de reais, participação significativa no volume recorde para o setor, mas ainda baixo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), na faixa de 3%. A meta foi que o volume de crédito imobiliário no país atingisse pelo menos 10% do PIB, portanto, com espaço para crescer no que se refere aos atuais patamares de investimento (CAIXA, 2010).

A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como, para a eficácia da política de habitação, como mecanismo de redução das desigualdades sócioespaciais. Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009), uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional.

A ampliação da produção de mercado foi estratégica para o enfrentamento do déficit habitacional. O setor privado na produção de moradias para as faixas de renda média e média baixa é importante, para que este segmento não se aproprie das habitações produzidas para a

população de baixa renda. Entretanto, existe a possibilidade de uma forte elevação dos valores da terra e dos insumos da construção, que terão como desdobramento uma maior dificuldade de atender aos setores que dependem da produção de habitação social.

Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do Ministério das Cidades, acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura (ADAUTO, 2011).

Como o PMCMV, tem como objetivo a construção de novos empreendimentos, as áreas pobres das cidades passaram a não receber investimentos para sua urbanização. Portanto, não havia novos recursos para serem investidos nos municípios, destinados para a urbanização de favelas. Apenas a existência de recursos para conclusão dos contratos, cujas obras não haviam sido concluídas nessas áreas pobres, à exemplo, o Projeto Sítio Grande/Dancing Days. Ao mesmo tempo, os recursos da União destinados a programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, a serem implementados pelos municípios, por encontrar um forte limite na baixa capacidade administrativa e gerencial dos governos locais, podia correr o risco de não gastar os recursos alocados ou gastá-los mal.

Esta política adotada pelo governo contradiz a política anterior, discutida no movimento de reforma urbana e nos outros canais de participação social, de que é necessário urbanizar as áreas pobres consolidadas e integrá-las à cidade, respeitando os seus laços de convivência e vizinhança.

As reações ao lançamento do PMCMV foram, pelo lado dos empresários da construção, eufóricas e, pelo lado dos setores de esquerda, em certa medida, cautelosas. Os empresários, como já indicado acima, se colocaram claramente como os coautores e parceiros do programa. Já no âmbito dos atores ligados ao Fórum da Reforma Urbana e aos movimentos de moradia, não se ouviram críticas veementes. Essa reação pode ser compreendida se levamos em conta alguns dos elementos presentes na proposta do programa, como transparece na declaração de Maricato (2009). Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida, entre 1990 e 2000, a população brasileira cresceu 1,4%, e a das favelas mais de 4%. Então todo investimento que ataque de frente esse déficit será bem-vindo. Ele é tão gigantesco que é preciso fazer o máximo que der. E o programa Minha Casa, Minha Vida tem uma faceta interessante (MARICATO, 2009).

Por causa da crise financeira, o Brasil teve um rombo terrível no nível de emprego em 2008. E o programa pretendeu contribuir para reverter essa queda. Foi uma medida que merece aplausos (MARICATO, 2009). Os elementos destacados por Maricato, acima, são os mais relevantes nas avaliações positivas: do ponto de vista da economia, o lançamento do programa se alinhava com as medidas anticíclicas empreendidas pelo governo no enfrentamento da crise econômica, que contrastaram fortemente com as estratégias conservadoras e recessivas adotadas pelos governos anteriores; já do ponto de vista da política habitacional, o volume de subsídios que se propunha adotar era inédito, o que permitiria que os programas oficiais pudessem efetivamente atingir a população de mais baixa renda, o que vinha ao encontro das propostas da Reforma Urbana e dos movimentos de moradia. Temos que lembrar que os movimentos sociais urbanos carregam sua bandeira de luta, tentando recuperar a força da década de 1980.

Mas, ao lado dessas leituras mais otimistas, a literatura especializada e as análises posteriores permitiram identificar algumas dimensões que, segundo estes críticos, estariam sendo mal equacionadas pelo programa. Podemos sintetizar essas críticas em oito pontos: (i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescenta ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado. Cabe ressaltar, já como uma conclusão preliminar da análise sobre o programa, desde sua concepção, ele apresenta duas contradições básicas e que se articulam. Uma primeira contradição ocorre entre os objetivos de combater a crise, estimulando a economia, e os objetivos de combater o déficit habitacional; uma segunda, decorrente do privilégio concedido ao setor privado como o agente fundamental para efetivar a produção habitacional, deixando de lado, ou em segundo plano, alternativas de produção baseadas na produção pública ou na autogestão, coletiva ou individual (MARICATO, 2009).

A crise econômica e a disposição do governo em aplicar fartos recursos para dinamizar a construção civil, atropelaram o processo de construção do Plano de Habitação (Planhab), plano este que define as diretrizes da Política Nacional de Habitação. Este plano havia sido pactuado como uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional. Mas, por outro lado, aceleraram a decisão governamental sobre as propostas

lançadas pelo Planhab, sobretudo no eixo financeiro, que normalmente seriam muito mais demoradas.

Por sua vez, ao aplicar vários recursos em subsídio para habitação, além do que já estava previsto pelo PAC, o governo acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo Planhab. Outras medidas propostas pelo Planhab para reduzir o custo da habitação, foram: a desoneração tributária para Habitação de Interesse Social, o barateamento do seguro e o fundo garantidor (que retomou a ideia do fundo de aval proposto no Projeto Moradia). Estas medidas adotadas geraram um impacto positivo no acesso à habitação tanto de interesse social como de mercado (MARICATO, 2009).

Também se adotou a lógica proposta pelo Planhab para a alocação do subsídio: a população com renda intermediária (de R\$1.395,00 a R\$ 2.790, 00, ou seja, de 3 a 6 salários mínimos em 2009) onde tiveram um subsídio para complementar o financiamento, enquanto os com renda inferior a R\$ 1.395,00 (3 salários mínimos em 2009) tiveram subsídio quase total. No entanto, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) estabeleceu limites bastante superiores aos propostos pelo Planhab, que por meio de complexas simulações definiu o subsídio no limite mínimo necessário para viabilizar o acesso das famílias de baixa renda à moradia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Ao contrário, o novo programa ampliou as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido, para aquecer o mercado da construção civil, devido à crise econômica de 2008. O Planhab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias. Já o PMCMV fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil.

Contudo, o programa, PMCMV com a meta de um milhão de unidades, como um todo, atendeu 14% do déficit acumulado. No entanto, na faixa prioritária (até R\$ 1.395,00), que, de acordo com as diretrizes do Plano Nacional de Habitação (PNH), deveria ser o foco do subsídio, com as 400 mil unidades previstas, atendeu apenas 6% do déficit acumulado. Já o déficit nas demais faixas (acima de R\$ 1.395,00) é reduzido e a meta do novo programa pode não só zerar as necessidades acumuladas como atender a demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia.

Nos anos de 2010 a 2012, os investimentos públicos através dos programas do PAC e do PMCMV, têm contribuído para minimizar o déficit habitacional no Brasil, mas o grande beneficiário tem sido o mercado imobiliário, com a especulação nas áreas centrais e

valorizadas da cidade, através da construção dos grandes empreendimentos habitacionais, considerados verdadeiros bairros da cidade. Estes investimentos priorizados para o mercado imobiliário traz como consequência, por sua vez, a continuidade de um processo de exclusão do acesso a terra. Acarreta assim, o aumento da violência urbana por um lado e as mudanças climáticas pelo outro. O homem reage ao processo de exclusão, mas também, a natureza reage, e é demonstrada neste processo perverso, com as catástrofes ocorridas nos últimos tempos.

3.4 AS CIDADES BRASILEIRAS E SUAS CONTRADIÇÕES

Os investimentos públicos ao longo dos anos priorizaram as áreas centrais das cidades, favorecendo uma parcela da população que desfrutava de um nível alto de consumo e tinha condições de satisfazer suas necessidades básicas. Na outra face do espaço urbano está a outra parcela da população, nominada de “excluídas”, ou seja, aquela que não satisfaz adequadamente suas necessidades materiais básicas. Esta população por sua vez, obteve poucos investimentos ao longo dos anos, sobretudo no período do governo militar.

A falta de investimentos públicos gerou as cidades fragmentadas, ou seja, cidades onde ocorrem as transformações na materialidade urbana, que interrompem a cooperação e o intercâmbio de bens e ideias, isolando segmentos sociais, quanto à perda de referências institucionais na orientação da vida diária e na definição de expectativas coletivas. (RIBEIRO, 2012).

Na luta pelo direito à cidade, a população pobre ocupou áreas distantes do centro, chamadas de áreas periféricas, áreas estas localizadas em muitas cidades, em áreas de morro, sem os serviços básicos municipais e sem infraestrutura urbana. Esta população teve que criar alternativas para o fim da moradia, e com o apoio dos movimentos de base da igreja católica, muitas vezes, ocuparam essas áreas e se instalaram, resolvendo a sua questão habitacional, com a construção dos seus “mocambos” ou com suas habitações improvisadas, inicialmente. Em consequência, de fato, as condições de vida nas grandes cidades, principalmente, nas metrópoles, têm se deteriorado a olhos vistos, configurando o que podemos chamar de crise urbana. De espaço de mobilidade social e lugar de acesso à diversidade cultural, melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida, elas têm se tornado em aglomerações, ou depósito de pessoas, marcadas pela fragmentação, dualização, violência, poluição e degradação ambiental.

A negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, sem condições mínimas de habitabilidade, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental.

Paralelamente, as camadas mais ricas continuam acumulando cada vez mais e podem usufruir de um padrão de consumo de luxo exagerado e com padrão de habitação de luxo. É no contexto dessa contradição, expressa na exclusão urbana, que explode a violência e cresce o poder do crime organizado na cidade. Ainda que de forma diferenciada, cidades do mundo inteiro se defrontam com este quadro de inclusão-exclusão (RIBEIRO, 2004).

No Brasil, é bastante evidente, a cidade “dos que têm” e a cidade “dos que não têm”. Isto quer dizer, a cidade dos que tem toda infraestrutura instalada e a prestação de serviços públicos, desde escola, transporte, lazer, saúde e outra parcela da população que mora nas áreas periféricas ou ressurgiu, e não possuem, muito menos, serviços públicos de qualidade.

A dinâmica da urbanização pela expansão de áreas suburbanas produziu um ambiente urbano segregado e altamente degradado, com efeito, muito grave sobre a qualidade de vida de sua população. Espaços imprestáveis e inadequados para moradias saudáveis foram usados: 1) morros, 2) pântanos, e 3) área de proteção aos mananciais de água doce. Além disso, esta ocupação frequentemente consistiu em habitações pobres nas áreas com escassos serviços urbanos.

No Brasil, a cidade legal cada vez mais tem recebido investimentos públicos, com o objetivo de criar espaços públicos e socializar a vida urbana. Por outro lado, crescem as zonas privatizadas, aumenta a oferta de serviços públicos e de equipamentos coletivos. Ao mesmo tempo, na cidade ilegal, é também crescente o número de pessoas que vivem ilhadas em áreas degradadas e periféricas, sem meios para se informar e tiver acesso a estes equipamentos públicos.

Na periferia do mundo globalizado, atualmente, os investimentos públicos estão concentrados nas grandes cidades brasileiras. As cidades menos desenvolvidas concentram não apenas população, mas também miséria. As grandes metrópoles, crescendo num ritmo cada vez mais veloz, impacta a capacidade do Estado em conseguir dar a tantas pessoas, habitação, transportes e saneamento básico adequado, se não priorizar os investimentos públicos.

A aceleração da desigualdade social nos últimos anos, ou seja, após a década de 1990, somou-se à crise do Estado, que tirou dos governos brasileiros muito do seu poder de investimento em infraestrutura e serviços sociais. Como resultado para uma parcela crescente

da população, a vida urbana também passou a ser sinônimo de desemprego, miséria, violência, favelas, congestionamentos e poluição, ao longo dos anos. Neste período, não ocorreram quase investimentos em habitação, e só foram retomados, após o ano de 1998.

Podemos constatar ainda que a urbanização é mais acelerada nos países pobres. Em média, o processo de urbanização nos países pobres representa 5% ao ano, contra 0.7% nos países altamente industrializados (RIBEIRO, 2004). Como consequência, de 1995 a 2015, a população urbana nos países menos industrializados deve crescer 52%, enquanto nos industrializados esse índice será apenas de 7%. No caso brasileiro, destaca-se o fato deste país ter sofrido um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: de 46% em 1940, as cidades passaram a abrigar 80% da população brasileira em 1996 e deve chegar a 88% em 2025. (RIBEIRO, 2004).

O Brasil, um país que se urbanizou rapidamente, a percentagem da população vivendo em cidades aumentou de 31% para 81%, entre 1940 e 2000 (IBGE, 2000). Em 2010, a população brasileira correspondeu a 190.732.694 pessoas (IBGE, 2010). Em dez anos, o aumento da população foi de 12,3%, em números absolutos, isso significa 20.933.524 pessoas. O crescimento foi inferior ao observado na década anterior. Entre 1991 e 2000, a população brasileira aumentou 15,6%. E também, a população está mais feminina, são 97.342.162 mulheres e 93.390.532 homens. Existem 95,9 homens para cada 100 mulheres. Em 2000, para cada 100 mulheres, havia 96,9 homens (IBGE, 2010).

Portanto, os dados do IBGE registram a predominância de mulheres nas cidades e na prática, verificamos que a Política Urbana, embora tenha considerado priorizar na política habitacional para baixa renda, ter como registro das unidades habitacionais, as mulheres, ainda é incipiente.

Comporta a lógica capitalista de produção das cidades, com ênfase no fator econômico, o que tornou o produto “unidade habitacional” ou “lote urbanizado” regular, uma mercadoria, tanto mais cara quanto melhor dotada de centralidade, infraestrutura e equipamentos públicos. Inacessível para a maioria da população das cidades, na ótica economicista, a moradia regular passou a ser comercializada a um mercado cada vez mais restrito e elitizado, articulando o sistema jurídico (propriedade) e o sistema econômico (capital) em um modelo de cidades para poucos.

Enquanto isso, obedecendo à lógica legítima da necessidade de morar e buscando um espaço de exercício para o direito de moradia, os pobres da cidade (sem propriedade e sem capital) passaram a sustentar um mercado imobiliário irregular, com características de sub-

mercado, com regras próprias, marcado pela insegurança da posse, e em franca expansão no país. Surgem então as favelas nas grandes cidades.

Com poucas alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre, que representava uma renda de até um salário mínimo²⁸, empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes, para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades.

A cidade resultante desse processo de exclusão é marcada por uma “urbanização de risco”, perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida dos que não tem “direito à cidade”, mas também, para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, exacerba a segregação sócioespacial, avança sobre áreas de interesse ambiental, compromete os recursos naturais e paga um alto custo pela expansão da infraestrutura (RIBEIRO, 2000).

A problemática urbanística nos grandes centros, por sua vez, ocorre, em virtude do mercado imobiliário que prevalece para a classe média, cada vez mais valorizado, correndo o risco de se ter um efeito negativo no futuro, e, conseqüentemente, com o risco de ocorrer uma crise imobiliária, como ocorreu em alguns países, particularmente, nos EUA, em 2008.

Portanto, a política habitacional adotada ao longo dos anos, não atendeu às demandas habitacionais, com políticas isoladas e sem planejamento, que como é sabido, os planos urbanísticos elaborados não eram implementados ou, não correspondiam à realidade urbanística. Um dado que registra claramente a problemática habitacional nas cidades, é o déficit habitacional, que segundo a Fundação João Pinheiro, em 2008, representavam cerca de 5.546 milhões de domicílios, dos quais 83,5 % estavam localizados na área urbana. E em 2009, foi diminuído, com o PMCMV, com a construção de um milhão de casas, atingindo 14% deste déficit, concluindo então que, a problemática habitacional ainda é muito grande no Brasil, principalmente, nas áreas do norte e nordeste, onde detêm maiores índices do déficit habitacional.

Entre nós, ricos e pobres, fecham seus espaços de vida, aumentam sua segregação sócioespacial e aprofundam as lutas de classes, travestidas de várias matizes, na cidade, no campo, nas florestas, nos espaços de fluxos das drogas, das armas, do dinheiro lavado. A cidade do espetáculo, a cidade-empresa neoliberal, a cidade que busca se inserir no circuito

²⁸ No ano 2000 o valor do salário mínimo foi de R\$ 151,00, em 2005 de R\$ 300,00, em 2010 de R\$ 510,00 e em 2013 de R\$ 678, 00.

do capital financeiro, do capital do entretenimento, do turismo, dos grandes espetáculos esportivos, das grandes exposições e dos parques temáticos, da construção de novos imaginários da cidade e da vida futura, se perde, também, em células fechadas, onde as heterotopias são impossíveis e apenas a vida entre iguais é segura.

Nos últimos anos no Brasil, na década de 2010, ou seja, principalmente, com a notícia de realização dos megaeventos no Brasil, como por exemplo, a Copa do Mundo e as Olimpíadas, as grandes cidades brasileiras tem sofrido mais ainda o problema da segregação sócioespacial e o aumento exacerbado do mercado imobiliário. Para a realização dos grandes eventos, os investimentos públicos do Estado priorizaram fornecer melhoria da mobilidade urbana, da infraestrutura e da construção e reforma de estádios esportivos. Muitas vezes, para a realização dessas obras, têm ocorrido processos de remoção de famílias pobres, que habitam estas áreas, ocorrendo novamente o processo de exclusão sócioespacial.

As cidades brasileiras estão sendo desenvolvidas atendendo ao mercado e ao mundo globalizado, e os gestores municipais, muitas vezes, planejam as cidades e executam obras, sem considerar a cultura histórica, os interesses da sociedade, em que lá habita e se relaciona com os espaços públicos. O futuro das nossas cidades é incerto para toda a sociedade, não só, para a população que teve que se distanciar da área central, para dar espaço aos grandes empreendimentos habitacionais e públicos, mas também, para a população que reside nas áreas centrais da cidade, que ali está, porque nasceu, cresceu e por fazer parte da sua memória viva, por participar da construção desta cidade, que ela escolheu para viver.

3.4.1 A CIDADE DO RECIFE

A cidade do Recife tem enfrentado a fragmentação socioespacial como a maioria das cidades brasileiras.

A cidade do Recife tem sua origem intimamente ligada à de Olinda. No foral (carta de direitos feudais) de Olinda, concedido por Duarte Coelho em 1537, há uma referência a "Arrecife dos navios", um lugarejo habitado por mareantes e pescadores. O Recife permaneceu português até a independência do Brasil, com a exceção de um período de ocupação holandesa entre 1630 e 1654. A elevação à categoria de cidade ocorreu em 1823.

A cidade do Recife é constituída de forma tentacular e estelar, na segunda metade do século XIX, com o estabelecimento dos caminhos ligando a área urbana, formada pelos

bairros do Recife, Santo Antônio e São José, às povoações suburbanas, e aos engenhos, na área rural do município (MENESES, 1990).

Até as primeiras décadas do século XX, a forma urbana da cidade do Recife permanecia seguindo em cinco direções: norte, sul, sudeste, oeste e noroeste. Na década de 1940, ocorreu a ruptura da forma tentacular, com uma mancha urbana ao norte, espraiada na planície, e subindo os morros. Os lugares das cidades transformaram-se, multiplicaram-se, expandiram-se e esses eram movimentos que implicavam conflito entre o ambiente natural e o ambiente construído, em detrimento, provocando a perda do equilíbrio ecológico.

Recife, conhecida como a cidade de contrastes, sua ocupação de terras mostra uma disputa secular travada entre o homem e a natureza, com sucessivos aterros, onde absorvia a população mais pauperizada, os habitantes dos mocambos. (Fotos 1 e 2), abaixo (MELO, 1978). Ilustramos na foto 1, abaixo, a primeira povoação da Ilha do Leite.

Foto 1- Mocambos



Figura 14 – Mocambos do Nordeste, desenho de Percy Lau para Tipos e aspectos do Brasil. Acervo da biblioteca do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo.

Foto 2- Mocambos



Figura 15 – Favela, desenho de Percy Lau para Tipos e aspectos do Brasil. Acervo da biblioteca do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo.

Fonte- Interloquções arquitetônicas do Brasil- África -25/05/2008

As terras de planícies formam a criação da cidade, dos segmentos mais abastados. Esta história da ocupação do Recife é vivida pelos seus habitantes que lutavam para ocupar as suas terras. Portanto, os fatores naturais exerceram influência no processo de formação e expansão da cidade do Recife. Além dos aspectos naturais, os aspectos sociais, econômicos e jurídico-legais se tornaram propulsores do desenho urbano e da fisionomia da cidade. A parte líquida da paisagem predomina sobre a porção sólida, onde os acidentes das águas prevalecem sobre os da terra (MELLO, 1978), conforme Fotos 3 e 4, a seguir.

Foto 3- Habitações do Recife em áreas de alagados



Fonte- www.vitruvius.com.br (2013)

Foto 4- Contraste das Habitações do Recife



Fonte- maquinadotempo.blogspot.com (2013)

Embora a ocupação das áreas entre os tentáculos fosse um fato percebido desde os anos 1920, a ruptura da forma urbana no transcurso da década de 1940, foi um fato abrupto e vertiginoso. Segundo Mello (1951, p. 12), “[...] O Recife está ameaçado. Ameaçado terrivelmente de descaracterizar-se. De ser absorvido, por outro Recife: o Recife que está começando a nascer, outro Recife. Um Recife estranho, aos olhos dos provincianos. No transcurso da década de 1950 teve sua área territorial modificada, passando de 180,0 Km² a 209,00 Km². Em 1950, também o Recife refletia a situação de paralisação econômica por que passava a região Nordeste. A cidade se modificava pelas mazelas econômicas e pelo crescimento demográfico.

A cidade da miséria já era propalada nos anos de 1930. Nesta década, a habitação era conhecida como mocambo, composta de taipa, madeira não aparelhada, zinco flandre, capim ou palha. Segundo o censo realizado em 1938, efetuado pela Comissão Censitária dos Mocambos, encontravam-se 45.581 mocambos. O tipo predominante foi o de Palha-Terra, cobertos de palha, no total de 30.886 unidades. Desses 45.581 mocambos, 42,75%, ou seja, 19.486 eram próprios, porém com o chão alugado; 19.314 eram de aluguel (COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MOCAMBOS, 1938).

A maioria dos mocambos encontrava-se em terrenos alugados mensalmente. Esses aluguéis variavam de acordo com a área ocupada e com a localidade. Alguns proprietários se queixavam da ocorrência de mocambos em seus terrenos, outros, entretanto, tem nos aluguéis do chão uma boa e cômoda receita. A despesa média mensal com o aluguel do mocambo representou 17,9 % da renda média mensal dos moradores. O rendimento anual do mocambo de aluguel foi de 35,6% do valor do mocambo. Semelhante relação para os prédios de alvenaria, não ultrapassava de 12%, decresce para os prédios de maior valor. A média diária

de crescimento dos mocambos, na época, foi de 2,6%. Idêntica média para os prédios de alvenaria e taipa, que em 1938, representou 1,43% (COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MOCAMBOS, 1938).

Em 1939 ocorreu a criação da Liga Social Contra o Mocambo, com a finalidade de construir casas. A experiência da Liga Social contra o Mocambo representou um pioneirismo, com a utilização de recursos mais poderosos, incluindo o Erário Público. Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular. Depois, ocorrera a construção de vilas. Nos anos de 1950 a cidade da miséria teve ênfase, principalmente, por ter sido feita a associação entre miséria e atraso regional. A identificação e a explicitação das modificações da ocupação do território, ao longo da década de 1950, não foram atribuídas ao fato de ter sido, nessa época, a definição da forma urbana do Recife atual. A cidade do Recife nos anos de 1950 era diferenciada e segregada. Havia os lugares onde se localizavam os estabelecimentos das empresas comerciais, bancárias e industriais; os das habitações dos segmentos sociais médios e altos; e os de favelas e mocambos.

Ao longo da história do Recife, os lugares das cidades dos mangues e dos alagados eram aterrados. Utilizou-se de técnicas rudimentares às mais sofisticadas, devido ao solo ser constituído de bacias naturais percorridas por rios, baixios e gamboas, resultando para as áreas ribeirinhas, problemas de escoamento de águas pluviais e de esgotamento sanitário. A situação dos habitantes dos mangues associava-se a degradada condição da habitação, a insuficiência alimentar, produzindo um ciclo permanente da pobreza.

O aterramento dos bairros mais antigos da cidade, Recife, Santo Antônio e Boa Vista, não cessaram desde a expulsão dos holandeses em 1654. Assim, se refere Gusmão (1993, p.2) “[...] já no início do século a área daqueles bairros era três vezes maior do que a área primitiva. Esse crescimento se deu ao longo dos 275 anos. “[...] Os efeitos dessa prática implicaram em sérias consequências na qualidade de vida da cidade, péssimas condições ambientais nas áreas atingidas e expressivas perdas econômicas na infraestrutura urbana de drenagem, pavimentação e esgotos (GUSMÃO, 1993, p. 9).

Segundo Bezerra (1965), a moradia do tipo mocambo fazia-se presente no Recife colonial e holandês. No final do século XIX os manguezais começaram a ser ocupados pelas cabanas. A expansão urbana ocorreu seguindo os eixos de configuração radial, que aos poucos iriam se adensando e formando núcleos residenciais e nos espaços desvalorizados, erguiam-se moradias dos pobres. Na transição para o século XX, a ocupação foi concentrada nos bairros centrais. Ao mesmo tempo, uma povoação mais expressiva já atingia os bairros de Santo Amaro, Encruzilhada, Espinheiro, Aflitos, dentre outros.

Com isso, os mocambos localizados em áreas centrais despertaram interesses aos especuladores imobiliários. Parcelas desses mocambos cedem lugar à expansão da cidade, a abertura de vias públicas e a valorização do espaço. Acontece também a expulsão dos habitantes dos alagados para os morros, por parte do poder público. Segundo Andrade (1979), o Recife foi o grande centro de atração de mão-de-obra não qualificada, não tendo capacidade para absorvê-la. Em consequência, surgiu a marginalização e as favelas nos morros, que circundam a cidade, e os mocambos nos manguezais e as palafitas nos alagados. (Fotos 5 e 6), a seguir.

Foto 5- Palafitas do Recife



Foto 6- A vida dos moradores das Palafitas do Recife



Fonte-maquinado tempo. blogspot.com-fevereiro/2013

Josué de Castro, grande cientista que desnaturalizava a fome, não consegue esconder certo encantamento pelo cenário grotesco dos mocambos. Um encantamento não apenas ao observar as facilidades naturais e de alimentação que o mocambeiro descobre e, manipula, mas também, ao testemunhar um ambiente cultural mais denso, de fundas raízes, difíceis de serem extirpadas do solo nordestino. A vegetação dos mocambos ganhou um novo colorido regional, mais realista, sem dúvida, opondo-se então, aos decretos e normas oficiais, às tentativas empíricas de urbanização, às gaiolas, verdadeira assadeiras, em série, como a maioria das vilas operárias. Pois, de resto, o mocambo reunia uma boa dose de qualidades higiênicas e sociais, de habitabilidade (LIRA, 1994).

O mocambo foi assim traduzido na própria forma da subsistência do proletário, do retirante, do negro e do caboclo. A figura de Josué de Castro estava, sobretudo, ligada a campanha internacional contra a fome. Seu livro Geografia da Fome (1949) foi pedra-de-toque de um amplo movimento de denúncia das debilidades alimentares da maioria da população brasileira. O curioso foi perceber, porém, como as zonas de mocambos, produto da seca e da fome não foge ao argumento de sua romantização: como efeito da modelagem da natureza à imagem e semelhança das próprias experiências coletivas dos homens simples

vindos dos brejos e sertões, ou de suas respostas, singelizadas, às outras coisas materiais que lhes ofereceram resistência (LIRA, 1994).

Os contos de Josué de Castro, sobre o amanhecer nos mocambos, os primeiros movimentos em casa e na rua, o despertar de balaieiros, o trânsito de operários, carregadores e estivadores, cozinheiras e lavadeiras, meninos de rua, cegos e aleijados, a pescaria na lama, o sururu e o caranguejo, a desertificação dos mocambos, ao lado do frenesi do trabalho na cidade, realmente se esforçam em apreender literariamente os traços de familiaridade com o cotidiano em um microcosmo urbano. Tem um tom memorialista, que, aliás, aparece explicitamente em seu romance *Homens e Caranguejos* (1967), no qual os habitantes dos mocambos dos arredores de sua morada de infância são os personagens principais. (LIRA, 1994).

As pequenas histórias dos mocambos, na verdade, repõem a persistência, lá, de uma moral própria e características de vida bem singulares, reminiscências de um mundo rural no espaço da cidade, no qual predominariam relações sociais sempre primárias e personalizadas. Foi nestes termos que Josué de Castro, ao lado da denúncia da miséria, cuja solução, em todo caso, se encontra alhures, reivindicou um sentido estético e cultural, tocado de cores propositivas, ligado aos mocambos (LIRA, 1994).

Em 1930 ocorreu um debate sobre os mocambos que já representavam na época, cerca de 20 mocambos, segundo o recenseamento feito pelo IBGE em 1913, no Recife. Já no Governo de Agamenon Magalhães (1937-1950), ele defendia a extinção dos mocambos e envolvia o discurso do higienismo e limpeza da cidade.

Em 1938 foi organizada a Comissão Censitária dos Mocambos do Recife, no intuito de esquadrihar as condições de vida dos habitantes destes monstrenços de palha e zinco que, dia a dia, mais se espalhavam pelo Recife, acorrendo-se, em paralelo, as avenidas asfaltadas e em torno, as boas casas de alvenaria. Foram então, 45. 581 mocambos (contra pouco mais de 20 000 casas de tijolos); destes, apenas 3.000 eram próprios. Dos moradores, apenas 3,3% estavam desempregados. Os homens, na sua maior parte, eram artesãos, operários, comerciários, empregados no setor de transportes; as mulheres, na sua maior parte, lavadeiras, cozinheiras, empregadas domésticas. As habitações foram então desconstruídas pelas autoridades em suas dezenas de tipos construtivos, como que para serem reconstruídas novamente sob uma forma inimiga exclusiva (LIRA, 1994). .

Os quatro anos de existência da Liga Social contra o Mocambo registraram a demolição de 12.433 mil mocambos, sendo substituídos por apenas 5.415 mil novas habitações. Com a retirada dos mocambos nas áreas centrais da cidade do Recife, surgiu a

valorização desses espaços urbanos, que deram lugar a investimentos imobiliários e à expansão da cidade (LIRA, 1994). Esta instituição de caráter humanitário foi destinada a promover a extinção desse tipo de moradia e a incentivar a construção de casas populares dotadas de condições higiênicas e de fácil aquisição.

É possível que esta primeira fase da Liga, de sistemática destruição de mocambos e acirrada campanha ideológica, pela sua condenação, tenha, de uma parte, forçado os deslocamentos de mocambeiros no interior da cidade. Aliás, a própria Liga Social contra o Mocambo possuía um serviço de exportação de famílias de volta aos seus lugares de origem ou diretamente ligado aos serviços de captação de mão-de-obra de São Paulo, fornecendo passagens e auxílio transporte, onde neste período, ocorreu uma migração de nordestinos para a cidade de São Paulo, a procura de emprego, e, de outra parte, sempre mais precariamente, estimulando a procura de novos esconderijos para os mocambos, a periferização, a segregação/dissimulação crescente da miséria, enfim, de outra forma de legitimação do pobre, ante o poder de repressão e consensualização do Estado.

Neste período, na cidade do Recife, começa a ficar evidente o processo de exclusão socioespacial, e, ao mesmo tempo, inicia-se o processo dos movimentos sociais urbanos, como estratégico para o enfrentamento desta exclusão. Com esta forma de ocupação do espaço, a população pobre passa a ocupar os morros de Casa Amarela e de Beberibe. Observou-se na época que existiu um descompasso entre a quantidade de mocambos derrubados, que estavam localizados nas áreas centrais da cidade e a substituição desta moradia, para a população que havia sido remanejada para os morros, por não ter havido investimentos públicos nestas áreas, cabendo à própria população encontrar formas de resolver a questão habitacional (LIRA, 1994).

O reformismo da Liga Social contra o Mocambo desse modo visou certa instituição da casa, da vida privada e da domesticidade proletárias. E nesse sentido, constituiu-se em um ponto avançado e perfeitamente solidário ao projeto do ditador Getúlio Vargas, de um estatuto da família. Com efeito, o Estado Novo, a partir de 1939, investe em políticas de proteção e organização familiar, propondo para ela um lugar específico no conjunto da sociedade.

Em 1945 foi criado o Serviço Social contra o Mocambo, autarquia administrativa subordinada ao executivo estadual, tendo como finalidade básica a construção de casas higiênicas e populares, destinadas às classes menos favorecidas, protegendo-as contra os males da habitação insalubre e da promiscuidade da vida nos mocambos. Ao lado disto, competiria ainda ao Serviço contra o Mocambo, entre outras coisas, fazer a propaganda das

instituições nacionais, propagar os bons costumes e o bem-estar, promover a consciência dos deveres cívicos e profissionais, desenvolver a assistência médica e educacional, proteger a família e orientar o movimento operário.

No período entre os anos de 1940 e 1960, ocorreu no Recife o processo de autoconstrução acelerada, com a migração da população do campo para a cidade. A intervenção do poder público gerou transformações nos espaços ocupados pelos pobres, expulsando-os, empurrando-os, para áreas mais distantes. A política que provocou a ocupação dos morros concorreu para se instituir um mercado de terras, com a prática do aluguel do chão, nas décadas de setenta e oitenta do século passado. Este foi substituído pelas lutas dos pobres pela posse da terra, instigando os moradores para a mobilização e a organização em associações. Muitas dessas associações foram lideradas pelas mulheres, que muitas vezes, eram chefes de família, que tinham que cuidar da sua prole e ao mesmo tempo, lutar pela melhoria da área em que vivia.

Para compreendermos melhor o fenômeno da pobreza, descrevemos os diferentes conceitos e visões apresentados por diferentes escolas e concepções. A escola neoclássica cuja visão é materialista/utilitarista, procedimentalista, conceitua a pobreza como a ausência de recursos/privação. Outra visão sobre a pobreza é a inequidade social/consequencialista, cujo conceito, é a insuficiência de meios para adquirir recursos, segundo Atkinson. Outro conceito é dado pelo Banco Mundial, que é a de privação das necessidades básicas, cuja visão é materialista/procedimentalista. Existe ainda a concepção Marxista, na perspectiva da classe social/desigualdade, que tem a visão de exploração/socialismo.

A pobreza relacionada à renda, como essa abordagem sofreu evolução durante o século XX, e considerou desde as condições de subsistência até às necessidades básicas. A análise da subsistência considera que a pobreza está relacionada às questões da sobrevivência física (CODES, 2008). Esse juízo perpassa desde a “Speenhamland Law”, até as análises atuais de pobreza absoluta, que se refere, justamente, ao não atendimento das necessidades relacionadas ao mínimo vital (ROCHA, 2003). Essa operação, que não é trivial e nem unânime, estabelece um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa, em determinada população e tempo.

No Brasil, segundo ROCHA (2003), o conceito de pobreza mais utilizado é o de pobreza absoluta e pode ser dividido em duas situações: quando se trata somente das necessidades mínimas nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência ou de pobreza extrema e se baseia no valor de “cestas alimentares básicas”; quando se refere a um conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da linha de pobreza. A adoção desse conceito

se refere a um patamar um pouco mais amplo de necessidades, que considera, por exemplo, custos com habitação e vestuário, e é frequentemente, cercada de críticas e controvérsias. Ela se baseia, de modo geral, na distribuição de renda da população. Segundo ROCHA (2003), a perspectiva da pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão “[...] Implica conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos (ROCHA, 2003 p. 11). E, Pierre Salama (1999) conceitua a pobreza como a pobreza subjetiva, e procura definir um patamar de rendimento que permita aos indivíduos não se sentirem pobres, quando a renda nacional aumenta.

Por sua vez, várias áreas pobres da cidade do Recife permaneceram por muito tempo sem receber investimentos, e apenas, as áreas mais centrais, sempre foram consideradas áreas de finalidade residencial. Na paisagem do Recife, a estreita convivência entre ricos e pobres compõe um mosaico de contrastantes condições de habitabilidade que se avizinham em todos os seus bairros. Essas desigualdades foram confirmadas pelos indicadores de habitação, disponíveis no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, em nível de município. Também é confirmada no Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife, por Microrregião Político-Administrativa e Unidade de Desenvolvimento Humano, respectivamente, a partir de dois subtemas: acesso a bens e serviços básicos, e condição domiciliar. No capitalismo, a precariedade da habitação deve manter-se constante até torná-la uma mercadoria rentável para o investimento imobiliário (RIBEIRO, 1997).

Nos anos 1960, o processo organizativo para o acesso à moradia pelas camadas mais pobres foi reprimido com a ditadura militar. Neste período, surgiu o movimento “Terras de Ninguém” envolvendo mais de 15 mil famílias. Porém, nos anos 1980, com o movimento de resistência, originou a legalização da posse da terra. Aconteceu que muitas dessas áreas de morros foram ocupadas em áreas impróprias, com deslizamentos de barreiras, sem infraestrutura. Neste período houve a efervescência dos movimentos sociais.

Na cidade do Recife a ocupação de terras caracterizou o modo de produção e circulação da moradia, a gestão do solo urbano e o acesso aos equipamentos de uso coletivo. A cidade do Recife, por sua vez, foi marcada por desigualdades, lutas, resistências, diferenciações sociais, perpassadas através de séculos. Este movimento reafirmou a permanente disputa entre classes sociais. Com este movimento de luta pela terra, nos fez entender porque esse processo organizativo no Recife já existia desde as primeiras décadas do século XX, com o movimento formado com o grupo de operários, em prol da habitação, Este processo organizativo surgiu a partir da construção de uma vila operária no Recife,

executada pela Prefeitura Municipal do Recife. Neste período, a habitação passa a ser tema de luta para os trabalhadores.

Nas primeiras décadas do século XX, as “vilas operárias” surgiram como modelo privilegiado de reforma da habitação do pobre urbano, a qual foi apontada como um dos problemas centrais da cidade. As “vilas operárias” definiram-se como um padrão de moradia popular, oposto à favela, ao mocambo e ao cortiço, supondo ordem, higiene e decência.

O termo sugeria casas salubres e dotadas de ordem espacial interna, que se distinguiu da falta de higiene, de espaço e de conforto atribuídas às casas dos pobres urbanos. Também sugeria casas de famílias de trabalhadores estáveis, favorecidas pelas formas de moradia e relações de vizinhança nas habitações coletivas, em oposição às misturas entre estes últimos, e os indivíduos afastados dos empregos regulares (autônomos, vadios, prostitutas etc.).

A Fundação “A Casa Operária” atuou de forma restrita perdendo força por causa da Campanha Contra o Mocambo, desencadeada no Estado Novo. Os antigos lugares ocupados pelos pobres passaram a incorporar alto valor imobiliário. As raízes da problemática da habitação no Recife para a população pobre se encontram no sistema de produção dominante, associada a frágil ação do poder público, gerando a vulnerabilidade do acesso à habitação. Esta dificuldade de acesso dos pobres à habitação se deve aos custos elevados associada à fragilidade econômica – subemprego, desemprego, trabalho precário.

O Estado tem um papel importante de fomentador do acesso à moradia, mas, pela ineficiência no exercício do seu papel, traduz na continuidade da exclusão sócioespacial. Pela pouca oferta de políticas públicas que venham atender a todos da camada dos mais pobres, as moradias autoconstruídas, os assentamentos populares, os loteamentos clandestinos, as favelas, impõem-se como alternativas de acesso à habitação. Poucos investimentos públicos e o grande déficit habitacional, associado à especulação imobiliária, impulsionou a população mais pobre a criar mecanismos para resolver a sua problemática habitacional. As habitações foram construídas através das modalidades construtivas da autoconstrução e do mutirão.

A modalidade da autoconstrução nos programas habitacionais foi adotada pelas Companhias de Habitações. Em 1979, as Companhias de Habitações (COHABs) instituíram programas de habitação populares alternativos, como o Programa Promorar, que visava a urbanização in loco de assentamentos populares autoconstruídos.

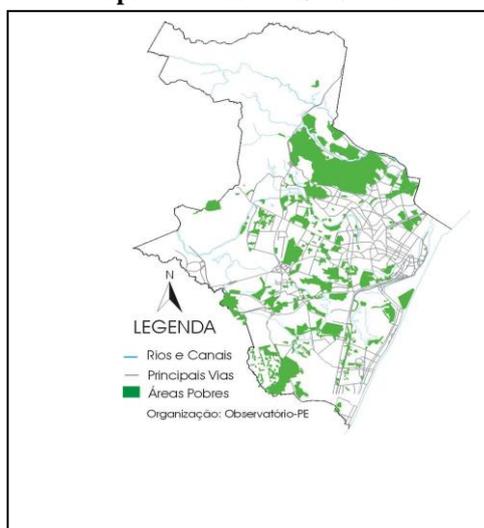
À partir de 1980 o Programa Promorar, através do Banco Nacional de habitação (BNH), foi implantador. Com a extinção do BNH em 1986, novos programas da COHAB-PE, implantados no período de 1987/1990, efetuaram melhorias, sob o regime de

autoconstrução e com o apoio do Banco de Materiais de Construção da COHAB, A extinção da COHAB-PE, no final de 1998, constitui um forte indicador do esgotamento da política habitacional na esfera estadual.

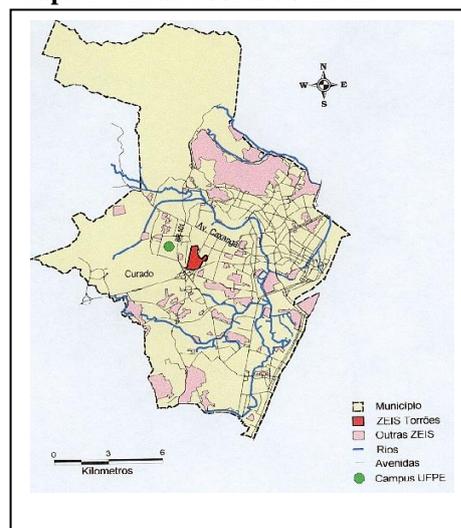
No ano de 1991, através da lei de n. 15.547/1991, a ementa: estabelece as diretrizes gerais em matéria de Política Urbana e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, cria o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade e dá outras providências. No Art. 1º., as Diretrizes Gerais da Política Urbana e o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR), obedecerão ao disposto nesta lei, dando-se assim cumprimento ao art. 103, Parágrafo único, incisos I e II da Lei Orgânica do Recife. O Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife é o instrumento normativo e estratégico da política de desenvolvimento urbano e visa integrar e orientar a ação dos agentes públicos e privados na produção e gestão da cidade, de modo a garantir a prosperidade e o bem estar individual e coletivo.

O Mapa de Áreas Pobres elaborado pelo observatório de Pernambuco, em 1998, sobreposto ao mapa de tipos socioocupacionais de 1991, mostra que mesmo nas áreas habitadas pelas elites, é significativa a proporção de assentamentos populares. As áreas ZEIS e as áreas pobres do Recife são demonstradas nos Mapas 1 e 2, a seguir. Observamos nesses mapas que, embora as áreas pobres estejam espalhadas por vários bairros da cidade, existe uma concentração de áreas pobres, em alguns bairros, principalmente, em áreas de morros, como o bairro de Casa Amarela, que é um bairro localizado na região norte, e é um dos mais populosos da cidade, onde habitam 53.129 habitantes (IBGE, 2010),

Mapa 1- Áreas ZEIS do Recife

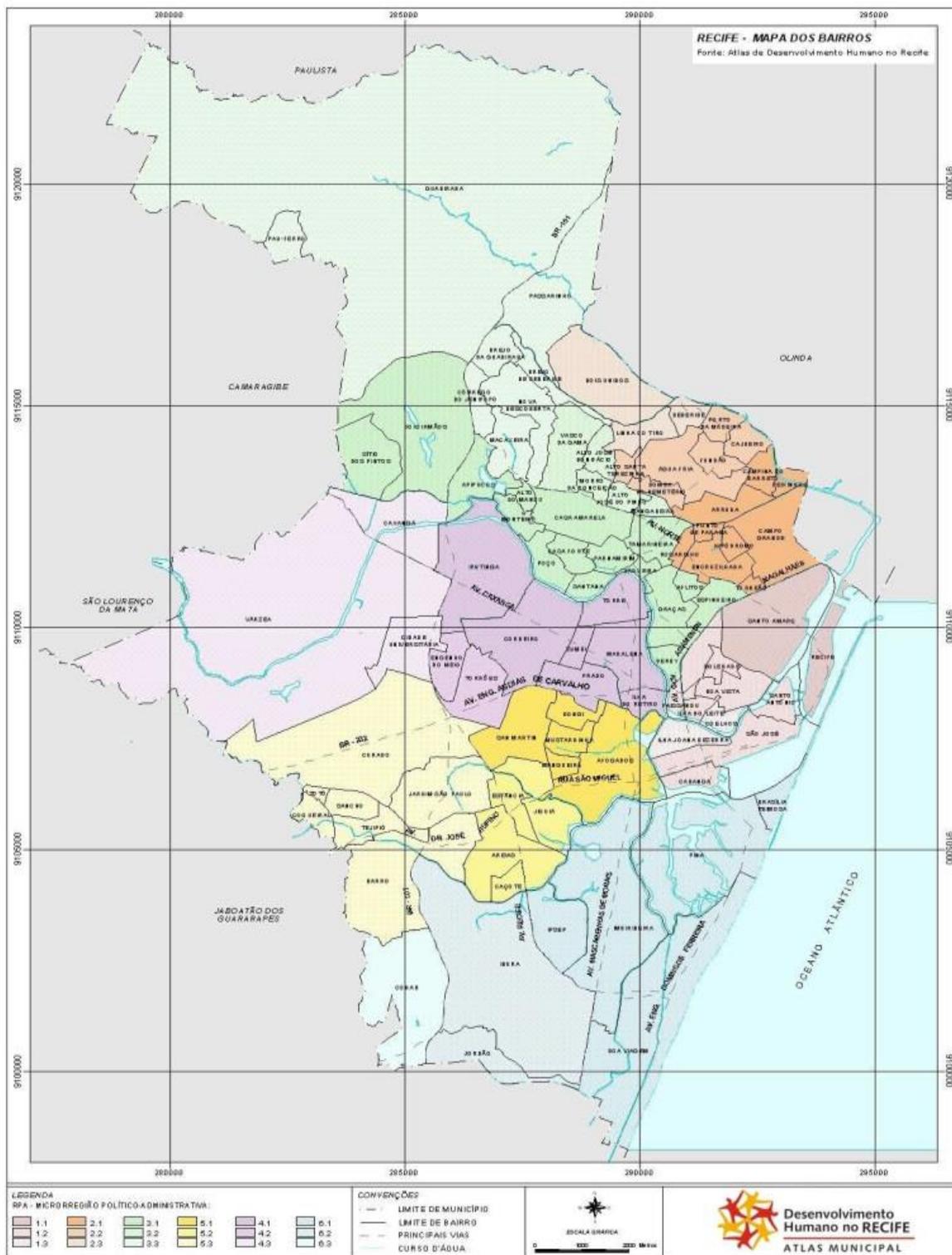


Mapa 2- Áreas Pobres do Recife



Segundo dados do IBGE (2010), as áreas que vêm apresentando crescimento populacional mais acentuado, destacam-se, por concentrar fortemente, famílias cujos responsáveis, em sua maioria, não têm renda ou recebem até dois salários mínimos. Salientam-se a Comunidade do Pilar, Guabiraba e partes da Várzea, COHAB e Caçote, com mais de 75% dos chefes de família nessa situação. A periferia, particularmente, nas áreas de morro, e em outras áreas da cidade, também se enquadra nessa situação. O mapa 3, a seguir, demonstra os bairros da cidade do Recife.

Mapa 3- Bairros da Cidade do Recife



Fonte-Recife.pe.gov.br (2013)

Segundo os dados do IBGE de 2010, cerca de 852.700 mil pessoas da Região Metropolitana do Recife, residiam em áreas com condições habitacionais inadequadas,

representando 22,3%. Tais resultados foram observados, considerando-se também, a condução da política habitacional nos últimos 15 anos e os parques investimentos historicamente realizados em infraestrutura e regularização fundiária. As áreas pobres localizadas mais próximas aos grandes centros foram áreas de interesse dos grandes especuladores imobiliários, pela falta de espaços vazios na cidade do Recife, objetivando a construção de empreendimentos habitacionais para a classe média no Recife.

Com os megaeventos, como por exemplo, a copa das confederações e os investimentos do mercado privado no porto de Suape, o mercado imobiliário aqueceu na cidade. As áreas centrais foram de interesses de grandes investidores, repercutindo na “expulsão dos moradores” que habitavam estas áreas mais próximas ao centro das cidades. A formação do mercado imobiliário interferiu na regulação e na produção do espaço. A problemática da habitação, com forte rebatimento sobre os segmentos de baixa renda, na formação social urbana do Recife, gerou um campo de luta, combate e resistência, como alternativa de instalação dos pobres e garantia de sua permanência na cidade. Ocorreu que, nos morros da Zona Norte do Recife, no bairro de Casa Amarela, a partir dos anos 1930, se iniciaram os processos organizativos entre os pobres. A problemática habitacional existente no Recife pelos mais pobres vem em destaque, com a problemática do pagamento do “aluguel do chão” e a constante ameaça de expulsão, além da ausência de condições adequadas de habitabilidade.

Não é de se estranhar que os piores indicadores correspondam às áreas pobres do Recife que se espalham por todo o território do município, localizando-se muitas delas, em bairros predominantemente ocupados pelas classes média e alta. Não há, portanto, zonas residenciais exclusivas de classes altas e médias no Recife.

O Atlas de Desenvolvimento Humano dos Municípios divulgado em 2013, registra que na cidade do Recife em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²⁹ foi de 0,772. Com relação ao IDH, na dimensão renda, foi de 0,798, tendo uma renda per capita média de 1.144,26. Já na dimensão longevidade, o IDH foi de 0,825; na esperança de vida ao nascer foi de 74,50 e na dimensão educação, o IDH foi de 0,698. Comparando o IDH de 2010 com os anos de 2000, temos em Recife, um IDH de 0,660, sendo na dimensão renda de 0,736, com

²⁹ é um índice que serve de comparação entre os países, com objetivo de medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. Este índice é calculado com base em dados econômicos e sociais. O IDH vai de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o país. Este índice também é usado para apurar o desenvolvimento de cidades, estados e regiões. No cálculo do IDH são computados os seguintes fatores: educação (anos médios de estudos), longevidade (expectativa de vida da população) e Produto Interno Bruto per capita.

uma renda per capita de 778,39. Com relação à longevidade, o IDH era de 0,727; com relação à esperança de vida ao nascer era de 68,62, e por último, o IDH na dimensão educação era de 0,538. Os dados revelam que houve uma melhora considerável no IDH do Recife nestes últimos dez anos, em todas as dimensões, e um acréscimo considerável na renda.

As áreas que concentram as maiores rendas, acima de 10 salários mínimos, situam-se na orla, em Boa Viagem, na Torre e Madalena e no conjunto de bairros da margem esquerda do Rio Capibaribe. Nestes bairros, e, principalmente, em Boa Viagem, tem havido por parte do Estado investimentos públicos em infraestrutura. Com estes investimentos, houve um aquecimento no mercado imobiliário, acarretando no aumento considerável do preço dos imóveis. Por sua vez, as áreas pobres tem recebido poucos investimentos, reforçando assim, a problemática da exclusão socioespacial na cidade, bastante visível para os habitantes da cidade.

3.4.2 POLÍTICA DE HABITAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE

A cidade do Recife com a problemática habitacional aí instalada necessitava de uma Política Habitacional que amenizasse o quadro de exclusão sócioespacial, tão visível em toda a sua malha urbana.

No art. 144, capítulo III, a Política Urbana do Estado de Pernambuco determina que a Política de Desenvolvimento Urbano seja formulada e executada pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com as diretrizes fixadas em lei, visando atender à função social do solo urbano, ao crescimento ordenado e harmônico das cidades, e ao bem-estar dos seus habitantes. No §1º, o exercício do direito de propriedade do solo atenderá à sua função social, quando condicionado às exigências fundamentais de ordenação da cidade.

No §2º, o estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, coloca que o Estado e os Municípios deverão assegurar: a) a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, cultural, artístico, turístico e de utilização pública; b) a distribuição mais equânime de empregos, renda, solo urbano, equipamentos infraestruturais, bens e serviços produzidos pela economia urbana; c) a utilização adequada do território e dos recursos naturais mediante o controle de implantação e de funcionamento, entre outros, de empreendimentos industriais, comerciais, habitacionais e institucionais; d) a participação ativa das entidades civis e grupos sociais organizados, na elaboração e execução de planos, programas e projetos, e na solução dos problemas que lhes sejam concernentes; e) o amplo acesso da população às informações sobre o desenvolvimento urbano e regional, projetos de infraestrutura, de transporte, de localização industrial e sobre o Orçamento

municipal e sua execução; f) o acesso adequado das pessoas portadoras de deficiências físicas aos edifícios públicos, logradouros e meios de transporte coletivo; g) a promoção de programas habitacionais para a população que não tem acesso ao sistema convencional de construção, financiamento e venda de unidades habitacionais; h) a urbanização e a regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas ou por populações de baixa renda; i) a administração dos resíduos gerados no meio urbano, através de procedimentos de coleta ou captação, e de disposição final, de forma a assegurar a preservação sanitária e ecológica.

Portanto, a Política de Habitação do Estado de Pernambuco está atrelada à Política Nacional de Habitação.

A Política de Habitação da Cidade do Recife para as áreas pobres foi construída, baseada na criação de áreas ZEIS. Qualquer proposta para a construção de uma política habitacional para o Recife deve potencializar as ZEIS e o PREZEIS como instrumentos fundamentais. Em 1983, vinte e sete Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram institucionalizadas na lei de uso do solo do Recife. Essa lei estabelece um tratamento diferenciado para as ZEIS, visando garantir sua integração à estrutura formal da cidade e consolidando, assim, uma ação de vanguarda do Governo Municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos pobres.

Através da Lei 14.394, de 1987, o Governo Municipal criou o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis)³⁰. O Prezeis foi um grande salto para a organização popular que lutava pelo acesso à terra. Esta organização popular já era visível no governo de Pelópidas Silveira, em 1955. Foram criados fóruns e representantes nas áreas ZEIS, os quais tinham o papel de definir os investimentos públicos municipais para a urbanização dessas áreas, utilizando 1% de recursos do orçamento do município. Estas áreas ZEIS receberam investimentos em habitação, pavimentação, saneamento, dentre outros. Esta política habitacional adotada em Recife serviu de modelo para algumas cidades brasileiras. No ano de 2001, a Câmara de Urbanização do PREZEIS realizou um levantamento de áreas que deverão ser incorporadas às ZEIS, a partir de decreto municipal, quando forem concebidos projetos para sua utilização, e os artigos que dizem respeito à possibilidade de ampliação do número de ZEIS (artigos 2º e 5º), reconhecendo a consolidação de assentamentos ocupados pela população de baixa renda, com condições precárias de habitabilidade. É importante acrescentar que, de 1999 até 2002, foram registradas quarenta

³⁰ Este foi um dos instrumentos de referência para regulamentação urbanística e fundiária e de gestão urbana no contexto Brasileiro e foi modelo para outros municípios do país, especialmente após a Constituição de 1988, tornando-se em 1997, objeto de nova revisão através da Lei 16.113.

solicitações para a transformação de assentamentos em ZEIS, número expressivo considerando que as 66 ZEIS são compostas por 252 assentamentos / comunidades. Contudo, em função de um evidente esgotamento do sistema gerencial e da escassez de recursos, o PREZEIS não vem promovendo a expansão do número de COMULs. Hoje, das 66 ZEIS, apenas 35 participam do Sistema de Gestão.

Quando a crise do SFH se aprofundou, levando o Conselho Curador do FGTS a suspender, entre os anos de 1991-1994, qualquer tipo de empréstimo, a política de habitação popular se esgotou, seja no âmbito federal, seja no âmbito local. Em Recife, com quase cinco anos (1991-1994) sem investimentos públicos para a cidade, ocorreu o agravamento da problemática urbana, com o surgimento de outras áreas pobres nas áreas periféricas, com o aumento das coabitações, e ao mesmo tempo, a especulação imobiliária. A situação de pobreza da cidade se agravou e só no final deste período de 1990, os investimentos públicos foram realizados para atender à demanda do déficit habitacional.

No final de 1990, com o surgimento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), várias construtoras com sede no Recife, se interessaram em adquirir financiamentos pela Caixa Econômica Federal (CEF). Estas construíram vários empreendimentos em vários bairros da cidade do Recife. Este programa era destinado à famílias de até seis salários mínimos, mas só se tornou viável para aquelas com renda acima de três salários mínimos. Portanto, no final da década de 1990, voltou a acontecer dificuldades de acesso aos programas habitacionais pelas famílias mais pobres.

A partir de 1995, a abertura de novos empréstimos pelo Conselho Curador do FGTS, ficou condicionada à exigências normativas dos novos programas – Pró-moradia e Pró-saneamento –, que dificultaram ao Estado de Pernambuco e à maioria dos municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR) o acesso aos recursos.

No período de 1997-2000, a gestão da Prefeitura do Recife criou uma Secretaria de Habitação³¹, que teve resultados pouco expressivos. A Diretoria de Habitação deu maior ênfase na questão habitacional, adotando um tratamento integrado em diversas ações, nas quais a moradia constituiu o objeto central de uma política específica, e se apresentou como um componente importante de políticas, que tinha como eixo central de intervenção, entre outros, o saneamento integrado, a defesa civil e a estruturação da rede. Os investimentos eram discutidos no Programa do Orçamento Participativo do Município, referendando a participação popular.

³¹ Já na administração da Prefeitura no período de 2001-2004, a Secretaria de Habitação foi transformada em Diretoria de Habitação vinculada à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente.

As políticas habitacionais historicamente não atenderam à demanda criada pelo crescimento populacional da cidade, tampouco, houve políticas públicas de combate à especulação imobiliária e promoção do acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda. Esse quadro acirrou os processos de perda da população nas áreas servidas de infraestrutura e de aumento das ocupações irregulares e precárias no território metropolitano. Esta problemática se deve também à falta de planejamento da cidade, priorizando e hierarquizando programas, projetos e ações.

No ano 2000 o Recife tinha uma população de 1,4 milhões, de um total de 3,2 milhões de habitantes na Região Metropolitana do Recife (RMR), representando mais de 44% da população da RMR. A dinâmica metropolitana no período de 1991 a 2000, foi marcada pela perda de população das áreas centrais e servidas de infraestrutura, e pelo crescimento exacerbado das regiões periféricas e assentamentos precários. Esta dinâmica expandiu a malha urbana e gerou problemas com a concentração de imóveis vagos no Centro, conforme Foto 7, a seguir.

Foto 7- A região central do Recife (RPA 1-)



Fonte-Cidadão. dpnet.com. br (2013)

Cerca de trinta e um bairros da cidade perderam população em diferentes regiões. O Centro, especialmente os bairros de Paissandu, São José, Cabanga, Boa Vista, Santo Amaro, Soledade, Ilha do Leite e Coelhos, concentrou as maiores perdas. Mas também, houve saída de moradores em bairros do entorno do Centro, como Afogados, Ipsep, Estância, Jardim São Paulo, Mustardinha, Mangueira, Derby e Prado; e em bairros da região noroeste da cidade, como Dois Irmãos, Alto do Mandu, Casa Amarela, Nova Descoberta, Vasco da Gama, Alto Santa Teresinha, Alto José Bonifácio, Morro da Conceição, Água Fria e Fundão (PONTUAL, 2001).

A região central (RPA 1) perdeu 4,9 mil moradores de 1991 a 2000. Embora tenha ocorrido esta perda da população nas áreas centrais, o Centro do Recife continua desempenhando um papel importante na dinâmica da cidade e da Região Metropolitana, pois

nele estão situados as sedes dos governos estadual e municipal, secretarias estaduais, órgãos federais, sede de empresas, bancos e escritórios, além de universidades, museus, hospitais, pólos industriais e centros comerciais, ilustrado na Foto 8, abaixo.

Foto 8- Cena cotidiana do Centro do Recife.



Fonte: Prefeitura do Recife (2013)

Segundo dados do IBGE (2000), o Centro perdeu em uma década (1991–2000) 6% da população moradora, passando de 83 mil, para 78 mil habitantes. Entretanto, para muitas dessas famílias, morar no Centro significa estar próximo do trabalho e obter renda, seja nas atividades formais ou informais. Além disso, muitas das famílias pobres que residem nas comunidades não consolidadas ou nos mocambos e palafitas têm aí a única possibilidade de moradia, o que força a urgente necessidade de promover a habitação popular no Centro do Recife.

Para incentivar a moradia no centro da cidade do Recife, as intervenções habitacionais no Centro do Recife foram realizadas no âmbito dos programas Promorar (na década de 1980) e Morar no Centro (2000–2005) e, foram revistas no Programa de Requalificação de Áreas Urbanas Centrais, e no Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, ilustrado na Foto 9, a seguir.

Foto 9- Área Central do Comércio do Recife



Fonte -Jornaldaparaiba.com. br (2013)

O Projeto Morar no Centro focou em investir recursos nos bairros do Recife e da Boa Vista. Foram levantados imóveis, resultando em 60 estudos para reforma de habitações através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), financiado pela Caixa Econômica Federal. No entanto, a única experiência concreta através do programa PAR para a reforma de habitações, foi a adequação do Edifício São José. Essa experiência atendeu apenas famílias com renda superior a três salários mínimos, excluindo as de zero a três salários mínimos.

Por sua vez, em 2005, no âmbito do Programa de Requalificação de Áreas Urbanas Centrais do Ministério das Cidades, a Prefeitura delimitou 11 perímetros de reabilitação integrada (PRIs) no Centro: São José (leste e oeste), Guararapes, Boa Vista, Ilha do Leite, Eixo da Avenida Conde da Boa Vista, Soledade, Agamenon Magalhaes, Santo Amaro, bairro do Recife e Imperial.

Ainda entre 2005 e 2007, as prefeituras do Recife e Olinda, o Governo do Estado e o Ministério das Cidades elaboraram o “Projeto do Complexo Turístico- Cultural Recife Olinda”, com o objetivo de reabilitar áreas pertencentes à União e remanescentes da atividade portuária e ferroviária. Este projeto cria novas oportunidades de habitação de interesse social na área central do Recife, além de garantir a permanência daquelas comunidades que já se encontram na região.

A importância deste projeto de requalificação do centro do Recife tem demandado aos gestores e técnicos vários estudos. Com este projeto, possibilitará a ocupação dos prédios públicos sem uso, utilizará a infraestrutura e os serviços públicos existentes e diminuirá o déficit habitacional, além de dar dinamismo à cidade central e sua requalificação urbana, valorizando o patrimônio histórico e cultural da cidade, considerada a Veneza Brasileira, que por algum tempo tem sofrido um processo de degradação urbanística em suas áreas mais centrais.

Na cidade do Recife o que se observa é que, apesar dos investimentos realizados na cidade, através do poder público municipal e estadual e também, através de órgãos internacionais, o surgimento de novas áreas pobres persiste.

Segundo dados do IBGE, no Recife, no ano de 2010, tínhamos 102.392 domicílios em aglomerados subnormais (favelas) que correspondem a uma população de 349. 920 pessoas vivendo nestas áreas. Isto quer dizer que, a cidade do Recife possuía neste ano, 109 favelas, obtendo um percentual de 31,4% do total de favelas em Pernambuco, e 33,9% do total de favelas da Região Metropolitana do Recife.

Recife, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano (2004), registrou um percentual de 21,7% dos domicílios localizados em favelas, correspondendo a 22,8% da população vivendo em favelas, com relação ao total da população do município. Enquanto a população do município cresceu apenas 0,78% ao ano de 2000 a 2010, a população residente em aglomerados subnormais cresceu 10% ao ano (aumento de 2,6 vezes em 10 anos). No ano 2000 estimou-se uma população de 134.790 residindo em aglomerados subnormais. Portanto, esses dados demonstram que a Política Habitacional do Recife nesses últimos anos não tem atendido às demandas habitacionais dos seus moradores, que, face à problemática, tem ocupado as áreas consideradas inabitáveis.

A estrutura sócioespacial da Região Metropolitana evidencia um padrão de exclusão social enraizado na permanência de forte estrutura agrícola concentradora de terra e de poder, que reproduz também os hábitos de estreita convivência entre setores socialmente muito distantes, mas geograficamente muito próximos. O baixo nível de renda das famílias residentes na região condiciona precárias condições habitacionais nas áreas populares e nas favelas.

Na RMR concentraram-se 44% dos chefes de família. Isto representou 60% dos seus rendimentos. Os 40% restantes distribuíram-se pelos 13 municípios; 30% no núcleo central (Jaboatão, Olinda e Paulista) e somente 10% foram a soma dos rendimentos dos chefes nos 10 municípios restantes. (SOUZA, 2000).

O processo de metropolização do Recife iniciou-se nos anos 1950, embora a sua origem institucional seja posterior a 1973. A mancha de urbanização do Recife foi espraiada e contínua, de forma tentacular. Com uma área de aproximadamente 321 Km² (12% do território metropolitano), extrapolou limites municipais, irradiou-se nas áreas da periferia e franjas. (SOUZA 2000)

Foi a partir dos anos 1960 que a histórica estrutura axial, policêntrica e periférica da Região Metropolitana do Recife se consolidaram. Nos anos de 1970, o seu crescimento transbordou, havendo a conurbação com os municípios periféricos. Podemos identificar como vetores dessa configuração: a implantação de distritos industriais na BR 101; desenvolvimento dos transportes rodoviários; a construção de grandes conjuntos habitacionais através do Sistema Financeiro da Habitação. (SOUZA, 2000)

Essas redes espraiaram o espaço urbano metropolitano, deixando incompletas muitas “áreas intersticiais”; algumas se tornaram objeto de especulação; incrementaram, ainda, os índices populacionais municipais, ampliando a abrangência das responsabilidades em termos de políticas sociais e de infraestrutura básica. Foi a partir dos anos 1970 que o processo de

urbanização, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo, exibiu significativas mudanças. (SOUZA, 2000)

As políticas governamentais de estruturação do espaço urbano, implementadas em escala nacional, desenharam aglomerações metropolitanas espraiadas, pautadas no planejamento, em um padrão centro-periferia de desenvolvimento urbano. Segundo Melo (1995), parte significativa da produção formal de habitações no Brasil, entre 1979-1980, foi executada com a participação de financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cerca de 47%, e os investimentos públicos em saneamento atingiram metade do PIB. O capital local se especializou em órbitas não industriais: promoção imobiliária, construção civil e atividades industriais de intermediação financeira. (SOUZA, 2000).

Conforme o Censo de 1980 que foi realizado antes da crise da dívida de 1982, nas Regiões Metropolitanas do país estavam em pleno vigor, as políticas públicas de implantação de distritos industriais, de saneamento (PLANASA), de obras públicas viárias e de construção de conjuntos habitacionais. No entanto, em 1979, as COHABs passaram a instituir programas alternativos de habitação popular, o Programa Promorar, reconhecendo a necessidade de urbanização in loco de assentamentos populares autoconstruídos. (SOUZA, 2000).

Os investimentos em obras viárias prosseguiram: estava em fase final a construção da estrada de contorno do Recife (BR 101) e na Zona Sul também se concluiu a terceira avenida paralela ao mar, conquistada sobre os alagados (Av. Domingos Ferreira); a 1ª Perimetral tinha sido inaugurada entre Olinda e Boa Viagem, com uma nova ponte de acesso ao bairro, que concentrava os investimentos imobiliários e comerciais, e onde se abriu em 1980 o primeiro shopping center (SOUZA, 2000).

Ao sul de Boa Viagem, os loteamentos da orla marítima de Jaboatão dos Guararapes começaram, com acessos facilitados, a se valorizar, mas sem sinais ainda de verticalização. Esta só foi acontecer, com maior ênfase, nos anos de 1990, com o plano empresário para a classe média. No litoral norte, em Olinda, os bairros de Casa Caiada e Jardim Atlântico, ao sul do grande conjunto habitacional de Rio Doce, foram sendo construídos. Mas o litoral de Paulista guardava um aspecto bucólico, apenas servido por uma estrada não revestida.

Por conseguinte, na periferia da mancha urbana, os proprietários dos engenhos e usinas, que tinham vendido terras para construção de conjuntos periféricos (Maranguape em Paulista), estavam animados pelo Proálcool, que garantiu bons retornos à atividade agrícola. Mas a época conheceu grandes embates no contexto da liberalização iniciada pelo regime militar. Nas colinas da Zona Norte, onde o processo de ocupação sem obras públicas de

infraestruturas comemorou trinta anos, a luta dos moradores para a posse da terra (Terra de Ninguém) recebeu o auxílio do Movimento Justiça e Paz. Outros embates ocorreram perto do centro da cidade, para garantir a permanência das famílias moradoras do Coque, perto do Viaduto da 1ª Perimetral (SOUZA, 2000).

A questão da regularização fundiária na cidade do Recife nas áreas pobres está associada ao difícil acesso a terra para populações de baixa renda. A luta pela terra, segundo Azevedo (1999), assume duas dinâmicas: a primeira referente à omissão do Estado e a segunda referente a movimentos populares na luta pela posse da terra e as invasões massivas que infringem a legislação e colocam-se à margem da ordem jurídica dominante, exigindo do Estado respostas e soluções que variam de acordo com interesses políticos. O PREZEIS, tem na sua lei, que a urbanização da área deva preceder a legalização da mesma, para garantir segurança aos moradores das áreas, tendo a propriedade comprovada por títulos. O processo de regularização fundiária geralmente é um processo lento, porém importante, de modo a garantir definitivamente a permanência dos moradores nas áreas ocupadas e impedir qualquer ação de expulsão por parte do proprietário (FASE-NE, CENDHEC, URB RECIFE, 1997).

Mas, em meio ao Planejamento Urbano, estruturado na FIDEM, que elaborou planos metropolitanos consoantes com as diretrizes nacionais, dominou ainda o discurso do caos gerado pela migração rural-urbana. Portanto, a proximidade entre pobres e ricos na RMR, foi umas das fortes referências de sua estrutura socioespacial, e se confirmou na configuração expressa em 1991.

Com a pouca distância geográfica e a enorme distância social evidenciou-se o problema, a cerca de 42%, dos 900 mil ocupados metropolitanos registrados no Censo de 1991, que compunham a categoria “popular”, conquistou espaço tanto no centro quanto em áreas de expansão urbana e periferias rurais não agrícolas, onde se expandiu também a segunda residência para os segmentos de média renda. (SOUZA, 2000)

Ao sul de Boa Viagem, os loteamentos de Jaboatão dos Guararapes se valorizaram e verticalizaram, conurbando-se ao Recife. No litoral norte, em Olinda, a urbanização expandiu-se ao litoral de Paulista. Na sua composição, continuaram a se destacar as categorias ocupacionais de elite com o peso predominante dos empregados de nível superior (SOUZA, 2000). Nesta época, houve um crescimento de construções de empreendimentos verticalizados pelo setor privado.

Ao mesmo tempo, a valorização dos espaços vazios e a especulação imobiliária na cidade do Recife também foi fruto deste processo de migração das áreas rurais-urbanas, que buscaram viver nas cidades pelas ofertas de empregos, serviços e lazer. Com a valorização do

mercado imobiliário, as pessoas migraram para a região metropolitana, mas, continuaram utilizando toda a infraestrutura da cidade do Recife, onerando o município nos serviços de saúde, educação, transporte, dentre outros.

Os investimentos estão sempre associados ao setor econômico e político. Sabemos que no período de instabilidade econômica poucos investimentos foram feitos na política urbana no Brasil. Nestes últimos anos, os investimentos públicos foram marcados para superar a crise econômica no Brasil, com investimentos, principalmente, para os setores privados, com o objetivo de dinamizar o mercado e melhorar a economia do Brasil, gerando novos empregos, como os investimentos realizados através dos Programas PAC e PMCMV.

No Recife ocorreram investimentos com o PAC, para urbanização de favelas, melhoria na mobilidade urbana e infraestrutura e com o PMCMV, foram construídos empreendimentos verticalizados, principalmente, na região metropolitana da cidade. Os investimentos também têm sido realizados, em grande escala, pelo setor privado, para atender à população de classe média, nos bairros que detém uma melhor infraestrutura, como por exemplo, o bairro de Boa Viagem. É de se observar que houve o crescimento de algumas construtoras na cidade, passando a liderar o mercado imobiliário, como por exemplo, a construtora Moura Dubeux.

A cidade de Recife é uma cidade atropelada pelo crescimento de Pernambuco, com o surgimento de várias empresas e, conseqüentemente, com o aumento da população na cidade. Segundo dados do IBGE (2010), a população do Recife em 2010 representava 1.536.934 de habitantes. Em consequência, a cidade tornou-se inchada, com o travamento da mobilidade, e ao mesmo tempo, com o processo urbano prejudicado, tendo calçadas destruídas, ruas e praças invadidas e destruídas, principalmente no centro da cidade; canais, córregos e rios transformados em depósito de lixo. O que fazer para recuperar esta cidade e se transformar na cidade já conhecida como Veneza Brasileira.

Para pensar no desenvolvimento urbano no Recife temos que considerar a Região Metropolitana do Recife. Esta região caminha para um adensamento com os últimos investimentos tanto para o oeste, com a cidade da copa, como para o litoral. O Observatório do Recife³² levantou os principais problemas da cidade e foram definidos cinco eixos de atuação: desordem urbana, mobilidade, falta de planejamento de longo prazo, o rio Capibaribe e o resgate da história da cidade (Revista Algo Mais, Ano 7, no. 81, p. 34).

³² Um movimento da sociedade civil que reúne setores empresariais, acadêmicos, movimentos sociais e cidadãos, mobilizados com o intuito de selecionar, propor e monitorar indicadores da cidade do Recife na busca da melhoria dos níveis de vida de todos os que habitam a capital pernambucana.

Vários urbanistas e gestores tem se preocupado com a problemática urbana da cidade do Recife. Eles sinalizam que é necessário realizar o controle urbano, recuperar o centro histórico, dar prioridade às calçadas, ciclovias e ao transporte público de qualidade e revitalizar o centro histórico e cultural.

CAPÍTULO IV

A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA EXECUÇÃO DE PROJETOS URBANOS – O CASO DO RECIFE

Este capítulo trata do estudo empírico cujo objetivo é analisar a Participação Feminina durante a execução de um projeto urbano nas localidades Sítio Grande/Dancing Days, no período de 2000 a 2012. Neste estudo procuramos identificar quem são as mulheres que participam, que contribuições esta participação tem propiciado para a execução do projeto e para a melhoria da qualidade de vida dos moradores e como ocorre a participação das mulheres em relação à participação dos homens e o que se diferencia.

No Brasil, o interesse pelo termo comunidade, ocorreu em 1936 quando se realizou o primeiro levantamento de padrão de vida de um grupo de trabalhadores em São Paulo (ARCOVERDE, 1987). Nas décadas de 1950 e 1960, a participação comunitária foi utilizada como dispositivo de controle do Estado em relação aos aglomerados urbanos, como mecanismo de controle social. Neste período, a noção de comunidade é formulada através dos seguintes traços: área geográfica delimitada, característica da população (renda, escolaridade, etc.), carência de serviços urbanos, interesse, práticas coletivas mais ou menos espontâneas, coesão interna, solidariedade e cooperação (ARCOVERDE, 1987).

O termo comunidade, segundo Carvalho (1985, p. 48) é uma unidade social, na qual ocorrem interações pessoais, intergrupais e sociais, criando uma organização típica e própria. Para a autora, esta organização é dinâmica e mutável, em seus problemas, potencialidades e vivências, em um processo de interdependência local.

“[...] A comunidade é definida por um conjunto de pessoas que vivem em uma mesma área geográfica, em permanente interação”. A comunidade serão os usuários dos serviços prestados, pessoas que compartilham uma mesma situação, definida como carência comum (ARCOVERDE, 1987, p. 74, p. 164).

No final da década de 1960 e na década de 1970, a participação popular ocorre com a entrada dos novos movimentos sociais, fundamentais para o processo de redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro. No período da ditadura militar em 1964, ocorreram grupos de resistência ao governo. Estes grupos caracterizaram-se como estratégia da oposição e

expressaram a reação da população no regime ditatorial existente naquele momento. A participação destes grupos de resistências foi nominada de participação popular.³³

Na década de 1980, a participação social foi a nova modalidade de participação, cuja categoria central não foi mais “comunidade”, nem “povo”, mas a “sociedade”. A participação da sociedade organizada ocorreu em todos os níveis de pressão por liberdade e democracia. Nas manifestações de rua, na organização de agrupamentos sociais, nas eleições, na organização dos trabalhadores urbanos e rurais, na organização e luta das mulheres contra a discriminação e pela conquista de direitos, dos negros, dos estudantes, enfim, do empresariado, dos políticos, nas mais variadas formas de manifestações. A década de 1980 foi, portanto, marcada por grandes mobilizações e profundas modificações na democratização do País (SOUZA, 2004).

Durante o período do neoliberalismo, em 1990, este modelo neoliberal colocou exigências para o Estado, no sentido de reduzir a sua participação na garantia dos direitos e responsabilidades sociais, e ocorreu, a reedição das antigas práticas de colaboração da sociedade na execução das políticas sociais, por meio do voluntariado, com apelo a solidariedade dos cidadãos (SOUZA, 2004).

A participação comunitária surge no início do século XX, compondo a ideologia e a prática dos centros comunitários norte-americanos. Nesse contexto, “comunidade” significa “[...] agrupamento de pessoas que coabitam em um mesmo meio ambiente, ou seja, compartilham o que se deveria chamar de condições ecológicas de existência, independente dos fatores estruturais ou conjunturais que lhes dão origem (CARVALHO, 1995, p. 77).

O capítulo está estruturado com os seguintes itens: Dois Assentamentos Populares e um Projeto de Urbanização- o caso Sítio Grande/Dancing Days; Os Sujeitos Sociais e suas características; Participação Feminina versus Participação Masculina; A Participação dos Moradores no Projeto; A Participação dos Moradores na busca pela Melhoria da Qualidade de Vida e a Percepção dos Moradores sobre o projeto.

Com a coleta de dados foi possível verificar como ocorreu a participação feminina durante a execução do projeto e no que esta se diferencia da participação masculina. A análise do estudo nos possibilitou responder aos objetivos descritos na introdução da tese.

³³ Participação popular significa a crítica e a radicalização das práticas políticas opositoras ao sistema dominante face ao agravamento das desigualdades sociais.

4.1 DOIS ASSENTAMENTOS POPULARES E UM PROJETO DE URBANIZAÇÃO- O CASO SÍTIO GRANDE/DANCING DAYS

A história das ocupações de Sítio Grande/Dancing Days demonstra um exemplo de um processo de exclusão sócioespacial, de luta e organização para o acesso a terra e a busca pela melhoria da moradia, nos lugares considerados mais pobres da cidade do Recife.

As duas localidades foram ocupadas no período do governo de Agamenon Magalhães (1937-1945). Neste período, a cidade do Recife sofreu um processo de exclusão sócioespacial³⁴. A cidade modificou-se vertiginosamente pela decomposição do complexo rural (SINGER, 1977), a cidade modificou-se pela emergência de novas forças sociais e políticas, a cidade modificou-se pela destruição de mocambos, quando em 1939 com a criação da Liga Contra Os Mocambos, foram construídas vilas habitacionais e, assim, a cidade tornou-se rebelde em suas múltiplas expressões.

Sítio Grande e Dancing Days foram instituídas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pela Lei 15.767 em 21 de maio de 1993, e estão inseridas na Região Política Administrativa do Recife (RPA-06). São áreas onde a pobreza se expressa no seu tecido urbano, e a degradação ambiental, com a ausência do sistema de esgotamento sanitário, de drenagem e do serviço de limpeza urbana, compromete os cursos d'água, os mangues e as reservas estuarinas. Estas áreas estão situadas na zona sul da cidade do Recife, no bairro da Imbiribeira, entre a Av. Marechal Mascarenhas de Moraes e o Rio Tejipió, no sentido leste/oeste, e entre o Canal Mauricéia e a Rua Mônaco, no sentido norte/sul, localizado no loteamento Jardim Europa. Ambas estão inseridas na malha urbana da cidade, localizadas a uma distância de 5,5 Km do centro, e são áreas contínuas, conforme ilustramos na Foto 10, a seguir.

³⁴ Tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia (Manuel Castells).

Foto 10- Localização das áreas Sítio Grande/Dancing Days



Fonte: Google (2013) Sítio Grande/ Dancing Days

No início da ocupação de Sítio Grande era pago ao proprietário da terra o aluguel do chão. Essa forma de acesso constituiu no Recife, uma vivência histórica presente desde o período colonial, para a população pobre, e remonta à propriedade privada das terras que vai configurando o espaço urbano. A ocupação de Sítio Grande teve início na década de 1930 do século XX. Ocorreu fundamentalmente através de aterros manuais, feitos pela própria população, usando uma diversidade de materiais como: lixo, papelão, dentre outros. Em 1986 foram ocupadas por 58 famílias, que viviam no local, sob o regime de aluguel pago ao proprietário da terra. Em 1988, em dois dias, houve uma invasão em massa, que ocorreu sobre conflito entre ocupantes e a polícia.

Na comunidade de Sítio Grande, apesar da ocupação da área ter sido iniciada em 1930, essas famílias só tiveram seu direito e a permanência no local assegurada a partir de 1994, por decreto governamental. Sítio Grande possui em torno de 1.820 famílias, cuja renda média familiar é abaixo de três salários mínimos.

A localidade de Dancing Days possui em torno de 400 famílias, cuja renda familiar não ultrapassa três salários mínimos. A ocupação de Dancing Days teve início no Governo de Agamenon Magalhães (1937-1950), sendo cadastrada pela Comissão Censitária dos Mocambos, decreto n. 182, de 17 de Setembro de 1938. Neste período, o prefeito do Recife foi Novaes Filho (1937-1945). Esta ocupação ocorreu ao longo dos anos, com a chegada de mais moradores. No final da década de 1970, início da década de 1980, mais de 300 famílias ocuparam a terra por meio de um movimento organizado de pessoas que buscavam o acesso à terra, nominada de Dancing Days. Este movimento teve uma grande repercussão na cidade do

Recife. As duas localidades abrangem uma área de 40,46 hectares (áreas urbanas), sendo 30,00 hectares (áreas de mangue) e 16,46 hectares (áreas de terra).

Portanto, o processo de ocupação de Sítio Grande e Dancing Days se deram de forma diferenciada e em tempos distintos. Sítio Grande em 1930, com a ocupação das pessoas ao longo dos anos, tendo só no ano de 1994 o local assegurado por decreto e Dancing Days, em 1937, mas o movimento popular realizado no final de 1970, legitima a ocupação, tendo mais de 300 pessoas ocupando o lugar. As áreas por se encontrarem em região de mangue, tiveram sua ocupação fundamentalmente baseada na execução de aterros manuais, feitos pela própria população. Constituíam-se numa das áreas mais críticas da pobreza urbana da cidade do Recife, com problemas de ordem urbanística, social, sem os serviços básicos de água, esgoto, limpeza urbana, saúde, educação, dentre outros.

O período de ocupação de Sítio Grande/Dancing Days (1930-1937) foi um período marcado como movimento coletivo de lutas dos moradores, tendo as mulheres, em maioria, na luta pelo acesso a terra, que se manifestou na segunda metade do século XIX. Neste período existiram vários conflitos sociais, mas a luta pelo acesso a terra se tornou mais evidente através dos movimentos sociais urbanos.

Esse processo reafirma a luta historicamente travada pela população pobre do Recife no acesso ao chão, instaladas nas áreas mais desvalorizadas pelo mercado imobiliário, através dos grupos de resistência que, muitas vezes, eram expulsos dos locais ocupados por eles, pelo governo e/ou proprietários das terras. Com a ocupação destas terras, ocorriam as modificações urbanas, que expressavam uma natureza de conflito entre as forças sociais. Dessa maneira, a cidade não era homogênea nem uniforme, mas continha lugares diferenciados pelo modo como era apropriada, usada e fruída. Essa argumentação reporta a cidade como uma unidade econômica, enquanto espaço de concentração dos meios de consumo coletivos e dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho (LOJKINE, 1981), e de acordo com Lipietz (1977), como dimensão espacial das relações socioeconômicas. E, para Castells (1977), como produto material das relações sociais, dando à cidade uma forma, uma função e uma significação social.

Castro (1946), comparando o crescimento do Recife com o de outras grandes cidades européias, e americanas, ao final dos anos 1940, manteve a visão naturalizada e bucólica da cidade.

Para Castro (1946),

A cidade só se deixa captar na unidade da sua expressão urbana, quando vista do alto dos aviões, em sua perspectiva vertical. [...]. Cidade construída numa planície encharcada, formada de ilhas, penínsulas, alagados, mangues e paus, envolvidos e salpicados por manchas d'águas por todos os lados, são impossíveis captar-se a expressão do seu rosto, do nível do solo, ou do mar. [...] No Recife tudo está ostensivamente jogado numa espécie de desarranjo cósmico. [...] Em suas múltiplas expressões, a cidade traduz o fato auspicioso de que conseguiu crescer, sem matar a vida da paisagem, sem artificializar-se rigidamente, como aconteceu com outras cidades do mundo (CASTRO, 1946/49, p. 20).

De acordo com Cézar (1985), podemos considerar como momentos iniciais de fluxo dos movimentos populares, o período das primeiras décadas do século XX, quando partidos políticos, a exemplo do Partido Comunista Brasileiro (PCB), começaram a organizar populações locais; e, sobretudo, o período dos anos 1955 a 1964, quando o executivo local liderado, alternadamente, pelos prefeitos Pelópidas Silveira e Miguel Arraes, começou a estimular práticas sócioespaciais de mobilização, numa perspectiva populista, para apoiar seus projetos políticos, já que não haviam feito maioria na Câmara Municipal.

Do período que se estende entre 1985 até mais ou menos, meados da década de 1990, esses movimentos foram ainda muito expressivos e fortes, até que, a partir de 1995, talvez em função do engodo das promessas do projeto neoliberal que havia chegado ao Brasil, os movimentos em tela tornaram novamente, como escrevemos, alhures (CASTILHO, 2002) ao seu estado de latência, permanecendo aí, até os anos 2000, quando novos elementos surgiram, promovendo o refluxo desses movimentos. Todavia, esse estado de latência aconteceu, também, devido ao desencanto dos próprios ativistas dos referidos movimentos em função de frustrações com relação a não realização dos seus objetivos, e não, a uma fase de governo autoritário como antes.

A caracterização das áreas de Sítio Grande/Dancing Days e da população que ocupou estas áreas, demonstra o processo de exclusão sócioespacial das áreas pobres do Recife. Como coloca Castro (1946), estas áreas demonstram uma planície encharcada, formada de mangues, com o avanço da ocupação sobre o mangue, problemas do ponto de vista urbanístico, com habitações construídas com material precário, esgoto a céu aberto, sem o serviço de limpeza urbana e, ao mesmo tempo, são áreas onde a população enfrenta o conflito pela luta da terra.

Nas áreas distantes dos centros das cidades, áreas de morros e de alagados, não raramente consideradas como elevado padrão de qualidade de vida, ocorrem situações que se apresentam, em si mesmas, como excluídas ou sinônimos de exclusão social. Trata-se de espaços criados à parte da cidade, estigmatizantes e excludentes na sua origem, produzidos

por uma lógica urbanística perversa que segue o modelo da concentração econômica, para definir o que é e o que não é cidade.

O fenômeno da exclusão sócioespacial parece gerar o máximo da efemeridade humana. O desemprego, a ausência de direitos mínimos de sobrevivência, segurança, proteção social. Enfim, o grau de fragilidade a que a situação de exclusão social expõe o sujeito é tão grande que fere sua própria condição humana.

Este fenômeno de exclusão sócioespacial perdura ainda hoje na maioria das grandes cidades brasileiras. Raquel Rolnik tem chamado de “urbanismo de risco”, marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção, ou ainda, da condição jurídica da posse daquele território. O risco é, antes de tudo, do morador: o barraco pode deslizar ou inundar com chuva. (ROLNIK, 1997).

O processo de exclusão sócioespacial não visa incluir ninguém, ainda que de forma excludente; pelo contrário, trata-se de um processo que objetiva manter definitivamente, e cada vez mais, os excluídos enquanto tal. O que ocorre é o aprofundamento da exclusão social, naturalizando e solidificando o “apartheid” entre as classes sociais. No entanto, a “falsa consciência” das burguesias no Brasil não deseja que o dominado, ou seja, os excluídos se pareçam com seu modo de vida. Deseja mantê-los diferentes, excluídos da sociedade. Este é o sentido mais profundo da exclusão (OLIVEIRA, 1998).

As entrevistas semiestruturadas ajudaram a conhecer melhor a história da ocupação de Sítio Grande/Dancing Days. Através das falas dos entrevistados verificamos que a ocupação dessas áreas ocorreu há muito tempo e que durante este processo de ocupação, as áreas sofreram transformações urbanísticas. Na própria fala de uma das entrevistadas fica evidente a sua história de ocupação na área: “Comecei a morar no Sítio Grande desde os 10 anos de idade, sempre lutando pelas melhorias deste lugar” (Entrevistado 2- mulher. Entrevista realizada em março/2013).

Destacamos outra fala de uma das entrevistadas, que expressa sentimento e apropriação do lugar, e fala com orgulho de ter acompanhado a modificação da localidade: “Meus pais foram fundadores desta comunidade. Aqui nasci aqui cresci, e acompanhei através do tempo o crescimento deste lugar” (Entrevistado 1 - homem. Entrevista realizada em março/2013).

Outra liderança descreve na sua fala a sua luta por melhorias para a sua comunidade:

[...] Resido aqui há mais de trinta anos. No início foi muito difícil, pois nada tínhamos. O tempo passou e a luta tornou-se intensa, mas já temos visto o fruto do trabalho (Entrevistado 5- homem. Entrevista realizada em março/2013).

Desde o início da ocupação das duas áreas, os moradores participaram deste processo, construindo grupos representativos dos moradores, como por exemplo, as Associações de Moradores, os Grupos de Mães, e, outros movimentos organizativos foram surgindo, como o Conselho de Mães e a Comissão Municipal de Legalização e Urbanização (COMUL)³⁵, objetivando a sua luta para melhorias das duas localidades. Estes grupos organizativos foram constituídos, em sua maioria, por mulheres. Estes movimentos representativos e organizativos são chamados de movimentos reivindicatórios urbanos, que são movimentos sociais em luta por melhorias urbanas, definidos por Jacobi (1993).

Castells (1977) aborda que os movimentos reivindicatórios são como um sistema de práticas sociais contraditórias, que colocam em questão a ordem estabelecida, a partir de contradições específicas da problemática urbana. O autor desenvolveu uma metodologia que se baseava na observação concreta, para captar nos movimentos, suas perspectivas, sua estrutura interna, suas contradições, seus limites e possibilidades, suas relações com a cidade e com o Estado e assim, estabeleceria relação do movimento com a problemática econômica e política do capitalismo, bem como, com a crise urbana.

As localidades de Sítio Grande/Dancing Days apresentavam um elevado nível de vulnerabilidade em relação à estrutura física do local, o que ocasionou um ambiente insalubre, afetando diretamente a saúde e, sobretudo, as condições de habitabilidade da população local. Nas fotos 11, 12 e 13, a seguir, ilustramos a situação da área com suas habitações irregulares.

³⁵ A Comissão municipal de urbanização (COMUL) tem como finalidade discutir a política de urbanização para as áreas pobres e definir prioridades para a utilização dos recursos.

Foto 11- Área insalubre de Sítio Grande



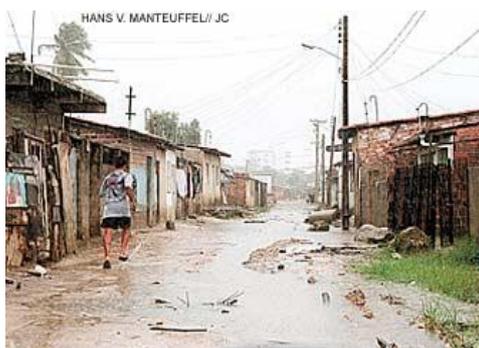
Fonte- CEHAB (2005).

Foto 12- Habitações irregulares



Fonte- CEHAB (2005).

Foto 13- Habitações em Sítio Grande



Fonte: Jornal do Comércio (2000).

A foto 13, acima, faz parte da seguinte matéria do Jornal do Comércio, datada em 01/07/2000, reproduzido a seguir. Esta matéria tem uma riqueza de elementos das duas áreas, contextualizando a sua precariedade e as intervenções que seriam realizadas com o projeto urbano.

[..] As favelas Sítio Grande e Dancing Days serão beneficiadas com R\$ 22,5 milhões em obras de infraestrutura e urbanização. A iniciativa faz parte do Programa Morada Nova, desenvolvido pelo Governo do Estado e CEF, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entre as ações previstas, estão medidas como: a coleta sistemática de lixo, a regularização dos terrenos nas áreas já desapropriadas e a construção de unidades sanitárias nas habitações. Ao todo, serão beneficiadas cerca de três mil famílias. O Superintendente Regional da CEF, Alex Norat, diz que a intervenção nas duas comunidades terá início num prazo máximo de 90 dias. “Todos os barracos e palafitas serão substituídos por casas, enquanto as casas que não possuem sanitários receberão saneamento”.

Ao mesmo tempo, demonstra que os moradores possuem uma organização representativa forte e articulada com o poder público, através das duas associações de moradores, na luta pelas suas reivindicações, principalmente, quanto à regularização fundiária das suas casas, conforme complementa a matéria do Jornal do Comércio, de 01/07/2000, citada abaixo.

As áreas desapropriadas já estão em processo de regularização. Conforme a presidente da Associação dos Moradores de Sítio Grande, Estela Magno, a posse das áreas ocupadas é a principal reivindicação da comunidade. “A favela surgiu com uma ocupação de área particular que o Governo do Estado terminou desapropriando em benefício dos moradores. A nossa expectativa é que dessa vez as coisas andem e a questão seja finalmente resolvida”. “Problemas como a violência, estão relativamente sob controle na favela. O que falta mesmo é regularizar a propriedade das casas”.

O projeto Sítio Grande/Dancing Days se torna público, sendo matéria nos principais jornais de circulação e recebe prêmio da Associação das COHABs. Em 29/04/2001, o Jornal do Comércio publica a referida matéria, descrita abaixo. A matéria do jornal descreve a situação das áreas, com os problemas urbanísticos, o detalhamento do projeto, com a construção de novas casas, de equipamentos comunitários, o montante de recursos que serão investidos nessas áreas e fala também da premiação que a EMHAFE (agente executor do projeto) recebeu com o projeto, pela Associação Brasileira de Cohabs.

[...] Projeto vai mudar a cara de duas favelas- Sítio Grande e Dancing Days. O vigilante José Aluísio mora há mais de um ano com a esposa, Maria José e três filhos, em Sítio Grande, em situação bastante precária. Quando a maré está cheia, eles mal conseguem sair de casa. Não há esgotamento sanitário, poucas ruas são asfaltadas, e o lixo se acumula em torno do mangue. O programa previsto para ser concluído em 2 anos, vai custar R\$ 8,8 milhões e deve beneficiar três mil famílias. O projeto prevê também a construção de um núcleo de educação profissionalizante, uma cooperativa de serviços automotivos, uma creche e uma unidade de triagem e coleta seletiva de lixo. “Tudo foi pensado a partir do que os moradores sugeriram”, diz o presidente da Emhape. O projeto recebeu o Selo de Mérito 2000, concedido pela Associação Brasileira de Cohabs. Ao todo, serão construídas 631 novas casas, cada uma com 30 metros quadrados. Outras 307 terão novos banheiros, pois foi constatado que 42% das habitações não possuem sanitário individual, e 37% delas não têm ligação domiciliar de água. “As casas serão construídas por meio do Banco de Materiais de Construção, desenvolvido pela Emhape. O projeto prevê, ainda, a regularização da posse da terra para os moradores.

Mais uma vez registra a representatividade das duas áreas com a participação das lideranças. Um elemento importante na matéria diz respeito à licitação das obras, que informa

que dentro de 30 a 45 dias, os contratos serão assinados com a construtora. Faz-nos compreender que o contrato do projeto ocorreu em 2000 e até abril de 2001 as obras não haviam sido iniciadas, demonstrando desde já, a falta de gestão do projeto, por parte da CEHAB, conforme citamos a seguir, com a complementação da matéria do Jornal do Comércio, de 29/04/2001.

Desde 1986, quando criamos a COMUL, estamos lutando por isso”, comenta a presidente da comissão, Cristina Borges. Assim, cada morador que estiver nessa situação irá pagar R\$ 10,00 durante 24 meses, para garantir a posse. A primeira fase das licitações já foi concluída na semana passada e, segundo Marco Túlio, dentro de 30 a 45 dias, os contratos serão assinados com a construtora vencedora da concorrência.

No ano 2000, as duas localidades receberam um projeto de intervenção urbanística, priorizado no orçamento da COMUL, fruto da luta dos moradores, através do Governo do Estado de Pernambuco, com recursos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo Federal. Para contratação desta intervenção foi necessário realizar um diagnóstico das duas áreas e elaborar um projeto de intervenção urbanística.

O diagnóstico foi realizado pela EMHAPE no ano 2000 e foram identificados como principais problemas das duas localidades, neste diagnóstico, os seguintes itens: “ avanço da ocupação sobre o mangue; 26% das habitações são construídas com material precário: 37% não possuem ligação domiciliar de água; 32% das habitações não dispõem de energia elétrica; apenas 1/3 das habitações são cobertas com telhas de barro; 42% das habitações não possuem sanitário individual; o esgoto corre a céu aberto; diversidade de tipologias com habitações de bom padrão em grandes lotes; despejo de lixo e de esgoto “in natura” no mangue” (EMHAPE,2000).

A precariedade dos serviços urbanos existentes em Sítio Grande e Dancing Days expressa no Quadro 5, a seguir, mostra percentualmente esses serviços, segundo dados da EMHAPE (2000). Apresentamos também neste quadro, o número de famílias beneficiadas por cada serviço.

Quadro 5- Serviços Urbanos existentes

| SERVIÇOS | % existente | FAMÍLIAS BENEFICIADAS |
|-----------------------|--------------------|------------------------------|
| Abastecimento de água | 63% | 752 |
| Esgotamento sanitário | 0% | 2620 |
| Drenagem pluvial | 20% | 2620 |
| Pavimentação | 20% | 2620 |
| Energia elétrica | 63% | 686 |
| Iluminação pública | 95% | 2620 |

Fonte: EMHAPE (2000).

Segundo o diagnóstico constante no Projeto Sítio Grande/Dancing Days, realizado pela EMHAPE (2000), a população das duas localidades tem uma história de luta de participação e organização. Nesses lugares, o processo de organização da população se iniciou no decorrer das ocupações. Cerca de 50 moradores aglutinaram-se ao redor de organizações associativas, como o movimento de luta pela moradia, que congregavam uma diversidade de objetivos e interesses. Essas organizações passaram a serem canais de participação, juntas, de forma articulada e/ou respondendo a necessidades específicas, integravam-se a uma busca contínua para transformar a realidade local.

As Associações de Moradores e o Conselho dos Moradores, organizações existentes em Sítio Grande/Dancing Days, reuniam, dentre outras pessoas, alguns dos membros do grupo de jovens existentes nestas áreas. Aqueles que organizaram a ocupação de Sítio Grande, seus objetivos se entrelaçavam e estavam voltados para articular os moradores, para buscar mecanismos de participação, para encaminhar as reivindicações face às necessidades coletivas e para exercerem o poder de pressão. Em Sítio Grande a associação não tem sede própria e realiza suas assembleias mensalmente, no centro de artes. Periodicamente, as organizações comunitárias promovem assembleias e reuniões nas comunidades, para identificar as demandas e definir estratégias de ação. Essas demandas são priorizadas e encaminhadas aos órgãos competentes. Naquele espaço improvisado, discutem também o orçamento participativo da cidade do Recife. Em Sítio Grande temos o percentual de 50% dos moradores que frequentam essas reuniões (EMHAPE, 2000).

No diagnóstico das duas comunidades foi possível verificar os equipamentos existentes nas áreas, os quais estão descritos no Quadro 6, a seguir, e demonstram, por sua vez, a organização da comunidade. Em Sítio Grande, a escola municipal atende a 494 alunos, distribuídos entre 1ª e 4ª série. A equipe de saúde é composta por um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e sete agentes comunitários. Os times de futebol são bastante

ativos. Acontecem torneios de futebol e a comunidade usa o campo de futebol para realizar as atividades direcionadas ao lazer e ao esporte. O centro de artes desenvolve atividades com jovens, promovendo cursos profissionalizantes. O clube de mães também desenvolve cursos profissionalizantes direcionados para as mulheres (EMHAPE, 2000).

Quadro 6- Equipamentos Sociais existentes em Sítio Grande

| EQUIPAMENTOS | Quantidade |
|-------------------------|-------------------|
| Assembleia de Deus | 04 |
| Centro Espírita | 01 |
| Associação de Moradores | 01 |
| Conselho de moradores | 01 |
| Escola Pública | 01 |
| Posto de saúde | 01 |
| Centro de artes | 01 |
| Campo de pelada | 01 |
| Total | 11 |

Fonte: EMHAPE (2000).

Registramos nas Fotos 14 e 15, abaixo, alguns equipamentos urbanos de Sítio Grande, a Escola Municipal e a Creche, respectivamente.

Foto 14 - Escola Municipal de Sítio Grande



Foto 15- Creche de Sítio Grande



Fonte- Fotografado pela autora (2013). Fonte Google (2013).

Aprender o processo de organização dessas duas comunidades remete a situá-las no âmbito das ZEIS, A Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) é constituída de representantes das duas áreas pobres e responde a uma exigência e definição da lei do Prezeis. Essa comissão tem caráter amplo e de interferência sócio-política. A COMUL em Sítio Grande está composta por 02 representantes do segmento popular e dois suplentes, eleitos pela comunidade, através de uma eleição direta, na qual participam todos os residentes

maiores de 16 anos, 02 técnicos da prefeitura, e um membro de uma ONG escolhida pela comunidade para prestar assessoria ao processo de gestão democrática da urbanização e legalização fundiária da área.

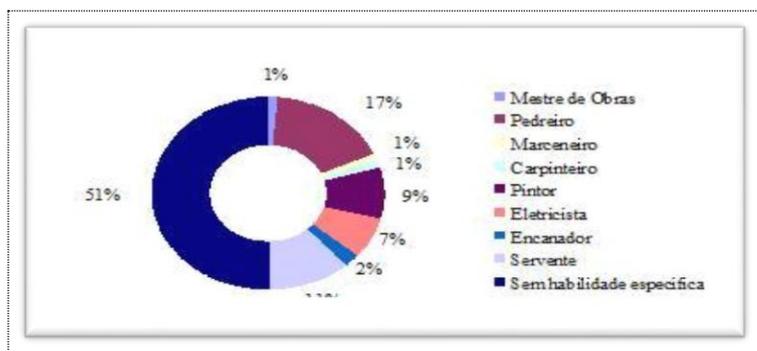
Os representantes do segmento popular das COMUL's, representantes de diversas Secretarias Municipais e membros das ONG's, que prestam assessoria, integram o Fórum do PREZEIS. Este Fórum do PREZEIS, enquanto canal de participação, obteve reconhecimento e assento em duas importantes instâncias oficiais que discutem e definem as diretrizes da política urbana: no Conselho de Desenvolvimento Urbano, que tem poderes deliberativos no controle da implementação do Plano Diretor da Cidade do Recife; e também no Conselho do Orçamento Participativo, instituído em 2001. Esta relação não vem garantindo as interfaces do planejamento, da gestão e das obras aprovadas nestes canais com o planejamento das áreas de interesse social. A COMUL tem como finalidade discutir a política de urbanização para as áreas pobres e definir prioridades para a utilização dos recursos. As COMULs são responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada ZEIS e o Fórum Permanente do PREZEIS, arena institucional de articulação dos diversos segmentos que integram o PREZEIS, para discussão e definição das estratégias para o conjunto das áreas. Este fórum deveria, ainda, gerir os recursos para o Fundo do PREZEIS, contudo, a não efetivação desta sua atribuição representa um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento dos objetivos do sistema de gestão. Na COMUL, em Sítio Grande, são discutidas as prioridades de intervenções urbanísticas para as duas áreas e definidas as propostas para serem encaminhadas ao poder público.

Os dados do referido diagnóstico realizado pela EMHAPE (2000), indicam um quadro populacional na comunidade de Sítio Grande, com a maioria das pessoas do sexo feminino. Ao mesmo tempo, indicaram que a maioria das famílias era chefiada por mulheres, com o percentual de 62,6% em Sítio Grande. Alguns fatores podem ser atribuídos ao grande percentual de mulheres chefes de família em Sítio Grande. Dentre estes, citamos: presença significativa de mulheres sozinhas responsáveis por sua prole, sem um companheiro, pobres e percentuais mais elevados de mulheres nas áreas.

Outro dado importante do diagnóstico diz respeito ao levantamento da renda das famílias, sendo um quadro de pobreza dessas comunidades, pois a maioria apresentava uma renda mensal de até um salário mínimo. Com relação às profissões, cerca de grande parte da população estava inserida no setor informal de economia e uma boa parte se encontrava desempregada. As profissões mais frequentes, entre os chefes de família, foram vinculadas ao

setor terciário: pedreiro, faxineiro, vigias, zeladores, motoristas e outras mais, conforme gráficos 01 e 02, abaixo (EMHAPE, 2000).

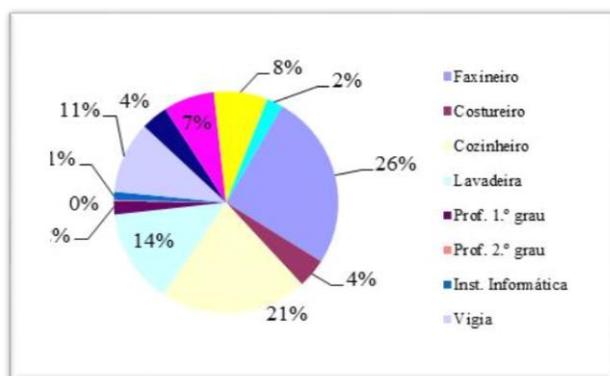
Gráfico 1- Profissões da População Masculina Adulta na Construção Civil em Sítio Grande.



Fonte- EMHAPE (2000).

Analisando o Gráfico 1, acima, verificamos que 51% da população masculina não tem profissão específica na construção civil, ou seja, fazem qualquer atividade. A profissão de pedreiro teve o segundo maior percentual, de 17%. As demais profissões foram percentualmente menores. Este resultado é reflexo da falta de profissionalização da população.

Gráfico 2- Outras profissões da população de Sítio Grande



Fonte- EMHAPE (2000).

No Gráfico 2, acima, registramos outras profissões dos moradores de Sítio Grande. A profissão que se destacou percentualmente foi a de faxineiro (26%). Em seguida a de cozinheiro (21%) e a de Lavadeira (14%). Estas habilidades predominantes se destacaram, por serem, a princípio, exercidas sem profissionalização.

As profissões citadas nos gráficos 1 e 2, acima, foram desempenhadas por pessoas que muitas vezes não passaram por um processo sistemático de educação formal e possuem qualificação bastante reduzida. De acordo com a mesma fonte de pesquisa, o nível de escolaridade foi considerado muito baixo, com apenas o primeiro grau incompleto.

O registro de crianças e adolescentes em idade escolar, que não estudam, abrangeram 10,2% dos jovens entre 11 e 17 anos. A taxa de analfabetismo era alta. Registramos o percentual de 20,8% de analfabetos em Sítio Grande. Outro dado importante sobre Sítio Grande e Dancing Days, foi que a população dessas áreas era predominantemente jovem (EMHAPE, 2000).

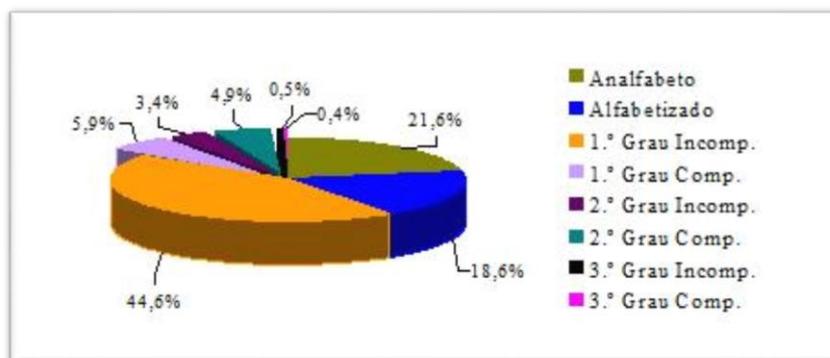
As informações socioeconômicas possibilitaram verificar que a maioria dos moradores, foi constituída de mulheres, chefes de família, com escolaridade de primeiro grau incompleto, com uma renda média de até um salário mínimo e algumas estavam desempregadas e, as que trabalhavam, estavam inseridas no setor informal.

Fazendo um comparativo com as profissões da população do Recife, no ano de 2005, o setor terciário foi predominante no Recife, tradicional desde seu destaque na intermediação comercial com Portugal na exportação de açúcar. O setor terciário moderno continuou a prevalecer, representando 95% de todo o valor da riqueza gerada na cidade, com atividades comerciais e de prestação de serviços. Destacaram-se os setores comerciais de supermercados e shoppings e os serviços médicos, de informática e de engenharia, consultoria, ensino e pesquisa, além do turismo, que representou importante dimensão para a atividade econômica da cidade e de seus arredores. Apesar do desempenho da economia formal com uma base relativamente moderna, o Recife ainda se encontrava fortemente ligado à chamada economia informal. Persistia uma enorme rede de atividades vinculadas ao comércio e aos serviços informais, que mantinha ocupada significativa parcela da população, gerando riqueza e conferindo à cidade, uma especificidade. No setor informal havia expressivo número de micro e pequenas empresas prestadoras de serviços que tinha um papel importante para a economia da cidade, em especial, como absorvedoras de mão-de-obra (PREFEITURA DO RECIFE, 2005).

Em 2005, a CEHAB elaborou o Plano de Reassentamento, para definir as estratégias para o reassentamento dos moradores que viviam em casas insalubres, e necessitavam serem reassentados, conforme foi previsto no projeto. Para tanto, foi realizado um novo diagnóstico nas duas áreas. Neste diagnóstico, verificamos que, em **Sítio Grande**, a população era predominantemente jovem, 61,3% dos habitantes tinham até 25 anos, com nível de escolaridade muito baixo, 20,8% eram analfabetos e 52,7% tinha apenas o 1º grau

incompleto, porém 0,4% dos moradores possuem o 3. Grau completo. Esses dados estão demonstrados no Gráfico 3, a seguir. Era significativo o número de crianças e adolescentes em idade escolar que não estudavam.

Gráfico 3- Nível de escolaridade da população adulta de Sítio Grande



Fonte- CEHAB (2005).

Havia um percentual de 97,9% de famílias que apresentavam uma renda mensal de um salário mínimo, ou seja, quase a totalidade das famílias. Essa baixa remuneração do trabalho estava associada, especialmente, a baixa qualificação profissional. A maioria dos trabalhadores estava inserida no setor informal da economia, predominando entre os homens, a profissão na área da construção civil e, entre as mulheres, na área de “serviços domésticos”.

Em **Sítio Grande** a atividade de biscateiro foi predominante, com o percentual de 41,7% dos entrevistados; cerca de 21,7% dos moradores não tinham atividade remunerada; 10,4% estavam desempregados, contra 16,6% que declararam estar empregados. No que se refere à profissão dos membros dos chefes de família, verificou-se que em **Sítio Grande** predominou a profissão de faxineiro, com percentual de 27%, uma presença de 14% de lavadeiras e 10% são vigias. Entre as diversas profissões, apareceram também, professores de 1º e 2º grau, agente de saúde e instrutor de informática (CEHAB, 2005).

Os dados referentes à profissão dos moradores de Sítio Grande se diferenciaram nos dois diagnósticos. Observamos em Sítio Grande, que embora permanecesse a predominância da atividade informal, como a de biscateiro (41,7%) e atividades domésticas para as mulheres, os chefes de família exerceram atividades de professor e instrutor, atividades

consideradas especializadas, exigindo uma escolaridade de nível médio, acima da escolaridade da maioria dos moradores.

Já com relação aos dados de Dancing Days, segundo o diagnóstico realizado pela EMHAPE, no ano de 2000, existiam 02 associações de moradores e apenas uma tinha sede própria e conselho. Nesta localidade, verificamos que, cerca de 67.3% das pessoas residentes, participavam das organizações. A escola municipal atendia a 643 alunos, de pré-escolar à 4ª série, e apresentamos esses dados, no Quadro 7, abaixo.

Quadro 7- Equipamentos Urbanos existentes em Dancing Days

| DANCING DAYS | Quantidade |
|-------------------------|-------------------|
| Escola Comunitária | 02 |
| Escola Particular | 01 |
| Escola Pública | 01 |
| Associação de moradores | 01 |
| Capela-Igreja católica | 01 |
| Posto de saúde | 01 |
| Clube de mães | 01 |
| Total | 08 |

Fonte: EMHAPE (2000).

A Foto 16, a seguir, ilustra o Posto de Saúde de Dancing Days, equipamento comunitário construído com a execução do projeto.

Foto 16 - Posto de saúde de Dancing Days



Fonte: Fotografado pela autora (2013).

De acordo com o diagnóstico da CEHAB (2005), foram identificados os seguintes grupos comunitários atuantes e legitimados pela população das duas áreas, descritos no Quadro 8, a seguir:

Quadro 8- Grupos comunitários atuantes de Sítio Grande/Dancing Days

| COMUNIDADE DE SÍTIO GRANDE | COMUNIDADE DE DANCING DAYS |
|---|--|
| Associação de Moradores de Sítio Grande | Associação de Moradores de Dancing Days |
| Grupo de Mães Desamparadas | Grupo de Futebol |
| Clube das mães Castelo Branco | Grupo de Mulheres (De Mulher para Mulher) |
| Centro de Artes da Salina | Grupo de Adolescentes |
| Grupo dos Idosos | Clube de Dança |
| Grupo Recreativo, Cultural Independente | Grupo de Gestantes |
| Centro Cultural Luiza Matias | Grupo de Hipertensos |
| Campinense Futebol Clube | Grupo de Planejamento Familiar de Mulheres |
| Grupo de Adolescentes | Grupo de Adolescentes |

Fonte- CEHAB (2005).

Analisando os dados do Quadro 8, acima, e comparando-os com os dados dos Quadros 6 e 7, acima, referentes aos grupos comunitários existentes nas duas localidades, constatamos que no ano de 2005, nas duas localidades, existiu a formação de outros grupos comunitários, comparados aos grupos comunitários existentes nessas áreas, conforme diagnóstico realizado pela EMHAPE no ano de 2000, demonstrando então, que os moradores dessas áreas, tem um perfil de organização coletiva. Esses grupos organizativos eram bastante diversificados, nos aspectos da faixa etária, sexo, tema, mas tem uma maior predominância de grupo de mulheres. Isto demonstra que os processos organizativos dos moradores, têm em sua maioria, mulheres na sua composição.

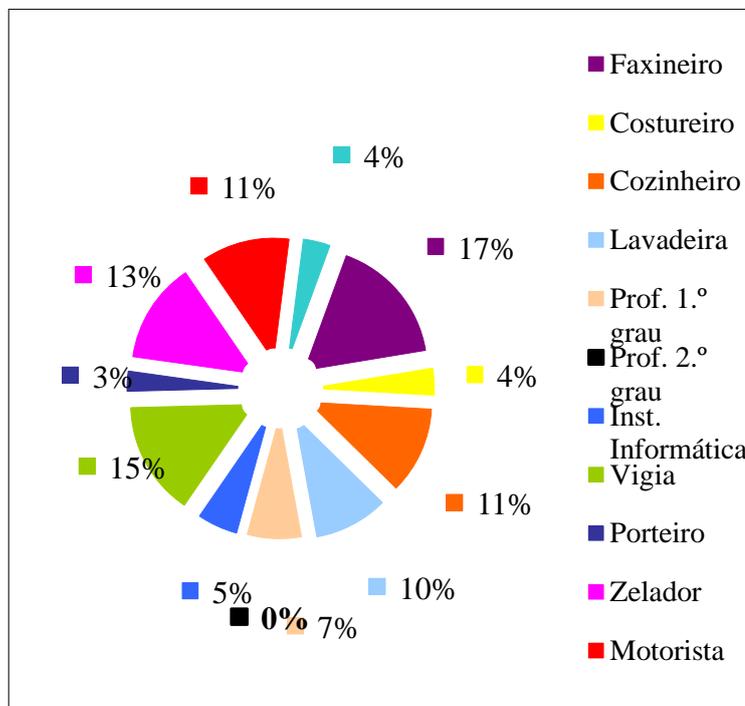
As circunstâncias físicas das duas localidades, assim como, a situação socioeconômica dos moradores, impuseram a alternativa da organização, fortemente utilizada, com características de resistência sóciopolítica e reivindicatória. Progressivamente, o processo organizativo nestas localidades foi sendo ampliado para a formação de distintos grupos, hoje presentes e atuantes na área. A diversidade de grupos, constituídos nas áreas, também demarcou a diferenciação em suas características. Assim, alguns se voltaram para responder às demandas circunscritas aos limites da própria localidade, atuando junto a grupos específicos – adolescentes, mães, no que dizem respeito a questões pessoais e familiares, trazidas para os eventos que ocorreram durante a execução do projeto.

Contudo, quaisquer que fossem suas características, estabeleceram ações de interação entre si, com um olhar direcionado para o coletivo. Esses grupos, com o tempo, aglutinaram forças, exerceram pressão ao Estado, para além das conquistas já empreendidas, para terem acesso aos serviços públicos, tais como: água, luz, telefone, escola, posto de saúde, coleta de lixo, calçamento de vias, entre outros, que estão disponíveis aos demais habitantes da cidade.

Em Dancing Days, segundo o diagnóstico realizado pela EMHAPE (2000), apontou um quadro populacional na comunidade com a maioria das pessoas do sexo feminino, como os dados apresentados em Sítio Grande. Quanto aos chefes de família, a maioria das famílias era chefiada por mulheres, com o percentual de 63,3%. A taxa de analfabetismo era alta. Registramos o percentual de analfabetos de 9,5% em Dancing Days. A população era predominantemente jovem.

Com relação às profissões, cerca de parte da população estava inserida no setor informal de economia e outra parte se encontrava desempregada. As profissões mais frequentes, entre os chefes de família, estavam vinculadas ao setor terciário: pedreiro, faxineiro, vigias, zeladores, motoristas e outras mais, conforme Gráfico 04, a seguir.

Gráfico 4- Profissões da população de Dancing Days

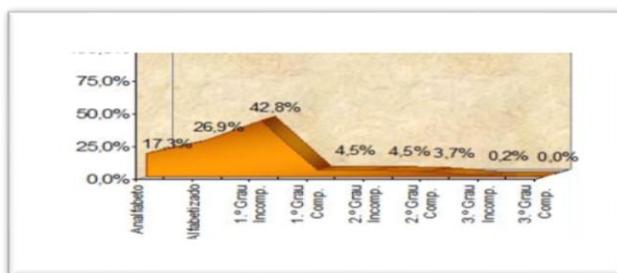


Fonte- EMHAPE (2000)

Analisando o Gráfico 4, acima, observamos que a profissão predominante da população de Dancing Days foi de faxineiro (17 %). Em seguida, tem as profissões de vigia (15%), zelador (13%), motorista (11%), cozinheiro (11%), lavadeira (10%). Os dados demonstraram que as profissões dos moradores eram diversificadas, e também, como em Sítio Grande, essas profissões, em princípio, não precisavam de profissionalização, com exceção da profissão de motorista.

Segundo o diagnóstico da CEHAB (2005), Dancing Days também possuía uma população jovem, distribuída em 46,4% com a faixa etária até 17 anos e 62,5% com a faixa etária de até 25 anos. Destes, 52,2% eram do sexo feminino. O nível de escolaridade também era muito baixo: 9,5% eram analfabetos e 64,1% tinham apenas o 1º grau incompleto, conforme Gráfico 5, a seguir. O número de crianças e adolescentes que não estudavam, abrangiam 10,2% dos jovens entre 11 e 17 anos de idade e estavam fora do sistema escolar.

Gráfico 5- Nível de escolaridade da população adulta de Dancing Days



Fonte-CEHAB (2005)

No aspecto econômico (trabalho e renda), mais da metade das famílias tinham renda mensal de até ½ salário mínimo, e cerca de 66,0% da população estava inserida no setor informal da economia. As ocupações mais frequentes, entre os homens, eram as ligadas à construção civil e, entre as mulheres, aos serviços domésticos (CEHAB, 2005).

Informações sobre o tipo de atividade do chefe de família, em Dancing Days, independente do sexo, mostraram que 28,8% eram biscateiros, 19,3% declararam estar empregados e 23,5% afirmaram não desempenhar nenhuma atividade remunerada. Ressaltou-se a presença de 12,8% de pessoas desempregadas em Dancing Days (CEHAB, 2005).

Em Dancing Days foi maior a presença da profissão de servente, com o percentual de 17%, de pedreiro com o percentual de 10%, seguido de pintor com o percentual de 9%. Semelhante aos dados sobre a profissão da população de Sítio Grande, 52% da população de Dancing Days não apresentava ter habilidade na construção civil. É significativo ainda em Dancing Days, o quantitativo da profissão de faxineiro, representando o percentual de 16%, de vigia representando o percentual de 14%, de zelador representando o percentual de 13%, de cozinheiro e motorista representando o percentual de 12% e de 4% para a profissão de agente de saúde (CEHAB, 2005).

Nas duas áreas foi possível constatar que as mulheres, quando tinham sua atividade remunerada, recebiam menos que os homens, reproduzindo assim, uma realidade do País. Por

outro lado, observa-se também, que a atividade remunerada estava intrinsicamente relacionada ao grau de instrução do chefe de família.

Comparando o diagnóstico realizado em 2005, com o diagnóstico realizado em 2000, pela EMHAPE, com relação às profissões dos moradores de Dancing Days, estas permaneceram, em sua maioria, com as mesmas profissões do ano de 2000, profissões estas, que não exigem uma maior escolaridade da população.

A ausência de registro, tão elevado, de profissão na construção civil da população das duas localidades, supostamente, tem referência ao fato de haver nestas localidades, a presença de grande número de mulheres como chefes de família, e também, ser esse tipo de profissão, prioritariamente, desempenhada pelos homens.

O Projeto Sítio Grande/Dancing Days formulado como projeto piloto³⁶ do Programa Habitar Brasil BID (HBB), foi contratado ao Governo do Estado de Pernambuco no ano de 2000, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, tendo como agente executor a Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco (EMHAPE), com o valor de investimento de R\$ 8.844.874,19 (oito milhões oitocentos e quarenta e quatro mil oitocentos e setenta e quatro reais e dezenove centavos), utilizando recursos do BID, repassados pelo Governo Federal. Este projeto foi elaborado por empresas de consultoria, contratadas pelo Governo do Estado de Pernambuco, e sua concepção foi baseada no diagnóstico realizado nas duas áreas, pela EMHAPE, em 2000, com a participação dos moradores, que levantaram os problemas urbanísticos existentes nas duas áreas e sugeriram a construção de equipamentos comunitários. O Projeto Sítio Grande/Dancing Days foi contratado por ser um projeto que foi fruto de uma grande reivindicação dos moradores e estava definido como prioridade na COMUL, para receber investimentos públicos.

O Projeto iniciou a sua execução tendo vários problemas de ordem técnica, administrativa e de gestão, por parte da entidade executora, a EMHAPE. Ao mesmo tempo, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo Federal estava estruturando o Programa HBB, no ano de 2000, período de início das contratações dos projetos urbanos no Brasil e, também, teve problemas na gestão do programa, como ocorreu com a EMHAPE. Por sua vez, neste período, também não existia uma Política Nacional de Habitação formulada, bem como, ainda não havia sido criado uma instância governamental, em nível de ministério, como o

³⁶ No ano de 2000 foram contratados pelo Ministério das Cidades, seis projetos de urbanização de favelas no Brasil, sendo dois projetos em Recife, o Projeto Sítio Grande/Dancing Days, contratado com o Governo do Estado de Pernambuco e o Projeto Beira Rio, com a Prefeitura Municipal do Recife.

Ministério das Cidades, o qual só foi criado em 2003, no primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Portanto, a Política Urbana era coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU). E por sua vez, não existiam diretrizes definidas para o desenvolvimento desta política nas cidades e, os programas existentes, não atendiam às demandas urbanas para as áreas pobres. Com os recursos advindos dos organismos internacionais como o BID e o BIRD, para urbanização de favelas, as demandas identificadas pelos gestores municipais em algumas cidades no Brasil, começaram a serem atendidas, através dos projetos urbanos contratados, como foi o caso, do Projeto Sítio Grande/dancing Days.

A partir do ano 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Programa HBB passa a ser coordenado por este Ministério e a estrutura de gestão do programa, estava mais bem definida. Ao mesmo tempo, neste período, no Ministério das Cidades, as diretrizes para uma Política Nacional de Habitação começaram a ser desenhadas e a política urbana passa a ser prioridade de governo.

Um dos principais problemas ocorridos com o projeto, e talvez sejam os principais, desde o início de sua execução, foi de ordem técnica e financeira. A construtora contratada pela CEHAB para a execução do projeto em 2001, não tinha viabilidade financeira para cobrir todas as despesas com as obras, uma vez que, as intervenções além de complexas, eram diversificadas, acrescido do fato de que os projetos arquitetônicos e de engenharia, elaborados antes da contratação, e encaminhados à Caixa Econômica Federal, foram projetos considerados pelos técnicos da Caixa, como projetos básicos e não projetos executivos. Isto quer dizer que os projetos básicos não correspondiam ao diagnóstico urbanístico das áreas. Tratavam apenas de uma concepção de projeto. Por isso, foi necessário elaborar os projetos executivos, que correspondessem às necessidades urbanísticas das áreas, antes do início das obras.

Pela demora na liberação dos recursos para o Governo do Estado de Pernambuco no início da execução do projeto, em consequência, houve a paralisação das obras por parte da construtora contratada. Ao mesmo tempo, houve a pressão popular dos moradores das duas localidades. Todo início de construção de obras, principalmente, em áreas pobres, com toda a dificuldade de acesso as áreas, as construtoras investem recursos para: montagem da estrutura do escritório e galpão para armazenamento dos materiais utilizados para a execução das obras; realização de compra de materiais, máquinas e equipamentos; alojamentos para os empregados; pagamento de salários, auxílio alimentação e transporte para os seus trabalhadores.

Devido à ocorrência de várias paralisações com as obras, por parte da construtora, a CEHAB tomou a medida de fazer o distrato com esta construtora, convidando a segunda empresa vencedora da licitação a realizar a execução das obras.

O processo de paralisação das obras e a alteração das empresas construtoras ao longo da execução das obras ocorreram por sucessivas vezes, implicando no descumprimento do contrato da CEHAB com o Ministério das Cidades, com relação ao prazo e metas realizadas. Arelado a este problema, alguns serviços de engenharia, previstos no projeto, como construção das moradias e Kit sanitários, foram realizados por outras empresas, havendo assim, a terceirização dos serviços. Portanto, os serviços de infraestrutura estavam sendo realizados por uma construtora e as habitações por outra, dificultando também a gestão do contrato por parte da EMHAPE.

No Brasil, este quadro de atraso nas obras nos projetos urbanos contratados através do Programa HBB foi visível em quase todos os projetos. Para a continuidade da execução dos projetos, o Ministério das Cidades tomou a decisão, em 2008, de repassar os contratos de todos os projetos do Programa Habitar Brasil BID, ainda não finalizados, para o Programa PAC (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Todavia, em 2008, o Projeto Sítio Grande/Dancing Days foi remanejado para o Programa Piloto de Investimentos (PPI Favelas), fazendo parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo como fonte de financiamento, recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Decorrente deste contrato foi orçado ao Governo do Estado de Pernambuco, em 2008, o valor de investimento de R\$ 25.701.389,48 (vinte e cinco milhões setecentos e um mil trezentos e oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos), segundo informações obtidas pelo Ministério das Cidades (2008). Este projeto continuou a ter como agente executor a Companhia de Habitação e Obras (CEHAB).

A área onde estão situadas as duas localidades está inserida na área estuário do rio Capibaribe, em área de influência das bacias dos rios Jordão e Tejió, apresentando o componente ambiental como um dos mais fortes argumentos para a realização do projeto.

O Projeto Sítio Grande/Dancing Days tinha como premissa básica a recuperação das áreas degradadas, do ponto de vista da melhoria da qualidade de vida, onde o risco ambiental se expressa.

A proposta de intervenção apresentava quatro linhas integradas: jurídica-dominial, urbanístico e de engenharia, ambiental e desenvolvimento comunitário. O Projeto Sítio Grande/Dancing Days tinha como proposta de intervenção, ações referentes à: regularização fundiária; construção e melhoria das habitações; complementação do sistema viário e

pavimentação com canaletas de drenagem; extensão de rede de abastecimento de água e complementação das ligações intradomiciliares; extensão da rede elétrica e de iluminação pública; construção e reforma das unidades sanitárias; remoção das famílias por necessidade do projeto de urbanização; construção e reforma dos equipamentos comunitários; arborização das vias públicas e dos quintais; implantação da infraestrutura de saneamento ambiental (esgotamento sanitário e drenagem) abrangendo toda a área; construção de um muro de arrimo para proteção do mangue; replantio de uma faixa de 2,5 m de mangue ao longo do muro de arrimo, bem como, recuperação e preservação das áreas de mangue ainda remanescentes, através de replantio da vegetação típica do local, limpeza e eliminação dos pontos de poluição atuais e ações de repovoamento da fauna típica (camarões, peixes, mariscos, etc.); implantação de programas de educação básica, sanitária e ambiental e de capacitação profissional; promoção às atividades de trabalho e renda, através da implantação de duas cooperativas, com a instalação da unidade de serviços automotivos e de prestadores de serviços e de uma unidade de triagem e comercialização do lixo reciclável, e por último, a instalação de uma unidade de educação profissionalizante.

O projeto Sítio Grande/Dancing Days teve como princípio, trazer para as duas localidades, impactos positivos como: ordenamento e organização dos espaços físicos; adensamento da vegetação de mangue através do replantio; preservação do ecossistema manguezal; construção de moradias em alvenaria, destinadas à substituição de palafitas; diminuição da poluição ambiental através da coleta seletiva de lixo, favorecendo o desenvolvimento da flora e ressurgimento da fauna; recomposição e restabelecimento da paisagem natural, através do replantio de mangues e ampliação de áreas verdes; valorização da paisagem e área do entorno; melhoria da qualidade de vida; minimização de doenças transmitidas por insetos, em virtude da regularização da coleta de lixo e redução do índice de contaminação de doenças por meio hídrico; serviços de drenagem e esgotamento sanitário, minimizando a poluição das águas dos estuários e de alagamento a céu aberto; possibilidade de repovoamento de algumas espécies de peixes, crustáceos e moluscos; manutenção e monitoramento do ecossistema manguezal; controle sanitário e redução da poluição ambiental; campanhas educativas de caráter ambiental para a conscientização dos moradores quanto à necessidade de preservação do meio ambiente.

Com relação ao aspecto ambiental, pretendeu-se com o plantio de mangues, adensar e preservar 30 ha de mangue e o plantio de 80 mil mudas de mangue branco, promover a regeneração e adensamento do manguezal, numa área de 1,02 ha, associado à vegetação de restinga. Pretendia haver o acompanhamento dos órgãos de fiscalização por 3 anos, com a

participação de técnicos da Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos (CPRH) e do Instituto Brasileiro de Mata Atlântica (IBAMA). Ainda foi proposto a arborização de vias públicas, com plantio de 653 mudas de espécimes arbustivas e arbóreas de pequeno e médio porte, distribuição para os moradores de 6 mil mudas de espécimes frutíferas, para plantio em áreas livres dos lotes, e campanhas educativas, com realização de 24 palestras para os moradores, visando o repasse de informações técnicas sobre arborização e a preservação do meio ambiente.

No que se refere às intervenções já realizadas nas áreas, a COHAB/PE utilizando-se do processo de autoconstrução, construiu 150 casas pelo Programa Habitar Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Também, em algumas vias de acesso a Sítio Grande foi realizada a pavimentação. A Prefeitura da Cidade do Recife pavimentou e drenou a Av. Dancing Days, aprovada pelo Orçamento Participativo. Através da Igreja Católica, em Dancing Days, foram construídas 60 casas e calçadas de algumas vias. Entretanto, essas intervenções foram insuficientes para atender as demandas existentes nas duas localidades.

O partido urbanístico³⁷ adotado no projeto respaldou-se na lei n. 16.113/95 do PREZEIS, na acumulada experiência da EMHAPE com urbanização de favelas e nas reivindicações históricas da população habitante de assentamentos precários do Recife. Este projeto pautou-se em seis pontos básicos: integrar a área de intervenção com a malha urbana; aproveitar ao máximo as condições já existentes da ocupação, garantindo acesso a todos os lotes, padrão mínimo de lotes em torno de 30m²; remoções mínima de habitações; dotar todos os lotes de serviços de infraestrutura básica; construir um muro de arrimo para proteção do mangue; localizar os equipamentos comunitários em localização estratégica, em via pública; adotar um padrão habitacional de baixo custo e com a possibilidade de expansão.

O projeto, no sentido de responder aos objetivos do projeto urbanístico, previu realizar remoção de algumas famílias que ali residem. No levantamento realizado pela EMHAPE, em 2000, verificou-se a necessidade de realizar remoções de 362 unidades habitacionais, por apresentarem situação de risco, dada a sua precariedade e insalubridade. Nesse caso, as casas seriam substituídas no próprio lote por outras casas. Foram também previstas no projeto, 269 unidades a serem remanejadas, que estavam localizadas na rede viária ou eram coabitações, ou seja, ‘mais de uma família vivendo num mesmo lote’. Totalizou-se assim a necessidade de serem construídas 631 unidades, utilizando-se o Kit construção³⁸.

³⁷ Partido urbanístico significa o projeto urbanístico e arquitetônico da obra proposta.

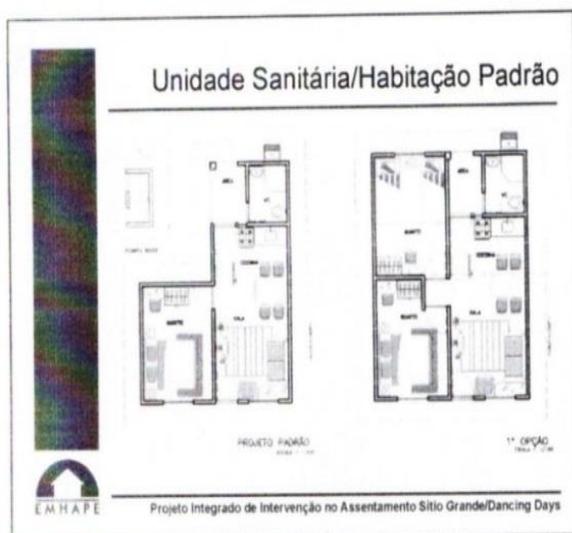
³⁸ O Kit construção compreende um Kit contendo materiais de construção do Banco de Materiais da CEHAB, para construção das casas dos moradores que necessitarão de novas casas.

Quanto ao projeto arquitetônico para a construção das unidades habitacionais, proposto no projeto Sítio Grande/Dancing Days, se teve a preocupação de adotar um padrão habitacional de baixo custo, com características que possibilitassem a expansão futura, com a sugestão de dois projetos arquitetônicos para a expansão das unidades habitacionais, que teve de ser escolhido pelas famílias. O projeto consistiu de uma casa térrea com a dimensão de 30,55m², com os seguintes cômodos: um quarto, sala, cozinha, um banheiro completo e uma área de serviço. Cada unidade contava com um reservatório d'água superior. As melhorias habitacionais seriam efetuadas nas habitações precárias, que apresentassem risco sanitário e estrutural. As que não apresentarem sanitários serão construídos módulos hidráulicos³⁹, num total de 307 unidades.

A alternativa para a modalidade adotada para a edificação das casas no projeto foi a da autoconstrução, para a construção das unidades com menor custo, utilizando o Banco de Materiais da EMHAPE. A Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco (EMHAPE) tinha experiência de programas habitacionais que utilizavam este tipo de alternativa construtiva. Para garantir a eficiência técnica da construção, estava proposto por parte do Governo do Estado de Pernambuco, o fornecimento de orientações técnicas aos beneficiários. Durante a execução do projeto, esta modalidade construtiva foi alterada para a construção convencional, realizada por empreiteiras, devido o Programa Habitar Brasil BID não permitir como um dos itens de investimento, a compra de materiais para a construção de moradias. No projeto arquitetônico foi apresentado um modelo padrão de casas e as opções de expansão, conforme Figuras 1 e 2, a seguir.

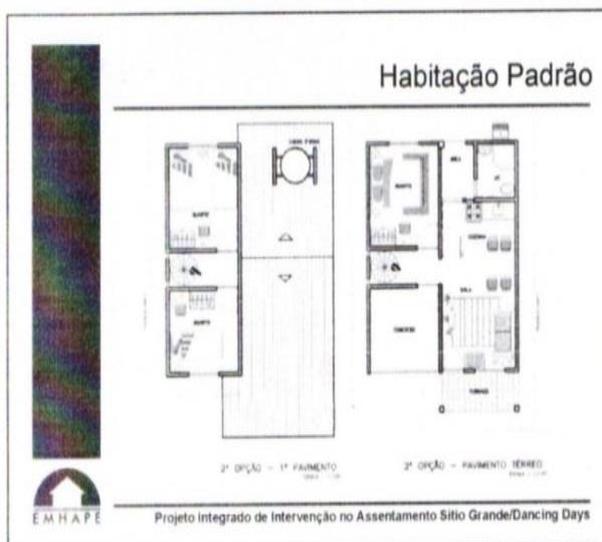
³⁹ O Módulo Hidráulico é constituído do banheiro completo com vaso sanitário, pia, chuveiro e uma lavanderia, com as paredes cimentadas em barra lisa.

Figura 1- Projeto padrão e expansão das unidades habitacionais--1ª opção



Fonte: EMHAFE, 2000.

Figura 2- Expansão das unidades habitacionais 2ª. Opção



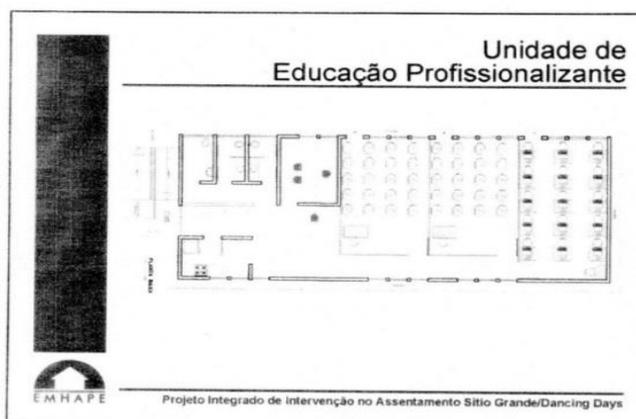
Fonte: EMHAFE, 2000 .

Quanto aos equipamentos, foi previsto também no projeto a construção de uma creche para atendimento a cinquenta crianças em Dancing Days, e a melhoria do campo de futebol, em Sítio Grande, além da construção de três estações elevatórias.

Os projetos arquitetônicos dos equipamentos comunitários se encontram demonstrados nas figuras 3 a 6, a seguir. A creche foi composta de duas salas, berçário,

fraldário, conforme figura 7, a seguir. A unidade de Educação profissionalizante foi composta de três salas para realização dos cursos. Atenderiam os alunos do ensino fundamental com a realização de cursos profissionalizantes, num total de 15 alunos por sala. Também nessa unidade, a dinâmica de funcionamento prévio realizaria oficinas com uma programação voltada para a população feminina, aproveitando as habilidades tradicionalmente consideradas femininas como: costura, cabelereiro, manicure, entre outras. As duas cooperativas de prestação de serviços e de serviços automotivos, seriam equipadas com os equipamentos necessários para o seu funcionamento. O projeto da unidade de triagem e comercialização de lixo reciclável foi baseado no projeto da Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos (CPRH), que consiste em quatro atividades produtivas: triagem, pesagem, compactação e enfardo, e estocagem. O lixo seria comercializado com as indústrias de beneficiamento. Foi previsto no projeto a participação de uma ONG para fornecer assessoria à entidade que assumisse a gestão desta unidade de lixo.

Figura 3- Unidade de Educação Profissionalizante



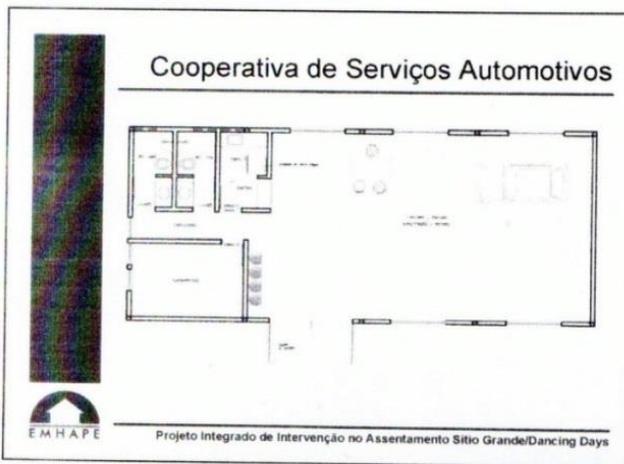
Fonte- EMHAPE (2000).

Figura 4- Cooperativa de Prestadores de Serviços



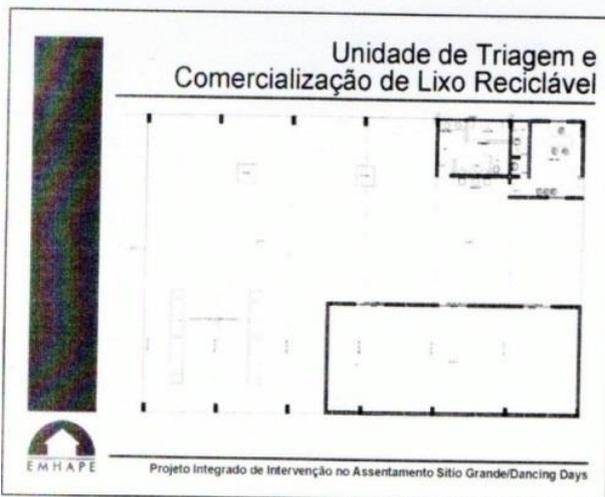
Fonte- EMHAPE (2000)

Figura 5- Cooperativa de Serviços Automotivos



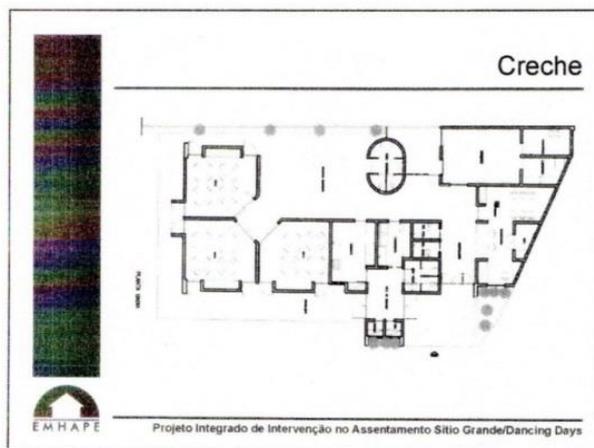
Fonte- EMHAPE (2000)

Figura 6- Unidade de triagem e comercialização do lixo reciclável



Fonte- EMHAPE (2000)

Figura 7- Creche de Dancing Days



Fonte- EMHAPE (2000)

As soluções adotadas para a drenagem visariam disciplinar as águas pluviais, resolvendo problemas de alagamentos constantes, existentes nas áreas. Para definição do projeto foram desenvolvidos estudos topográficos, com plantas baixas e perfis das ruas projetadas; estudo geotécnico, caracterizando os solos das áreas, para identificação dos materiais e hidrológico, verificando o regime pluviométrico da região, para um dimensionamento de um sistema de drenagem eficiente para a área. Com o resultado dos estudos, foram apresentadas as soluções de drenagem, com a construção do canal, a construção de linhas d'água e canaletas a céu aberto e a construção de galerias interligadas por caixas de passagem (poço de visita) a cada 25,00 m e interligadas à boca de lobo.

O sistema viário proposto teve como premissa básica o acesso a todos os lotes. Para as vias de veículos, principais e secundárias, foram adotadas pistas de rolamento com largura variando entre 3,00 e 4,00 metros, aproveitando a geometria já existente das vias e evitando as desapropriações, contidas por meio-fio e passeios laterais com larguras variadas. Para as vias de pedestres, foram adotadas larguras que variaram entre 2,00 e 3,00 metros com meio fio lateral. O projeto de pavimentação previu o reforço do subteto, considerando tratar-se de uma região originalmente de mangue aterrado, sem nenhum critério, e com material de terceira categoria, podendo haver a compensação nos trechos mais críticos. Foram previstas a pavimentação de 22.256 m² de vias, de acordo com as principais características geométricas. A definição das larguras das vias de tráfego e de passeio seguiu o projeto do parcelamento⁴⁰.

Os serviços de abastecimento d'água constituíram-se de pequena ampliação/complementação da rede existente, de modo a atender os novos lotes previstos na proposta urbanística. Os serviços de esgoto das duas localidades fazem parte das unidades coletoras 76 e 77, componentes do Programa Estruturador da Cidade do Recife (PROEST), cujos projetos de esgotamento sanitário estavam em fase de elaboração pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA). O sistema de coleta foi projetado considerando duas bacias de esgotamento sanitário para Sítio Grande e duas bacias de esgotamento sanitário para Dancing Days, contendo redes coletoras e ramais condominiais. O sistema de esgotos necessitaria da construção de 3 estações elevatórias.

O projeto elétrico proposto constou de extensão de rede elétrica e de iluminação pública, com 2.300,00 m, para a área parcelada com novos lotes e em toda a extensão do muro de arrimo que circunda a área para proteção do mangue, bem como, para a

⁴⁰ Projeto onde é definido no terreno os tamanhos de cada lote e a existência de vias públicas.

complementação das 656 ligações intra-domiciliares das habitações abastecidas por ligações clandestinas.

A coleta de lixo previu realizar a coleta seletiva de lixo feita pelos moradores que já participam do Programa da Prefeitura do Recife. Através da Empresa de Manutenção da Limpeza Urbana do Recife (EMLURB), essa coleta seria intensificada, através do programa de Educação Ambiental, aliado ao aproveitamento do lixo reciclável. O Projeto contemplou a implantação da Unidade de Triagem e Comercialização do Lixo Reciclável. Todos os resíduos sólidos coletados pela EMLURB seriam levados para o aterro sanitário de Muribeca.

Incluiu, também, o Projeto de Participação Comunitária⁴¹ organizado em três grandes eixos complementares: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. A proposta do projeto visou desenvolver ações educativas, cursos profissionalizantes e preparação da população para o funcionamento dos equipamentos instalados. Para a execução do projeto buscou-se: a inserção da mão de obra local; ações que possibilitassem o surgimento de novas lideranças, especialmente feminina e a participação efetiva da mulher no contexto do projeto, como também, sua inserção no mercado de trabalho.

A metodologia utilizada neste projeto constituiu-se de adoção de posturas capazes de construir um único processo entre os diversos atores envolvidos no projeto; definição clara de papéis e de responsabilidade dos diversos atores, com sua participação, utilizando instrumental que facilitasse o entendimento dos processos vividos, respeitando e incorporando as práticas das comunidades. A introdução nas áreas incidiu sobre modos de vida, práticas existentes, relações intrapessoais e sociais, valores e interesses diversos, tendo como referência, as organizações associativas locais. Houve a participação dos grupos associativos e da população, através de assembleias comunitárias, reuniões da COMUL, reuniões com famílias que foram indenizadas, com as organizações locais, ações articuladas com a equipe técnica, instituições públicas e ONGS.

As ações de educação sanitária e ambiental estabeleceram relação com o relatório de avaliação de impacto ambiental e foram acompanhadas pela equipe técnica da EMHAPE e da Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos (CPRH). O projeto de educação ambiental teve como objetivo fomentar a consciência dos moradores sobre as questões ambientais em áreas de mananciais e suas interfaces com o cotidiano de cada um e da coletividade,

⁴¹ O projeto de Participação Comunitária é obrigatório nos projetos urbanos executados em áreas pobres e é exigência do BID.

abordando os aspectos sociais, econômicos, físicos, de saúde pública e os ecológicos relacionados.

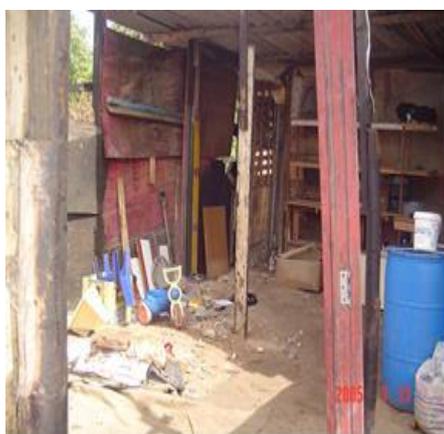
As atividades voltadas para a geração de renda procuraram integrar trabalho e educação, com os objetivos de elevar o nível de escolaridade da população, formar profissionais para o trabalho, introduzir novas tecnologias, e criar alternativas de trabalho e renda.

O monitoramento e avaliação do projeto aconteceram no decorrer de todo o processo de intervenção. O monitoramento consistiu na análise da eficácia do projeto, buscando a solução dos problemas apontados pelos moradores e detectados pela equipe técnica, com o objetivo de atingir os objetivos propostos.

Os aspectos dominiais das áreas de intervenção, parte é de propriedade da COHAB, representada pela EMHAPE, adquirido mediante desapropriação, e parte é terreno de marinha, estando o processo de aforamento em tramitação na época, para posterior celebração de contrato de cessão de uso.

Conforme o Plano de Reassentamento elaborado pela CEHAB em 2005, com relação à quantidade de famílias que necessitavam ser reassentadas, descritas no projeto, foram identificados 631 imóveis, que apresentaram situação de precariedade nas duas comunidades, a exemplo dos imóveis demonstrados nas Fotos 17 e 18, abaixo. O objetivo do plano de reassentamento foi promover o reassentamento das famílias cujos imóveis apresentavam situação de risco e/ou estavam localizados em áreas insalubres, nas localidades de Sítio Grande e Dancing Days, de modo a proporcionar melhoria na qualidade de vida dos moradores.

Foto 17- Imóveis das famílias reassentadas



Fonte- CEHAB (2005).

Foto 18- Imóveis das famílias reassentadas

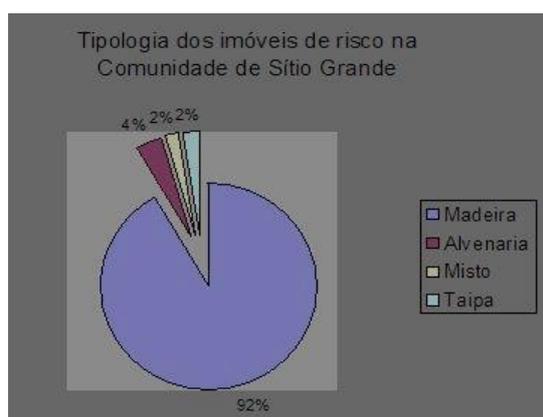


Fonte- CEHAB (2005).

Esses 631 imóveis apresentavam a seguinte situação estrutural: Imóveis de madeira, papelão, plástico, latão; Palafitas (madeira sob o mangue); Mistos (considerando madeira com alvenaria); Telhas de amianto (brasilit); Piso de chão batido e/ou cimento grosso. Esses imóveis geralmente são compostos de um vão; sem instalações sanitárias, nem energia elétrica (a iluminação é facultada através de gambiarras ligadas à rede pública) e não contam com o serviço de abastecimento d'água (o acesso à água potável é via penas d'água clandestinas e/ou cedidas por terceiros) e esgoto a céu aberto (sem nenhum sistema de drenagem, os dejetos são depositados in natura no manguezal) (CEHAB, 2005).

No Gráfico 6, a seguir, demonstramos a tipologia dos imóveis de risco em Sítio Grande, habitados pelos moradores que seriam reassentados. Desses, 92% são de madeira, 4% são de alvenaria e 2% são de taipa e misto. Foram identificados 230 imóveis de risco, localizados na Comunidade de Sítio Grande, previstos no projeto, que fazem parte dos 631 imóveis a serem reassentados, identificados no diagnóstico da EMHAPE em 2000.

Gráfico 6- Tipologia dos Imóveis de Risco em Sítio Grande



Fonte- CEHAB (2005).

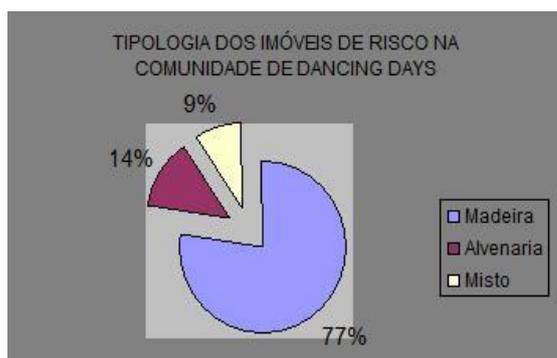
Os imóveis de risco em Sítio Grande foram identificados por quadras, onde foram classificados por tipologia. É importante ressaltar que na quadra 35, por ser constituída de área específica de manguezal, foi onde apareceu a maior concentração de palafitas, construídas na maior parte, em madeira e latão, sem nenhuma infraestrutura, o que acarretava alto grau de insalubridade. Entretanto, ressaltamos ainda que, em toda comunidade, em diversas quadras, havia a incidência desse tipo de imóvel (CEHAB, 2005).

Na localidade de Dancing Days foi identificado um contingente de 22 imóveis em situação de extrema periculosidade, pondo em risco a vida dos habitantes. Desses, a quadra que apresentava o maior contingente de famílias em situação de risco, era a quadra 28, com 18,18% do total dos barracos em situação alarmante. As quadras 19 e 26 apresentavam o

contingente de 13,63% de seus imóveis na mesma situação. Já as quadras, 12, 15 e 25 apresentavam o percentual de 9,09% dos riscos da comunidade. Enquanto que nas quadras 01, 05, 17, 20, 21 e 24, os números alcançavam o montante de 4,54% de situação de risco em relação à localidade (CEHAB, 2005).

Em relação à tipologia dos imóveis de risco de Dancing Days, temos a seguinte informação (Gráfico 07), a seguir: 77% são de madeira; 14% são de alvenaria, e 9,0 % são de constituição mista.

Gráfico 7- Tipologia dos imóveis de risco em Dancing Days



Fonte- CEHAB (2005).

Nas famílias que seriam reassentadas, conforme plano de reassentamento (2005) foram identificados ainda, muitos portadores de necessidades especiais, sendo 01 deficiente para cada grupo de 02 famílias, o que daria um número aproximado de 175 pessoas apresentando dificuldades diferenciadas e necessitando de um atendimento especial. O nível de escolaridade desse grupo populacional é muito deficitário, com poucos moradores com o 1º ciclo do Ensino Fundamental concluído. Em relação à renda familiar, 50% do grupo não apresenta renda superior a 01 salário mínimo. As famílias residentes nesses imóveis são constituídas, em média, de 06 a 08 pessoas por habitação, totalizando o número de 2.800 pessoas que seriam beneficiadas com a ação.

A substituição das unidades habitacionais de madeira por alvenaria, assim como, a dotação de unidades sanitárias nos imóveis, tem sido uma das ações de alavancagem no projeto, que visa mudar a face das localidades, além de propiciar uma melhoria física na área, assim como, uma revalorização das famílias, à medida que terão suas casas valorizadas como patrimônio digno de habitabilidade pelo ser humano.

Conforme o Plano de Reassentamento (2005), outra situação identificada nas áreas, diz respeito às famílias que já foram, e as que seriam indenizadas, em decorrência da necessidade de viabilização do Projeto Sítio Grande/Dancing Days, conforme critérios e

definições, constantes no mesmo projeto. Estas famílias contariam com um processo de acompanhamento, avaliação e controle sistemático, por um período de duração que se inicia a partir da identificação da necessidade de remoção do imóvel de risco e/ou da necessidade de infraestrutura do Projeto, e encerra-se após a indenização a ser concretizada, enfim, quando essa família estiver numa situação habitacional definida.

No Projeto está previsto um custo mínimo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) de indenização por imóvel de madeira. No caso dos imóveis em alvenaria, o valor definido terá por base a avaliação do imóvel, considerando o valor do m² em alvenaria, de R\$ 200,00 (duzentos reais). Os primeiros encaminhamentos junto às famílias que foram indenizadas, foram realizados pela equipe técnica social, sob orientação da Assessoria Jurídica da Empresa construtora. Este processo foi monitorado e teve como objetivos: comparar as condições de habitação das famílias alvo de indenizações, tendo como referência, a casa e o espaço físico-ambiental onde estavam localizadas, e o novo espaço habitado, para verificar o nível de satisfação das famílias e as relações sócioorganizacionais vivenciadas.

Os dados coletados através do estudo empírico nos levaram a identificar dois fenômenos: por um lado, o processo de exclusão sócioespacial e a luta pelo direito à moradia, e por outro lado, a participação feminina e os movimentos reivindicatórios. Estes foram abordados anteriormente por diferentes autores e traremos para discussão, possibilitando uma compreensão desses fenômenos.

Segundo dados da CEHAB, em 2011, foi construída pela CEHAB uma Proposta de Reprogramação do Projeto Social, a qual foi encaminhada à Caixa Econômica Federal. A reprogramação baseou-se na necessidade de adequação das ações/atividades para as famílias já reassentadas, bem como, para as famílias cadastradas, residentes na poligonal do Projeto.

Segundo dados da Proposta de Reprogramação (2011), a população das duas áreas, possui em torno de 8.706 habitantes, sendo 2.220 famílias em Sítio Grande e 486 em Dancing Days, e caracterizam-se como famílias de baixa renda.

Para o planejamento das futuras atividades, foi necessário redefini-las, principalmente, em virtude da situação atual de 60 famílias que foram reassentadas (pós-obra), onde foi construído um conjunto habitacional, que estava previsto no projeto, e também decorrente das famílias beneficiadas, residentes nas áreas de intervenção do Projeto, que receberam novas moradias, em substituição às suas moradias insalubres, além das obras de infraestrutura já realizadas nas duas localidades. Foi necessário na Proposta de Reprogramação do Projeto Social, incluir atividades do período pós-obra, para serem trabalhadas com os moradores, como as atividades para a formação da convenção de condomínio, atividades para trabalhar

com os moradores as relações de convivência, dentre outras atividades. Estas atividades do período pós-obra são obrigatórias e estão definidas no Programa Habitar Brasil BID, e deverão ter em média, a duração de 18 meses, após a conclusão das obras.

O tempo previsto para execução do Trabalho Técnico Social na Proposta da Reprogramação foi de 13 (treze) meses a partir de dezembro de 2011. Entretanto, o Trabalho Técnico Social continua sendo realizado após este prazo, devido às atividades previstas na reprogramação não terem sido ainda concluídas, bem como, as obras não terem sido finalizadas, sendo necessário então, continuar a execução do trabalho social⁴².

4.2 OS SUJEITOS SOCIAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS

Os sujeitos sociais pesquisados no estudo empírico representam uma amostra de 9 lideranças, dentre as lideranças existentes nas duas localidades, conforme definido na metodologia da pesquisa, sendo 4 moradores de Sítio Grande e 5 moradores de Dancing Days, e duas técnicas sociais da Empresa Exatta Consultoria, que executa o Trabalho Social. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas para a coleta de dados e foi possível caracterizar as lideranças entrevistadas.

Relatamos as características dos sujeitos entrevistados que residem em Sítio Grande, que correspondem, em média, as seguintes categorias: a) **Idade**- superior a 47 anos, sendo dois entrevistados do sexo masculino (Entrevistado 1 e Entrevistado 4) e dois entrevistados do sexo feminino (Entrevistado 2 e Entrevistado 3); b) **Escolaridade**- superior ao 1º. Grau completo, embora uma pessoa possua primeiro grau incompleto, sendo o Entrevistado 1 (2º. Grau incompleto), o Entrevistado 2 (2º. Grau completo), o Entrevistado 3 (1º. Grau completo) e o Entrevistado 4 (1º. Grau incompleto); c) **Profissão**- Vigilante (Entrevistado 1), Agente Comunitário (Entrevistado 2), Serviços Gerais (Entrevistado 3) e Eletricista (Entrevistado 4). d) **Tempo de ocupação na área**- mais de 30 anos, e ainda, uma das lideranças reside na área desde que nasceu, conforme demonstramos: 55 anos (Entrevistado 1, homem), 50 anos (Entrevistado 2 mulher), 22 anos (Entrevistados 3, mulher e 4, homem).

Estas lideranças entrevistadas em Sítio Grande são representações formais na localidade e têm uma atuação como líderes há alguns anos, e algumas delas, têm representação, desde o início do processo organizativo dos moradores, com a formação da Associação de Moradores. Nesta época já se constituíam como lideranças desta área.

⁴² O Trabalho Social é obrigatório ser realizado enquanto a obra não for finalizada, tendo como última etapa a de pós-obra.

Segundo os dados apresentados anteriormente sobre as lideranças de Sítio Grande, na categoria **escolaridade**, podemos dizer que: não existe diferença, segundo o sexo masculino e feminino, embora tenham se diferenciado quanto à idade. As lideranças mais velhas possuem uma maior escolaridade (Entrevistados 1 e 2). Os dados remetem ao processo de educação formal nas camadas pobres, que muitas vezes, acontece com a duração de muitos anos, intercalado com a atividade do trabalho.

Com relação à categoria **profissão**, cada liderança entrevistada exerce profissão diferente. Porém, as profissões consideradas como masculinas, são exercidas pelos entrevistados do sexo masculino. Este dado nos traz para a discussão sobre gênero, mais uma vez apontada por Scott (1990), que diz que a organização concreta e simbólica da vida social e as conexões de poder, são realizadas nas relações entre os sexos.

No que concerne ao Tempo de Ocupação na localidade, os dados demonstraram que a área de Sítio Grande está consolidada.

De acordo com as características das entrevistadas, apresentadas anteriormente, podemos concluir que as lideranças entrevistadas do sexo feminino de Sítio Grande possuem as seguintes características: uma idade acima de 47 anos, com uma escolaridade de 1º. e 2º. Graus completos, com uma profissão de agente comunitário e serviços gerais e com o tempo de ocupação na área de mais de 20 anos. Com relação às lideranças do sexo masculino, apontamos as seguintes características: a escolaridade é de 2º. Grau incompleto e 1º Grau incompleto, exercendo a profissão de vigilante e eletricitista e com tempo de ocupação na área de mais de 20 anos.

Portanto, os dados permitem dizer que embora a escolaridade dos homens tenha sido menor, comparada com a das mulheres, eles exercem uma profissão melhor valorizada no mercado de trabalho. Repetem assim o paradigma da divisão sexual do trabalho. Como coloca Macedo (2001) “[...] No mercado de trabalho as mulheres não apenas estão inseridas nas profissões de menor prestígio e mais baixas remuneração, como ainda, apresentam taxas de desemprego mais altas⁴³.

Os dados coletados referentes às características das lideranças entrevistadas de Dancing Days, correspondem em média, de acordo com cada categoria, ao mencionado: a) **Idade**- superior a 48 anos, com exceção de uma liderança que tem 22 anos; b) **Sexo**- quatro lideranças entrevistadas são do sexo feminino (Entrevistados 6 a 9) e apenas uma do sexo masculino (Entrevistado 5); c) **Escolaridade**- 2º. Grau, mas, existem duas lideranças que

⁴³ As taxas de desemprego das mulheres na Região Metropolitana do Recife em 2012, corresponde a 14,6%, enquanto a dos homens é de 9,8% (SISTEMA PED - PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO, , 2013).

possuem curso superior (Entrevistado 6 e 9), sendo a Entrevistada 6, a Presidente da Associação dos Moradores de Dancing Days, desde que o projeto foi contratado; d) **Profissão**- aposentado (Entrevistados 5 e 7), Agente Comunitário de Saúde (Entrevistado 6) e Auxiliar Técnica Social (Entrevistado 9); e) **Tempo de ocupação na área**- acima de 22 anos, sendo 37 anos de ocupação (Entrevistados 6 e 8), 26 anos (Entrevistado 7) e 22 anos de ocupação (Entrevistado 9). Uma das entrevistadas reside na localidade desde que nasceu (Entrevistada 9).

Segundo os dados apresentados anteriormente sobre as características das lideranças de Dancing Days, na categoria idade, mencionamos que, embora as lideranças sejam mais velhas, existem jovens que despertaram interesse em representar os moradores, muitas vezes, no papel de dar continuidade aos processos políticos dos moradores mais antigos das localidades.

Com relação à categoria escolaridade, o nível de conhecimento dos entrevistados com relação à educação formal, representa um nível maior de conhecimento, comparado ao nível de conhecimento da maioria da população. A categoria **profissão** novamente vem confirmar que as profissões exercidas por lideranças mulheres, são aquelas consideradas profissões femininas pela sociedade, embora sejam exercidas também pelos homens, em minoria.

No que se refere ao tempo de ocupação na área, esta localidade, como a de Sítio Grande, está consolidada. Seus moradores residem há muitos anos nesta localidade.

Fazendo um comparativo das características das lideranças entrevistadas das duas localidades, podemos apontar variáveis que representam dados qualitativos similares e dados qualitativos divergentes. Com relação à categoria idade, os dados foram homogêneos. As lideranças, em média, apresentaram idade adulta avançada, com mais de 47 anos. Na categoria escolaridade, as lideranças de Dancing Days apresentaram uma escolaridade superior a de Sítio Grande, inclusive, tendo uma das entrevistadas, a sua formação através de Curso Superior. Também podemos colocar que, as lideranças entrevistadas das duas localidades, na categoria escolaridade, se destacam da maioria dos moradores. Com referência a variável Profissão, os dados demonstram que nas duas localidades, as entrevistadas mulheres exercem profissões consideradas “femininas”. Por último, com relação ao tempo de ocupação das lideranças das duas áreas podemos afirmar que é antigo.

Estes dados nos trazem para a discussão de que as lideranças entrevistadas buscaram ampliar o seu conhecimento, através da educação formal, para obter uma melhor condição de representatividade popular, frente aos moradores e principalmente nos espaços públicos, onde representam a sua comunidade, como por exemplo, a COMUL.

Com relação às características das duas técnicas sociais da empresa Exata Consultoria, podemos destacar: formação profissional em Sociologia e Pedagogia, com idade de 53 anos e 22 anos, respectivamente.

4.3 PARTICIPAÇÃO FEMININA VERSUS PARTICIPAÇÃO MASCULINA

A participação é um fator chave para assegurar graus de qualidade e possibilitar a superação dos desafios a serem enfrentados no desenrolar de qualquer projeto urbano. Aqui, a participação é compreendida como um processo e, assim sendo, construído e conquistado. Confirma-se como a capacidade de tomar decisões implicando no desenvolvimento de ações organizadas de natureza social e política dos indivíduos e grupos.

Nessa perspectiva, o exercício da participação compõe o contexto da vida dessa população que pela via do exercício da pressão, se instalaram e permaneceram no terreno. Foi fundamental, portanto, a definição clara de papéis e de responsabilidade dos diversos atores, como garantia dessa participação; sendo indispensável, também, que o instrumental utilizado facilite o entendimento dos processos vividos, respeitando e incorporando as práticas da população do lugar. A intervenção na área incidiu sobre modos de vida, formas de ocupações do espaço físico e social, consubstanciadas nas práticas arraigadas, relações intrapessoais e sociais, valores e interesses diversos.

Os dados quantitativos sobre a Participação Feminina e Masculina foram abstraídos dos Relatórios de Participação Comunitária do Projeto Social, no período de 2003, e das entrevistas semiestruturadas, realizadas com as lideranças das duas localidades, em março de 2013.

Devido à organização e a luta dos moradores das duas localidades, com reivindicações junto ao poder público para obter melhorias nas áreas, suas solicitações frente às representações dos poderes executivos e legislativos foram atendidas, e o Projeto Sítio Grande/Dancing Days foi discutido e priorizado nas reuniões da COMUL, e também teve garantido o orçamento para a sua execução.

Nas entrevistas semiestruturadas, identificamos o sentimento de orgulho das lideranças pelas lutas e conquistas ocorridas nas áreas e pela capacidade dos moradores em conseguir um projeto urbanístico que veio minimizar os problemas existentes em suas

localidades, com a realização de intervenções de infraestrutura e construção de moradias, e transformar a paisagem urbana e as suas condições de moradia e de vida. Portanto, a representatividade das lideranças nos espaços públicos teve uma importância fundamental para as conquistas ocorridas nas áreas.

Durante a pesquisa documental nos Relatórios de Participação Comunitária de 2003, a Participação Feminina e Masculina foram identificadas através dos eventos realizados durante a execução do projeto social, descritos nas atas anexas a estes relatórios. Estes eventos que ocorreram nas localidades foram diversificados, dentre eles, destacamos assembleias com os moradores sobre o projeto, oficinas de educação ambiental, grupos de jovens, reuniões da COMUL.

Na análise dos dados sobre a participação masculina e feminina, inicialmente identificamos o percentual de participação das mulheres e homens nestes eventos, constantes nestas atas, que estão representados no Quadro 9, abaixo. Foi constatado que, na maioria dos eventos realizados nas localidades, as mulheres se fizeram presentes em maior número, tendo em média, o percentual de 68% das mulheres presentes nos eventos, principalmente, nas reuniões da COMUL, onde o índice de participação foi em torno de 74%. Porém, a participação dos homens foi maior que a das mulheres, nos eventos realizados com a equipe técnica executora e com a equipe que faz a gestão do projeto.

Os dados contidos no Quadro 9, abaixo, demonstram que o total de participantes nas reuniões foi de 84 moradores, sendo 27 moradores homens, representando o percentual de 32%, e 57 moradores mulheres, representando o percentual de 68%. Portanto, os dados apontam para um processo de participação feminina predominante e permanente.

Quadro 9- Percentual de mulheres presentes nos eventos realizados nas comunidades em 2003

| Evento | Quantidade de homens | % homens | Quantidade de Mulheres | % mulheres |
|---|-----------------------------|-----------------|-------------------------------|-------------------|
| Reunião para proposta de um trabalho psicossocial | 0 | 0 | 06 | 100 |
| Reunião da COMUL | 5 | 26 | 14 | 74 |
| Reunião técnica executora | 7 | 55 | 13 | 45 |
| Reunião técnica gestora | 8 | 55 | 15 | 45 |
| Reunião de avaliação do programa | 7 | 40 | 9 | 60 |
| Total | 27 | 32 | 57 | 68 |

Fonte- Elaborado pela autora (2013)

Na análise dos dados dos relatórios sociais do ano de 2003, verificamos nas atas dos relatórios, que a presença da mulher é predominante. A mulher participa⁴⁴ das reuniões e dos eventos ocorridos na comunidade, como se esses espaços fossem uma extensão do espaço doméstico. Esta participação faz parte da vida cotidiana das mulheres. Elas participam destes eventos na busca de obter melhorias na sua vida privada e familiar. Entretanto, com a continuidade da sua participação nestes espaços a mulher passa a exercer poder diante dos moradores das suas localidades, e aos poucos, este poder é assim constituído, e esta mulher, por sua vez, é legitimada como líder, na medida em que, ela representa a sua comunidade, nos espaços públicos, buscando melhorias para as áreas em que vivem. Nesses “espaços comunitários” não estão presentes só as mulheres, embora sejam elas maioria.

Temos que refletir ainda que esta mulher que participa dos eventos ocorridos durante o projeto, deixa também neste tempo de se dedicar a sua vida, aos afazeres domésticos, ao cuidado com os filhos.

O homem também participa dos eventos comunitários, sendo em minoria, comparado com as mulheres. Ao participarem desses espaços comunitários (assembléias, oficinas, reuniões), os homens se integram aos moradores nas discussões, na perspectiva de exercer poder, futuramente, como representantes das comunidades pobres. Muitas vezes, esse poder ali constituído, aos poucos, vai se transformando em um poder político. Isso decorre, algumas vezes, pelo fato de que, ao se tornarem conhecidos na comunidade, e com o poder legitimado, facilita, portanto, a sua inserção em processos políticos partidários.

Assim, o processo de participação nesses espaços populares torna-se interessante para os moradores, para que, posteriormente, possam obter a conquista de um espaço político partidário, e por este motivo, estes espaços são tão disputados entre eles, nas localidades pobres. Muitas vezes, as lideranças comunitárias, homens e mulheres, desempenham o seu papel como líder na sua comunidade, com o propósito de, principalmente, exercer um papel político partidário. Esses líderes, em sua maioria, recebem apoio de políticos, fazendo o papel de “cabo eleitoral” para as eleições municipais e estaduais, inicialmente, e no futuro buscam exercer um poder político partidário. Assim, o ciclo político continua com outros moradores das comunidades pobres.

O conceito de comunidade sociologicamente falando significa, em contraposição à sociedade, um grupo pequeno, localizado, dito primário, ou seja, de conhecimento mútuo, face a face, onde se exerce um estilo participativo de poder (DEMO, 2009). As características

⁴⁴ Esta participação ocorre de diferentes formas, como participante ou representante.

participativas das comunidades, em sentido mais restrito, seria a interpretação do poder como vindo de baixo para cima, sendo a comunidade detentora do poder. Em consequência, quem está no poder, foi colocado lá pela comunidade, em delegação; não é dono do poder.

Scott (1990) coloca que o poder se exerce sobre o gênero como forma de domínio político, por isso, na base de regimes totalitários ou ditatoriais, as relações de gênero, são estreitamente codificadas e vigiadas. Mesmo sem uma justificativa imediata e pragmática, como no caso, de dissidentes políticos ou minorias étnicas e religiosas, nos regimes de exceção, as minorias sexuais e mulheres, são controlados e conformados a uma moral estrita. Portanto, o conceito de gênero ao enfatizar as relações sociais entre os sexos, permite a apreensão de desigualdades entre homens e mulheres, que envolvem como um de seus componentes centrais, as desigualdades de poder.

A diferença dos sexos é construída na relação efetiva das mulheres e dos homens. Ela não pode ser tratada na terceira pessoa. Ela só pode ser dita na experiência do diálogo, e de sua parte conflitual, que confronta um homem e uma mulher, homens e mulheres, no espaço privado ou público. A diferença dos sexos, e seu nó de diferenças são da ordem do discurso. Ninguém sabe o que mulher ou homem quer dizer, a não ser na escuta do que uma mulher diz. Aquela que fala não sabe quem ela é, nem quem é o outro, mas ela fala; ela e aquela que fala e quer ser entendida naquilo que ela diz. A diferença é teoricamente indecidível, mas ela se decide e se re-decide em toda relação (SCOTT, 1990).

Analisando o Quadro 9, podemos trazer para reflexão de que “os homens estão presentes em maioria, comparando com as mulheres, nos espaços em que são discutidos assuntos de seu interesse e que precisam de uma figura de autoridade para tomar decisões”, ou seja, os homens participam das reuniões ocorridas nas comunidades, onde existe a participação de técnicos e gestores, com o objetivo de discutir as questões do projeto e muitas vezes, tomar decisões. Durante as reuniões que ocorreram para tratar da regularização dos imóveis, para tratar da construção das habitações, para tratar dos problemas de infraestrutura decorrentes das obras, foi verificado nos relatórios sociais do ano de 2003, que a participação dos homens foi significativa.

Para os moradores homens, a sua presença nestes espaços, legitima a decisão, indicando, supostamente, que esse locus de poder só pode ser exercido pelos homens. Mais uma vez, deixa claro neste comportamento masculino, a opressão quanto à mulher e a questão da diferença de gênero. E ainda, o poder exercido sobre o gênero como forma de domínio político, conforme coloca Scott (1990).

A construção social do gênero impacta negativamente na vida das mulheres, porque fornece um substrato através do qual se consolidam, de forma diferente, nos diversos tempos históricos e nas formações sociais. Normas culturais estruturam o lugar das mulheres como restrito ao espaço privado. A desigualdade de gênero tem a ver com a representação social. A mulher é vista pela sociedade e pelas igrejas, como elemento do espaço privado. Portanto, demonstra claramente a questão cultural interferindo na participação das mulheres no projeto. Temos que reconhecer então que as desigualdades entre mulheres e homens são por princípio, elementos constituintes da cultura machista, patriarcal.

Ao mesmo tempo, verificamos o movimento coletivo de lutas das mulheres. Este ocorreu desde a segunda metade do século XIX, período das ocupações destas duas áreas. A reivindicação política do feminismo, nesta época, emergiu de uma reconceitualização dos direitos universais, apoiando-se nas teorias dos direitos dos cidadãos, que são resultados das revoluções americana e francesa (HIRATA, et ali, 1999). Desde este século que a luta das mulheres se processa e tem crescido, embora seja um processo lento e gradual, devido à opressão que ela sofre.

Se o feminismo instituiu as mulheres como sujeito político (ÁVILA, 2005), a arena política mantém-se sob controle dos homens, e não a acolhe como tal. O feminismo, como todo movimento social, tem um desafio político e pedagógico, a tomada de consciência sobre a própria opressão e exploração das mulheres.

Baseado nos dados e nas considerações acima, trazemos para a discussão a participação feminina e sua relação com a dos homens, num modelo de sociedade capitalista tardia.

O modelo de sociedade capitalista, para Carvalho (2003), é baseado na autoridade paterna, na supremacia da figura masculina denominada sociedade patriarcal. Segundo a crítica feminista radical, o patriarcado é um sistema social sustentado ideologicamente pela heterossexualidade compulsória, pela socialização de papéis de gênero e modos de organização da vida e do trabalho em que os homens dominam as mulheres, econômica, sexual e culturalmente, pela violência masculina, a partir do lar. Este modelo de sociedade tem alimentado o androcentrismo que significa a visão do homem como o centro, como a norma para os seres humanos; refere-se ao sistema de valores da cultura dominante baseado em normas masculinas (SOUSA & CARVALHO, 2003).

Todavia, Louro coloca que,

Gênero, bem como a classe, não é uma categoria pronta e estática. Ainda que sejam de naturezas diferentes e tenham especificidade própria, ambas as categorias partilham das características de serem dinâmicas, de serem construídas e passíveis de transformação. Gênero e classe não são também elementos impostos unilateralmente pela sociedade, mas com referência a ambos supõe-se que os sujeitos sejam ativos e ao mesmo tempo determinados, recebendo e respondendo às determinações e contradições sociais. Daí advém a importância de se entender o fazer-se homem ou mulher como um processo e não como um dado resolvido no nascimento. O masculino e o feminino são construídos através de prática sociais masculinizantes ou feminizantes, em consonância com as concepções de cada sociedade. Integra essa concepção a ideia de que homens e mulheres constroem-se num processo de relação (LOURO, 1992, p. 57).

Nas reflexões de Saffioti (1992), todas as sociedades, realmente conhecidas, revelam dominância masculina, ainda que esta dominância varie em grau. No entanto, não existe patriarcado absoluto no qual os homens deteriam, por confisco, todos os poderes. Além desta dominância, variar em grau, sua subalternidade, contudo, não significa ausência absoluta de poder. Com efeito, nos dois polos da relação existe poder, ainda que em doses tremendamente desiguais. Em todas as sociedades conhecidas, as mulheres detêm parcelas de poder que lhes permitem atingir a supremacia masculina.

Portanto, tanto Louro como Saffioti colocam que o poder se estabelece na relação entre homens e mulheres. Que o poder do homem é de dominação frente às mulheres. Este fato demonstra claramente como a sociedade é estruturada e como os papéis são definidos para a mulher e para o homem.

A análise que Bourdieu (1999) faz da construção social dos sexos procura mostrar que é no processo de socialização/educação que se inculca o hábitus sexuado e sexuante, ou seja, constroem-se os sujeitos masculinos e femininos. Esta educação/socialização sexista não é neutra, é intencional, tem uma finalidade política, pois está vinculada às relações de poder. De poder que se exerce e se detém. Neste sentido, a escola é um dos setores sociais em que esta educação sexista que reforça os estereótipos sexuais e os preconceitos ligados ao que a sociedade entende o que é ser homem e o que é ser mulher, é produzida, reforçada e reproduzida, mas é, também, espaço de contradições onde ela pode ser superada.

Portanto, a relação que a mulher estabelece com os homens num processo participativo é uma relação de dominação do homem. Nesta relação o homem exerce o papel de autoridade, trazido por Souza (2003). Os eventos ocorridos nas localidades que tinham como meta a resolução de demandas tiveram a participação dos homens. Também temos que registrar que as mulheres estavam também presentes nos eventos, em maioria. De todo modo,

o poder também é exercido pelas mulheres, mesmo com a dominação dos homens, conforme colocado por Saffioti (2002).

Com relação ao estudo empírico, com a realização das entrevistas semiestruturadas aplicadas com as lideranças locais, também foi possível verificar como ocorreu a Participação Feminina e Masculina nos eventos (oficinas, cursos, assembleias, reuniões) ocorridos nas localidades, diferenciando-se a Participação entre os homens e as mulheres. O Quadro 10, a seguir, descreve esses dados.

Quadro 10 - Participação das lideranças nos eventos

| Forma de Participação | Homens | Mulheres |
|---|---------------|-----------------|
| Participante | | X |
| Representante | X | X |
| | | |
| Motivo da Participação | | |
| Iniciativa própria | | |
| Solicitação da sua organização | X | |
| Outro (por ser a entidade que acreditou no projeto) | | X |
| Outro (por ser a entidade que luta) | | X |
| Outro (por solicitação da associação) | | X |

Fonte- Elaborado pela autora (2013).

Os dados do Quadro 10, acima, apontam que, a Participação Feminina durante os eventos, aconteceu de várias formas, em relação à Participação dos homens. Quando os homens participaram dos eventos do projeto, a sua forma de participação foi como representante, por solicitação da sua organização. Já para as mulheres, a forma de participação, em sua maioria, foi como representante, por solicitação da associação, mas também, por representar uma entidade, que acredita no projeto, ou que luta pelo projeto.

Conforme coloca Demo (2009), a Participação é conquistada. Significa que é um processo no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Mas, existe uma tendência histórica a dominação.

O processo de participação das mulheres de Sítio Grande/Dancing Days também ocorreu de forma processual. Podemos registrar este processo, através do conteúdo de uma das falas dos entrevistados: “[...] nas primeiras reuniões do projeto ninguém sabia nada”, mas assim mesmo, tínhamos que estar lá “(Entrevistado 3. Entrevista realizada em março/2013). Ou seja, as lideranças inicialmente frequentavam as reuniões como participantes, muitas vezes, apenas para obter informações sobre o projeto. Posteriormente, elas frequentavam estas reuniões, estabelecendo relações entre os participantes, na discussão sobre os assuntos

tratados, e participavam de diferentes formas, como representante ou por terem interesse em participar.

O processo de participação dos moradores é muito importante, durante a execução de projetos de urbanização, principalmente, nessas áreas pobres, para superar os desafios decorrentes destas intervenções urbanísticas. Entretanto, os graves problemas sociais que ocorrem na nossa sociedade, muitas vezes, são resolvidos somente com a participação dos moradores, sem a presença do Estado. É necessário que o Estado assuma o seu papel como controlador das políticas públicas e construa propostas estruturadas, que atendam a problemática urbanística das áreas pobres das grandes cidades brasileiras.

Retomando o processo histórico, no final do governo militar e início do governo democrático, no período de 1980, a população local das cidades brasileiras tentou resolver a sua questão habitacional, com a construção de suas casas pelo regime de mutirão ou autoconstrução, e a partir daí, a população exerceu o papel de parceira no processo. Esta modalidade construtiva também ocorreu no projeto Sítio Grande/Dancing Days por ser uma modalidade construtiva mais barata. Só nos últimos anos é que o Estado começa a compreender que é necessário investir recursos públicos para esta camada mais pobre da cidade. E ainda, só após a Constituição de 1988, os projetos urbanos, em sua maioria, foram executados com a participação dos beneficiários diretos que receberam esses investimentos. Muitas propostas participativas acabaram sendo justificativas para camuflar novas e sutis repressões. Entretanto, esta participação dos moradores foi fundamental para o controle da política urbana e para exercer pressão ao Estado, para que este exercesse o seu papel como responsável pelo controle urbano das cidades, Este fato é observado durante as reuniões com os moradores e a equipe executora e gestora do projeto.

Nas localidades pobres, o Estado adota as modalidades construtivas mais baratas, como a autoconstrução, o mutirão, utilizando a mão de obra dos moradores, e, por sua vez, utilizando o seu tempo disponível de vida, que poderia estar sendo utilizado com o trabalho, o lazer, o convívio com amigos e família.

Por outro lado, nas localidades mais centrais das cidades, com a existência de infraestrutura, o Estado investe em melhorias urbanísticas, com construções de viadutos, instalações de equipamentos de lazer, sem ter participação dos moradores neste processo. E ainda, o processo de pressão frente ao Estado pelos moradores das áreas centrais, tem um efeito mais imediato de solução, comparando com a pressão realizada pelos moradores de áreas pobres.

Como podemos desenvolver as nossas cidades se o Estado, com o papel de fomentador do desenvolvimento, favorece parte da cidade, as áreas centrais, e a outra parte, as áreas pobres, para que sejam desenvolvidas, os moradores precisam contribuir com sua força de trabalho.

Quem acredita em participação estabelece uma disputa com o poder, encarando-o de frente. Participação não é ausência, superação, eliminação do poder, mas outra forma de poder. Participação é um processo de conquista não só na ótica da comunidade, mas também, dos técnicos e gestores.

Podemos registrar a participação das mulheres de Sítio Grande/Dancing Days, como um processo de conquista, adquirida através da luta pela melhoria urbana das duas áreas, apesar das insatisfações com o projeto e a falta de credibilidade no projeto, em alguns momentos, devido à uma cultura eleitoreira, de promessas por parte do Governo e que muitas vezes, não foram concretizadas.

Nas entrevistas semiestruturadas essas mulheres líderes demonstraram ter uma grande representatividade não só nas localidades em que moram, como também, no contato com os representantes dos órgãos públicos (CEHAB, EMLURB, Prefeitura do Recife). Nesses órgãos, as lideranças são reconhecidas como representantes dos moradores, são respeitadas e ouvidas, e são convocadas para participarem das reuniões que dizem respeito a algum serviço para a sua área.

Essas lideranças participam dos espaços públicos e também dos espaços populares da cidade. Citamos como principais espaços de participação dessas lideranças, a COMUL⁴⁵, o Conselho das Cidades⁴⁶, e o Fórum Social Mundial⁴⁷. Nestes espaços, as lideranças participam das discussões sobre a política urbana nacional e local e, sobre a política para as mulheres. Esses espaços são considerados caminhos para as lideranças exercerem seu papel político e buscarem investimentos para as melhorias das suas localidades. Esta participação das mulheres na discussão dos problemas das cidades e, conseqüentemente, da política urbana, faz com que as mulheres desempenhem, mesmo que de forma tímida, relações de poder e afirmem o seu papel na sociedade como cidadã, exercendo o papel da mulher como ser político.

⁴⁵ Comissão de Urbanização e legalização, que faz parte do PREZEIS da cidade do Recife.

⁴⁶ É um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério das Cidades.

⁴⁷ é um evento altermundialista organizado por movimentos sociais de muitos continentes, com objetivo de elaborar alternativas para uma transformação social global.

Sassen (2010) coloca que as mulheres são fundamentais para a transformação das cidades, naquelas onde há uma grande e evidente transição demográfica, onde a maioria dos trabalhadores que vivem e moram na cidade são mulheres.

Todas as relações sociais são relações de poder e as relações interpessoais são também relações sociais. Nessas relações, os sujeitos individuais ocupam determinadas posições e é desse lugar, com as singularidades de seus ocupantes, que se estabelecem relações de poder. Ocorre que essas relações de poder tem sido conformadas historicamente como relações de opressão e de exploração. No entanto, é possível pensar e construir relações de poder em outra perspectiva, através do diálogo e do entendimento.

O espaço é imprescindível para qualquer exercício de poder, e somente pode ser conquistado a partir da produção de mais espaço (LEFEBRE, 1991). Então a política, como exercício de poder que articula as práticas de ordenamento do social, transita e se manifesta invariavelmente através do espaço (TAPIA, 2008, p. 96-97).

[...] A luta pelo acesso a moradia se fez muito presente no final do governo militar, demonstrando claramente a situação das pessoas pobres que residem nas grandes cidades, em áreas insalubres e inabitáveis. Muitos dos movimentos deste período eram realizados por mulheres. Isto demonstra que a luta das mulheres por direitos é antiga (TAPIA, 2008, p. 96-97).

Analisando os dados empíricos podemos dizer que a participação das mulheres em Sítio Grande/Dancing Days foi expressiva, comparada com a participação dos homens, nos diversos espaços em que as mulheres se fizeram presentes, e por si só, exerceram uma relação de poder frente aos outros participantes, considerando os diversos eventos realizados nas localidades, durante a execução do projeto. Embora tenham enfrentado o processo de dominação dos homens, essas mulheres se destacaram no seu processo participativo e foram essenciais para a construção de grupos organizativos nas suas localidades, e para as melhorias urbanas e de qualidade de vida dos habitantes ocorridas nas localidades que ali vivem e se relacionam. A participação se estendeu aos moradores das duas áreas nas quais o projeto se desenvolveu. Entretanto, a participação dos homens foi fundamental nos eventos específicos que trataram sobre os processos construtivos do projeto, contribuindo na tomada de decisões. Portanto, a participação dos homens foi decisória nestes eventos específicos.

Se levarmos em consideração todos os eventos ocorridos durante o projeto, podemos dizer que a participação das mulheres foi expressiva se comparada com a participação dos homens, uma vez que esta participação teve um efeito positivo no controle e na continuidade do projeto, bem como, na busca das melhorias da vida cotidiana das famílias que ali residem.

4.3.1 A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES NO PROJETO

A participação popular em projetos, programas e políticas públicas, realizada por homens e mulheres, vem sendo a prática no Brasil, após a Constituição de 1988, em virtude da definição da política urbana, em seu capítulo II, que estabelece a participação popular nos regimes democráticos. Entretanto, sabemos que esta participação, muitas vezes, é incipiente devido à cultura política de longos anos, caracterizada pela dominação, pela cultura coronelista. Esta prática da participação popular já existia desde o início do século XX, com o surgimento das favelas, decorrentes da urbanização acelerada nas cidades.

O Projeto Sítio Grande/Dancing Days contratado em 2000, através do Programa Habitar Brasil BID, tinha como componente obrigatório o Trabalho de Participação Comunitária, e que um dos eixos de atuação, é a mobilização e a organização comunitária. Assim, as atividades inerentes a este eixo, realizadas com os moradores, além de, estimular a formação de grupos organizativos nas localidades, também, estimulou a formação de uma Comissão de Acompanhamento de Obras, que teve o papel de acompanhar o andamento das obras e fazer a articulação entre os moradores e técnicos das construtoras e da empresa executora do trabalho social. E por sua vez, também estimulou a participação dos moradores no projeto.

Leroy e Soares (1998) colocam que a participação exposta pelo BID não é clara sobre os conceitos utilizados e não possui regras claras e concisas para que sua implementação aconteça da forma mais participativa, e, muitas vezes, não apresenta os resultados esperados. Os autores ainda afirmam que são raras as experiências participativas realizadas nesses programas que tiveram êxito. Quando aconteceram, apresentaram um caráter bastante fragmentado, além de, ser um processo, muitas vezes, de manipulação e cooptação pelos governos locais, fazendo com que a população descredite no projeto.

No Projeto Sítio Grande/Dancing Days, esta comissão de acompanhamento de obras foi constituída, no início da execução do projeto, e foi formada pelos moradores, tendo nesse universo, representantes das duas Associações de Moradores, com a constituição total de 10 membros. Porém, ao longo da execução do projeto, alguns moradores que representavam essa comissão deixaram de participar, e assim, não deram continuidade ao acompanhamento das obras. Embora tenha sido desfeita esta Comissão de Obras, ela foi fundamental para o acompanhamento do projeto pelos moradores e lideranças. Em consequência, o acompanhamento da execução do projeto foi assumido pelos representantes das Associações

de Moradores das duas localidades. Os objetivos desta comissão, além de realizar o acompanhamento das obras, foi também, os de: obter informações sobre o andamento do projeto, com relação aos prazos das obras; discutir as medidas a serem adotadas pela construtora, diante das intervenções, em relação à situação de alguns moradores, que precisavam ser reassentados, ou daqueles que seriam indenizados; receber informações sobre a substituição das moradias, consideradas insalubres, dentre outros. E com o papel de estabelecer uma relação com os moradores, esta comissão repassava as informações sobre o projeto, visando a transparência do processo urbanístico. Por sua vez, para a construtora e a CEHAB, a constituição dessa comissão minimizava os conflitos com a comunidade, decorrentes das obras, em virtude desses representantes dos moradores serem o canal de interlocução entre eles.

Apresentamos agora como se deu a participação dos moradores no projeto. Os Quadros de 11 a 15, a seguir, foram construídos, com base em 4 variáveis: tema, identificação/responsável, encaminhamento e número de participantes. Estes quadros representam as principais necessidades e inquietações dos moradores, nos aspectos referentes às obras, discutidas durante sua participação nos eventos ocorridos durante a execução do projeto, extraídas dos anexos dos Relatórios do Trabalho de Participação Comunitária do ano de 2003. Apresentamos a seguir, o detalhamento destas variáveis, baseado nos registros dos dados descritos nos Quadros de 11 a 15, a seguir, e que se referem a cada tipo de evento realizado durante a execução do projeto, com a participação dos moradores.

Quadro 11 - Participação dos moradores na reunião da COMUL em 2003

| Evento | Tema | Identificação/ Responsável | Encaminhamento | Número de participantes |
|------------------|---|---|---|--|
| Reunião da COMUL | Situação da regularização das casas dos moradores Paralisação das obras e problemas com a rede de água Construção das casas Mudanças do campo de futebol | Presidente da Associação de Moradores e técnicos da CEHAB | Verificar cada situação, caso seja correta, a associação fará declaração com endosso da comul, sobre a posse dos imóveis. Representantes da URB solicitaram encaminhar os problemas ocorridos com as obras para o Prezeis, para vistoria e fiscalização. Realização de um movimento planejado, organizado, com várias lideranças aliadas para reivindicar a realização efetiva do projeto Encaminhar questionamento dos moradores para engenheiro da obra | 4 homens e 5 mulheres 14 mulheres 5 homens e 19 mulheres |

Fonte- Elaborado pela autora à partir dos dados dos Relatórios de Participação Comunitária de 2003 (2013).

Nas reuniões com a COMUL, descritas no Quadro 11, acima, foram tratados os seguintes temas: Situação da regularização das casas dos moradores; Paralisação das obras e problemas com a rede de água; Construção das casas e mudanças do campo de futebol. Com

relação aos temas discutidos, o tema da regularização fundiária foi um dos itens prioritários para os moradores. A equipe técnica da CEHAB solicitou aos moradores a regularização e comprovação da posse dos imóveis para atualização dos cadastros dos moradores. Com esta identificação foi possível verificar a regularização dos imóveis e buscar alternativas para os imóveis que ainda não obtiveram a sua regularização. Nesta reunião participaram 4 homens e 5 mulheres.

Outro tema trazido pelos moradores foi sobre os problemas ocorridos com as suas moradias, decorrentes das obras realizadas: o esgoto estava retornando às casas; canos de 100 m de diâmetro para o esgoto não é suficiente; rede de água deficiente; escoamento de água da chuva não estava adequado. Nesta reunião teve a participação de 14 mulheres. Outra questão discutida nesta reunião foi referente à construção das casas, previstas no projeto, que deveriam ocorrer antes do inverno.

Neste sentido, a comunidade insatisfeita com os problemas decorridos com as obras, buscou encontrar nova forma de pressão ao Governo do Estado, com o apoio da Associação de Moradores, se mobilizando para a realização de uma manifestação coletiva, com a participação dos moradores, como a ocorrida em 1993, no Governo Joaquim Francisco. Nesta ocasião, a Associação dos Moradores expressou sua insatisfação com o projeto e afirmou a necessidade de realizar um protesto urgente, pois ela e a comunidade estavam profundamente decepcionadas, com tantas promessas não cumpridas.

Quadro 12 - Participação dos moradores na reunião do Prezeis em 2003

| Evento | Tema | Identificação/ Responsável | Encaminhamento | Número de participantes |
|------------------------|---|---|---|--|
| Reuniões com o Prezeis | Informação sobre a retomada das obras Relatos de alguns casos de moradores que serão anexados ao processo do morador (ficha cadastral) Acompanhamento do projeto social pelos moradores, pelo colegiado e COMUL | Representantes das associações de moradores de Sítio Grande e Dancing Days, assistente social da CEHAB e da URB | Encaminhamento da convocação da empresa | 07 mulheres sendo 4 representantes da Associação de Moradores das duas áreas |

Fonte- Elaborado pela autora à partir dos dados dos Relatórios de Participação Comunitária de 2003 (2013).

Nas reuniões com o Prezeis, que ocorriam em Sítio Grande, demonstradas no Quadro 12 acima, foram discutidos vários assuntos pertinentes à obra. Participaram desta reunião 7 mulheres, moradoras das duas áreas. Inicialmente nesta reunião foram solicitadas informações sobre a empresa, segunda colocada na licitação, para a execução das obras, uma

vez que a obra se encontrava paralisada devido a incapacidade financeira da construtora contratada dar continuidade a obra. A CEHAB informou aos moradores na ocasião, que estava sendo negociada a contratação com esta nova empresa. Foi solicitado também pelos moradores à CEHAB, um cronograma de custo e execução de obras, num período de 3 meses, para que fosse acompanhado pela COMUL.

Quadro 13 – Visitas domiciliares realizadas nas áreas em 2003

| Evento | Tema | Identificação/ | Evento | Tema |
|----------------------|--|-------------------|---|-------------|
| Visitas domiciliares | Problema nas casas dos moradores. Retomadas das obras. Mediação de conflitos. Avaliação das casas. Verificar novas construções. Identificação das novas casas não cadastrada. Identificação das Famílias que serão indenizadas ou removidas. Identificação das Famílias que residem na área limite do mangue. | Assistente Social | Encaminhado os casos das casas dos moradores no relatório social. | 6 moradores |

Fonte- Elaborado pela autora à partir dos dados dos Relatórios de Participação Comunitária de 2003 (2013).

Com relação às visitas domiciliares realizadas pelos técnicos para a realização das vistorias em 6 casas de moradores, foram detectados os seguintes problemas: 1- incêndio ocorrido na casa, perda dos bens, moradora desempregada, grávida e com filho menor de 4 anos, está residindo temporariamente na casa de parentes; 2- casa cedeu na parte dos fundos, estão escoradas com madeiras, telhas quebradas recompostas com sacos plásticos, maré enche e entra água dentro de casa, reside com neto menor de 10 anos; incêndio na casa com perda de eletrodomésticos e roupas, desempregada, reside com três filhos menores e companheiro, está morando temporariamente em casa de familiares. 3- A casa não possui cadastro, foi entregue documentação para CEHAB e o caso foi informado à COMUL, ocorreu também um incêndio na casa, queimando os pertences dos moradores, reside com um irmão, trabalha como faxineira, tem 2 filhos. 6- incêndio na casa, mora com 3 crianças, construção em madeira foi totalmente atingida com o incêndio, catadora de resíduos sólidos. 7- construção indevida de um banheiro no imóvel; 8- Conflitos dos moradores com equipe de topografia que estão avaliando a situação das casas.

Durante a vistoria nos imóveis, foi verificado que existem 3 casas em estado precário, com risco de desabamento. Ainda foi identificado o surgimento de novas construções, com

ocupantes residindo no imóvel, que para serem cadastradas, para que se possa realizar um estudo da nova realidade das áreas. As famílias que tiverem que deixar suas casas para construção dos equipamentos comunitários foram indenizadas ou reassentadas. Por último, foram proferidos os esclarecimentos aos moradores sobre as obras de escavação e sobre a medição dos quintais, e da necessidade de redução de alguns lotes.

Quadro 14 - Participação dos moradores em suas reuniões em 2003

| Evento | Tema | Identificação/ | Evento | Tema |
|------------------------|--|--|---|--|
| Reuniões com moradores | Imóvel ocupado onde serão construídos os equipamentos comunitários. Planejamento familiar. Drenagem na área Indenização das casas Paralisação das obras Licitações da empresa para construção das casas | Assistente social Representantes da Luna engenharia e CEHAB Presidente da CEHAB e técnicos | Acompanhamento das famílias indenizadas Realização de assembleia c/ moradores para informações do projeto e paralisação das obras Aguardando retorno da caixa sobre edital de licitação | 10 mulheres e 4 homens 2 homens e 10 mulheres 10 mulheres e 2 homens |

Fonte- Elaborado pela autora à partir dos dados dos Relatórios de Participação Comunitária de 2003 (2013).

Ocorreram várias reuniões com os moradores e cada uma delas teve como pauta assuntos distintos, conforme Quadro 14 acima. Foram esclarecidos os seguintes assuntos: Situação dos imóveis e dos moradores onde serão construídos os equipamentos comunitários. Nesta reunião teve a presença de 10 mulheres e 4 homens moradores das áreas; Realização de um trabalho psicossocial com os moradores no posto de saúde sobre planejamento familiar. Nesta reunião participaram 2 homens e 10 mulheres moradores das áreas; início das obras; materiais já comprados para as obras; metodologia utilizada para indenização das famílias e exigências sobre o projeto, que precisam ser cumpridas e sobre a liberação de recursos para a construtora, referente a duas faturas encaminhadas pela construtora à CEHAB, contendo os custos das obras já executadas. Nesta reunião participaram 10 mulheres e 2 homens moradores das localidades.

Quadro 15 - Participação dos moradores na reunião com a CEHAB em 2003

| Evento | Tema | Identificação/ | Evento | Tema |
|--|--|--------------------------------|--|-----------------------|
| Reunião com a presidência da CEHAB sobre as moradias indenizadas | Avaliação das moradias a serem indenizadas. Mão de obra local foi demitida há 4 meses Contratação de empresa para construção das casas. Drenagem das canaletas. | Presidente da CEHAB e técnicos | Liberação do serviço de drenagem Publicação do edital de licitação para empresa de construção das casas | 8 mulheres e 2 homens |

Fonte- Elaborada pela autora a partir dos dados dos Relatórios de Participação Comunitária de 2003 (2013).

Na reunião com a Presidência da CEHAB sobre as moradias a serem indenizadas, os moradores questionaram os valores adotados nas indenizações das casas e disseram que a avaliação estava incorreta. Nesta reunião participaram 8 mulheres e 2 homens moradores das áreas, conforme Quadro 15 acima.

Fazendo uma análise do conteúdo trazido pelos moradores nos diversos eventos, descritos nos Quadros de 11 a 15, acima, observamos que os assuntos discutidos foram diversos, mas em sua maioria, diziam respeito às obras. Eles trouxeram problemas relacionados com a má execução das obras, problemas construtivos com os imóveis, a situação da regularização fundiária dos imóveis e por último, a insatisfação dos moradores com o projeto.

Esses dados nos apontam para a reflexão sobre o objetivo da implementação de políticas urbanas nas áreas pobres das cidades brasileiras. Podemos dizer que as políticas urbanas possibilitam amenizar a gravidade dos territórios no aspecto urbano, entretanto, a falta de planejamento e a má gestão pública, muitas vezes, ocasionam problemas na implementação dessas políticas.

A ocupação ilegal pela população pobre ocorrida nessas duas localidades, no período de 1930-1937, foi resultado da ausência de condições acessíveis para o acesso a terra e da falta de políticas habitacionais para as camadas mais pobres da população da cidade do Recife. Esta situação esteve e está presente em outras localidades da cidade do Recife, cidade que foi marcada por desigualdades, lutas e resistências. A dificuldade de acesso à moradia legalizada passou a ser um dos elementos centrais da desordem urbana nesta cidade.

Nas cidades brasileiras, durante muitos anos, a população pobre enfrentou dificuldades de habitabilidade em virtude da falta de uma política habitacional que definisse diretrizes para os municípios e estados brasileiros, para implantar a sua política habitacional.

A concepção de que a moradia é um direito social só foi entendida 12 anos após a promulgação da constituição de 1988. No art. III da Política de Habitação do Estado de Pernambuco está definido que cabe ao Estado a promoção de programas habitacionais para a população que não tem acesso ao sistema convencional de construção. Este direito está resguardado também nas diretrizes da Política Nacional de Habitação. O que falta, muitas vezes, é a aplicação deste direito.

Os problemas trazidos pelos moradores, conforme relatamos acima, também trazem para discussão o papel do Estado em garantir o bem público e preservar a sociedade. Portanto, cabe ao Estado o cumprimento da política pública, com boa aplicação dos recursos.

Ao mesmo tempo, temos que lembrar que o modelo de Estado desenvolvimentista, adotado no Brasil, foi promotor de desenvolvimento por um lado, mas por outro, ocasionou enormes desigualdades, quando se omitiu em realizar investimentos públicos, em áreas não centrais da cidade.

O Projeto Sítio Grande//Dancing Days teve uma grande dificuldade na sua execução até hoje. Podemos citá-lo como um modelo de má gestão pública, no que diz respeito a sua eficiência e eficácia, com o não cumprimento de prazo de contrato, de metas, e com aumento de recursos, onerando os cofres públicos e deixando de atender outra população que também passa pelas mesmas dificuldades urbanísticas e de condições de vida. Daí a insatisfação dos moradores, apontada nas entrevistas. Por conseguinte, verificamos que a participação como condicionalidade não se restringia a minimizar conflitos entre os moradores e os técnicos e gestores, mas se expandia. Portanto, a participação dos moradores no projeto é fundamental para o controle urbano, para a tomada de decisões compartilhada com os representantes das empresas e da CEHAB, para a maximização na aplicação dos recursos, e principalmente, para o acompanhamento do projeto, junto aos técnicos, propiciando que a execução deste, fosse realizada de acordo com o projeto original, atendendo as necessidades das áreas e dos moradores, e obtendo resultados favoráveis para a melhoria de vida desses moradores. Ao mesmo tempo podemos verificar com os dados apontados nos quadros de 11 a 15 que a participação das mulheres foi mais expressiva que a dos homens, nos eventos destacados nestes quadros, que dizem respeito às obras.

4.3.2 A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES NA BUSCA PELA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA

Tratamos neste item sobre a participação dos moradores nos eventos ocorridos durante a execução do projeto, que buscam discutir os temas que dizem respeito a sua vida familiar e cotidiana e que objetivam a melhoria da qualidade de vida. Estes dados foram extraídos dos anexos dos Relatórios do Trabalho de Participação Comunitária em 2003, ilustrados nos Quadros 16 a 18, a seguir. Estes quadros foram também construídos, com base em 4 variáveis: tema, identificação/responsável, encaminhamento e número de participantes. Estes quadros representam os principais problemas na vida pessoal dos moradores.

Detalhamos abaixo os eventos, trazendo os principais temas apontados pelos moradores, que fazem parte da sua vida cotidiana, e que precisam ser discutidos, para que possam ser resolvidos ou amenizados.

Quadro 16 - Participação dos moradores nos eventos com temas ligados à vida familiar.

| Evento | Tema | Identificação Responsável | Encaminhamento | Número de participantes |
|--|--|---|--|--|
| Reunião com a Associação Protetora das Mães de Sítio Grande | Mães chefes de família - Dinâmica familiar | Presidente da Associação protetora das mães de Sítio Grande | EMHAPE realizará grupos com os moradores para discutir questões relativas ao ambiente familiar | 5 mulheres |
| Reunião com representantes da Associação Protetoras de Mães, Escola João Paulo II e Posto de Saúde de Sítio Grande | Apresentação de dois projetos que visam resgatar a cidadania (cursos profissionalizantes de cabelereiro e reciclagem) Programa PETI Mutirão da Cidadania | Representante do grupo de jovens da associação protetora das mães e Equipe da CEHAB | Projeto música e dança Participação dos alunos no grupo de adolescentes e de mulheres gestantes do posto de saúde de Sítio Grande . Realização de palestras para o grupo de mães da associação com assuntos: educação alimentar, dificuldade na relação entre pais e filhos. | |
| Reunião com a Secretaria de Justiça e Cidadania | Mutirão da Cidadania | Gerência da secretaria da justiça e cidadania | Formalização para realização do mutirão da cidadania num final de semana nas duas comunidades | |
| Reunião com representantes da creche de Sítio Grande | Estreitar a relação com a equipe da CEHAB, trabalhar com as mães os temas sobre alcoolismo e drogas, devido ao índice observado com os moradores. | Psicóloga da CEHAB | Serão contactados órgãos especializados | Reunião com representantes da creche de sítio grande |
| Reunião com os catadores de lixo da comunidade de Sítio Grande | Minimizar conflitos decorrentes da nova gestão dos catadores | Assistente social | | |

Fonte- Elaborado pela autora à partir dos dados dos Relatórios de Participação Comunitária de 2003 (2013).

Na reunião realizada com a Associação Protetora das Mães de Sítio Grande foi tratado o tema sobre a dinâmica familiar, conforme Quadro 16 acima. Os dados demonstram que as mães, em sua maioria, chefes de família, estão desempregadas, gerando aborrecimentos em casa, presença da baixa estima e grande índice de depressão. Também se queixaram da agressividade das crianças. A EMHAPE se comprometeu em realizar grupos com os moradores para discutir questões relativas ao ambiente familiar. Participaram dessa reunião 5 mulheres.

Na reunião com representantes da Associação Protetora de Mães, da Escola João Paulo II e do Posto de Saúde de Sítio Grande, foram apresentados dois projetos que visam resgatar a cidadania (cursos profissionalizantes de cabelereiro e reciclagem), o Programa PETI e o Mutirão da Cidadania. Falou-se do Programa Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que funciona na associação de moradores, com a participação de 50 crianças, na idade de 7 a 14 anos. Foi solicitada pelos representantes da associação protetora de Mães, a realização de um trabalho sobre violência e cidadania, com essas crianças do Programa PETI. Além desse trabalho, foi proposto pela Escola João Paulo II, um trabalho a ser realizado com as crianças da escola, que tratem das questões ligadas ao ambiente familiar, por estarem

interferindo no aprendizado e no comportamento dos alunos. Nesta reunião também se discutiu a mudança do campo de futebol e a realização do mutirão da cidadania -Programa da Secretaria de Justiça do Estado. Foi proposta também, a realização de palestras para o grupo de mães da associação, com os assuntos destacados: educação alimentar, dificuldade na relação entre pais e filhos e a participação dos alunos no grupo de adolescentes, e de mulheres gestantes do posto de saúde de Sítio Grande.

Com relação à reunião com a Secretaria de Justiça e Cidadania foi discutida a viabilidade de fazer um Mutirão da Cidadania visando proporcionar aos moradores a retirada de documentação pessoal e oferecer orientações jurídicas.

A reunião com representantes da creche de Sítio Grande teve o objetivo de estreitar a relação com a equipe da CEHAB e trabalhar com as mães dos alunos da creche, os temas sobre o alcoolismo e as drogas, devido ao índice de alcoolismo observado nos moradores das áreas. Para trabalhar esses temas, foram contactados órgãos especializados.

A reunião com os catadores de lixo da comunidade de Sítio Grande teve o objetivo de minimizar conflitos decorrentes da nova gestão dos catadores. Esta reunião teve a participação da Cooperativa Coopagres, da Ong Cáritas e da Emlurb.

Quadro 17 - Participação dos moradores nas reuniões das Associações de Moradores com temas ligados à vida familiar.

| Evento | Tema | Identificação Responsável | Encaminhamento | Número |
|---|---|--|---|---|
| Reunião com Associação de Moradores de Dancing Days | 1. Levantamento dos assuntos de interesse dos moradores (Depressão, drogas, prevenção, estresse na família e adolescência). 2 Adolescência 3. Trabalho educativo com filhos de moradores- Grupos de adolescentes 4. Estresse | Diversos participantes | Marcou-se o dia das reuniões e deverá começar com o tema da adolescência 4. Realização de atividades para diminuição do estresse- trabalhos manuais, formação de grupos para obtenção de renda | 22 mulheres 23 mulheres 20 adolescentes do sexo feminino 19 mulheres |
| Reunião com a Associação de Moradores de Sítio Grande | DST- doenças com homens e mulheres moradores das comunidades | Psicólogo da COA- Centro de Orientações e Aconselhamento | Encaminhamento dos moradores para o centro de orientações e aconselhamento para teste do HIV e distribuição de preservativos para associação de moradores mensalmente | 7 homens 14 mulheres |

Fonte- Elaborado pela autora à partir dos dados dos Relatórios de Participação Comunitária de 2003 (2013).

No Quadro 17 acima, abordamos as reuniões ocorridas com as Associações de Moradores de Sítio Grande e de Dancing Days. Durante a reunião com a Associação de Moradores de Dancing Days, realizada pela psicóloga da EMHAPE, foi feito um levantamento dos assuntos de interesse dos moradores. Os assuntos elencados foram: Depressão, drogas, prevenção, estresse na família e adolescência. Além desses temas, a psicóloga sugeriu outros temas, aceitos pelos moradores: dificuldade de relacionamento em grupo, alimentação alternativa e sexualidade feminina. Com relação à agressividade das crianças, a psicóloga colocou que, é necessário, haver a reorganização pessoal e social, e que se iniciam com contestações, rebeldia, rupturas e agressões. Foi proposto discutir com os moradores questões relacionadas ao estresse e suas causas, através de grupos. Neste trabalho em grupo foram identificadas as seguintes causas para o estresse: a falta de dinheiro, trabalho, carinho e compreensão. Para diminuição do estresse, o grupo sugeriu a realização de trabalhos manuais e formação de grupos para obtenção de renda. Foi solicitada pelos moradores nesta reunião, a realização de um trabalho educativo com seus filhos adolescentes. Os temas relacionados à adolescência, a serem trabalhados com seus filhos foram: menstruação e mudanças físicas. Participaram desta reunião 22 mulheres.

Na reunião com a Associação de Moradores de Sítio Grande foram discutidos os aspectos sobre a prevenção de doenças, como DST e AIDS, através da exibição de um filme. Também houve a apresentação de preservativos masculinos e femininos. Nesta reunião participaram 7 homens e 14 mulheres.

Quadro 18 - Participação dos moradores adolescentes nas reuniões de grupo com temas ligados a adolescência

| Evento | Tema | Identificação Responsável | Encaminhamento | Número |
|---|--|--|--|---|
| Reunião com Grupo feminino de adolescentes na faixa de 11 a 23 anos | Sexualidade | Psicóloga | Marcar novos encontros para aprofundar os temas | 36 adolescentes do sexo feminino |
| Reunião com grupo de adolescentes de Sítio Grande | Fase da adolescência – implicações no crescimento individual do jovem, autoestima e identidade sociocultural | Psicóloga | Será elaborado cronograma com horários e dias para realização dos grupos | 28 adolescentes do sexo masculino e 29 do sexo feminino |
| Reunião com grupos de adolescentes mulheres de Dancing Days | Discutir sobre vários temas 2. Mapeamento das dificuldades | Psicóloga | | 22 adolescentes do sexo feminino |
| Reunião com grupo de adolescentes grávidas | Maternidade | Psicóloga e Assistente Social da CEHAB | Continuidade do grupo | 16 adolescentes do sexo feminino |

Fonte- Elaborada pela autora a partir dos dados dos Relatórios de Participação Comunitária de 2003 (2013).

A reunião com o Grupo Feminino de Adolescentes na faixa etária de 11 a 23 anos, conforme Quadro 18 acima, foi conduzida pela psicóloga da EMHAPE e teve o objetivo de discutir questões sobre prevenção de gravidez, menstruação, diferenças entre os sexos e doenças sexualmente transmissíveis. Foi feita uma divisão no grupo de adolescentes, por faixa etária, para adequar conteúdos e metodologias. Participaram desta reunião 36 adolescentes do sexo feminino.

Na reunião com o Grupo de Adolescentes Grávidas foi discutido o tema da maternidade: o que é ser mãe, as dificuldades existentes nesta fase (falta de apoio da família, do parceiro, medo, insegurança) e a reação dos familiares ao saber da gravidez. Cada uma das adolescentes grávidas colocou seus sentimentos. A psicóloga falou da possibilidade de doação de enxovais para estas adolescentes, feita pela EMHAPE. Participaram desta reunião 16 adolescentes do sexo feminino.

A reunião com o Grupo de Adolescentes de Sítio Grande trouxe os seguintes temas: fase da adolescência – implicações no crescimento individual do jovem, autoestima e identidade sócio-cultural. Foi solicitado pela psicóloga que os adolescentes falassem sobre os temas que gostariam de ser discutidos: sexualidade, drogas, violência, relacionamento entre pais e filhos. Foram sugeridos 17 temas nesta reunião, para serem trabalhados neste grupo. Participaram da reunião 28 adolescentes do sexo masculino e 29 adolescentes do sexo feminino.

A Reunião com o Grupo de Adolescentes Mulheres de Dancing Days teve o objetivo de realizar o mapeamento das dificuldades que elas enfrentam e discutir sobre vários temas: drogas, sexualidade, violência sexual e planejamento familiar. Participaram desta reunião 22 adolescentes do sexo feminino.

Fazendo uma análise do conteúdo trazido pelos moradores nos eventos, descritos acima, temos que observar que vários assuntos foram discutidos: Depressão, drogas, prevenção de doenças, estresse, família, adolescência, autoestima. Foi também realizado a formação de grupos de crianças e adolescentes. Em quase todos os eventos tivemos a participação só de mulheres. Apenas na reunião para tratar de doenças sexualmente transmissíveis, registramos a participação de 7 homens e nos grupos de adolescentes que trataram sobre sexualidade, tivemos a participação de adolescentes do sexo masculino (28 adolescentes), em número quase igual, a dos adolescentes do sexo feminino (29 adolescentes).

Os dados demonstram que os assuntos de ordem familiar e que dizem respeito à educação dos filhos, são vistos pela sociedade como assuntos que devem ser tratados pela

mulher. Por isso, a participação das mulheres nos eventos que discutiram estes temas foi ampla e quase unânime, comparada com a participação dos homens.

Os dados refletem o que Bourdier (1989) coloca sobre a questão da ascendência masculina e sobre a dominação masculina, ou sobre o poder do macho e, também, o que é colocado por Saffiotti (1987), que permeia as formações domésticas. É identificado em todas as sociedades, através de fortes indicações de subordinação feminina, relacionadas com violência física, coerção de diversos tipos, controle sobre o corpo e a circulação social das mulheres, apropriação individual de benefícios coletivos e, até o emprego de elementos simbólicos e míticos, associando mulheres à natureza e perigo, e homens à cultura e à ordem (Balandier), mas isto não impede que haja uma resistência efetiva e tomada de espaços que permitam uma contra ascendência feminina.

A dominação masculina é uma violência simbólica, suave, insensível, invisível às suas próprias vítimas, exercidas pelas vias simbólicas da comunicação, do conhecimento, do reconhecimento, do sentimento. A sociedade é um lugar de conspiração em que coloca o homem, que realiza seus mistérios e usufrui dos prazeres suspeitos do poder e da dominação, enquanto as mulheres ficam fechadas na casa das famílias, sem participar das numerosas sociedades que compõe a sociedade (BOURDIER, 2002).

Para Bourdier (2002), a diferença entre os sexos está na ordem das coisas. A divisão socialmente construída entre os sexos, como naturais, evidentes, adquire a legitimação. A ordem social funciona como uma imensa máquina simbólica que tende a ratificar a dominação masculina sobre a qual se alicerça. É a divisão social do trabalho distribuindo as atividades entre os sexos, é a estrutura dos espaços, cabendo ao homem o mercado e a assembleia, e à mulher, a casa.

Também podemos evidenciar esta questão durante a participação das mulheres nas lutas urbanas. Nestas lutas, a mulher associa-se à natureza e à dimensão das pautas de reivindicações, por vezes, atreladas ao atendimento de necessidades familiares, pelas quais as mulheres têm sido responsabilizadas, com o papel culturalmente atrelado a ela como o de cuidadora da família, que elas assumem como seu.

Grande parte das famílias, atualmente, são constituídas por apenas mulheres e filhos, chegando a 49,3% (IBGE, 2010). Temos a observar outro dado importante, que as mulheres casadas com filhos, na composição familiar em que o homem é o principal responsável, afirmaram dedicar, em média, 31,7 horas semanais ao trabalho doméstico e 35,0 horas ao trabalho remunerado. No caso, em que as mulheres são identificadas como chefes de família, em casal com filhos, elas asseveram realizar 30,3 horas/semana de trabalho doméstico,

enquanto, asseguraram dedicar 36,5 horas ao trabalho pago. As mulheres que vivem sozinhas com seus filhos dedicam 25,9 horas semanais a atividades domésticas. Ou seja, a presença do cônjuge masculino nas famílias, não significa a diminuição do peso das tarefas domésticas para as mulheres, mas, ao contrário, representa a sobrecarga de tarefas (IPEA, 2010).

Outro dado se refere à responsabilidade familiar feminina que não ocorre igualmente com relação à responsabilidade dos homens, no cuidado com os filhos, significando, frequentemente, sobrecarga para as mulheres. Desigualdade agravada muitas vezes, pelas condições econômicas das mulheres, traduzida, no desempenho de responsabilidade familiar feminina. Portanto, os eventos em que as mulheres participavam em sua maioria, trazendo assuntos da sua vida familiar e cotidiana, demonstram mais uma vez, a participação das mulheres de Sítio Grande/Dancing Days como expressiva comparada com a participação dos homens.

Apesar da responsabilidade do cuidado com os filhos culturalmente ser da mulher, além dos afazeres domésticos, consumindo delas muito do seu tempo diário para realizar estas atividades, além do tempo gasto com as atividades relacionadas ao trabalho, muitas vezes estas mulheres reservam parte do seu tempo para atividades coletivas. O exercício da participação pelas mulheres nos espaços coletivos enriquece o seu processo participativo, no seu lócus doméstico, legitimando e quebrando paradigmas na sua relação com o homem. E ainda, repercute na sua autoestima e em consequência, reflete na sua relação familiar com o seu filho e na sua relação de trabalho.

Durante a execução do projeto, registramos também que as duas localidades possuíam alguns grupos organizativos presentes e participativos. Temos que reconhecer que esses grupos organizativos comunitários, como a Associação de Moradores são fundamentais para uma gestão democrática da cidade, porque são os verdadeiros diagnosticadores das necessidades coletivas. Podem gerar consciência para novas mudanças sociais.

A presença das mulheres nos movimentos populares de bairro, nas áreas pobres do Recife, tem registros tanto na participação, quanto na gestão de Associação de Moradores, Conselhos, Clubes de mães. Essa participação se contrapõe à histórica exclusão da participação das mulheres do campo político.

Ainda é importante colocar que os temas trazidos nestes eventos, para serem discutidos entre os moradores, repercutiram na sua vida familiar e cotidiana, pois proporcionaram esclarecimentos e modificaram o comportamento deles, frente a esses problemas e assuntos, que por sua vez, interferem diretamente na qualidade de vida. Os diversos problemas apontados pelos moradores retratam os vividos pela população pobre, na

maioria das cidades brasileiras, e são consequência da própria condição de vida, da pobreza e da exclusão socioespacial, que geram problemas como a violência, e o consumo e tráfico de drogas, e em consequência, outros problemas surgem, em decorrência desses primeiros, afetando não só os adultos, mas também, os adolescentes e crianças. Estes problemas então passam a fazer parte da vida cotidiana desses moradores pobres e são considerados por eles como corriqueiros, muitas vezes, sem a observância da sua gravidade para a vida física e psíquica.

Os diversos programas e projetos urbanos precisam também considerar que é necessário trabalhar a saúde física e mental da população pobre da cidade, excluída da sociedade nos diversos aspectos: econômico, territorial, cultural, ambiental, educacional e de saúde. Não basta apenas o Estado intervir em políticas públicas que visem intervir na questão urbanística das cidades. É importante também desenvolver os indivíduos que habitam os lugares pobres da cidade. Além de que também é necessário considerar a questão de gênero nos diversos programas e projetos urbanos.

4.3.3 A PERCEPÇÃO DOS MORADORES SOBRE O PROJETO

A percepção dos moradores sobre o Projeto Sítio Grande/Dancing Days foi extraída dos seguintes documentos: do Relatório de Participação Comunitária de fevereiro de 2003, das entrevistas semiestruturadas e do Relatório de Participação Comunitária de fevereiro de 2013.

Com relação aos dados extraídos do Relatório de Participação Comunitária de 2013, mencionamos que foram entrevistadas 25 pessoas das localidades. Os pontos avaliados foram: o programa PAC; o atendimento da CEHAB; o atendimento social da empresa executora (Exatta); os eventos realizados na comunidade; a participação da comunidade no projeto e por último, o andamento do projeto com relação às informações sobre as ações propostas.

Observamos nestes Relatórios de Participação Comunitária de 2013 que a maioria dos moradores que participaram da pesquisa, avaliou o Programa PAC como ótimo e muito bom. Este resultado demonstra a satisfação dos moradores com a proposta do programa.

Com relação ao aspecto sobre o atendimento da CEHAB, este foi avaliado pelos entrevistados, como ótimo e regular. Esses dados expressam que alguns moradores estão muito satisfeitos com o atendimento da CEHAB e outros moradores demonstram sua insatisfação.

Com relação à avaliação dos moradores referente ao atendimento da empresa executora, os que opinaram, disseram que gostavam do atendimento, porém alguns moradores não quiseram opinar.

Sobre a avaliação dos moradores quanto aos eventos realizados nas localidades durante a execução do projeto, os dados refletem que os moradores fizeram uma avaliação satisfatória dos eventos. Com relação à avaliação dos moradores sobre a participação no projeto, para eles, a participação foi considerada boa, pois eles estavam sempre presentes nos eventos que ocorriam nas localidades durante a execução do projeto.

Por último, o item avaliado pelos moradores foi sobre o andamento do projeto, que diz respeito às informações sobre as ações propostas. Na avaliação, a população expressou que tem recebido informações sobre o projeto.

Todos os elementos avaliados, tanto com relação à participação dos moradores no projeto, como com relação à avaliação do programa PAC, ao atendimento da empresa executora, a avaliação dos eventos e o andamento do projeto, foram avaliados positivamente, porém, o dado referente à avaliação sobre o atendimento da CEHAB, este foi avaliado por alguns moradores, como ótimo, e, por outros, como regular. Esta avaliação é contraditória, uma vez que os moradores registraram nas entrevistas semiestruturadas, o problema do projeto com relação ao atraso nas obras e também, nos Relatórios de Participação Comunitária, a sua insatisfação com o projeto. Portanto, a avaliação com relação ao atendimento da executora e do Programa não poderia ser avaliada positivamente. A avaliação por parte de alguns moradores sobre o atendimento da CEHAB, como regular, foi possível ser vista no conteúdo da fala de um dos entrevistados, onde ele diz que “é preciso trocar a equipe da CEHAB” (Entrevistado 3. Entrevista realizada em Março/2013).

Estes dados demonstram, mais uma vez, que o Estado, dentro de um processo organizativo de sociedade, exerce o seu papel em função dos seus interesses, sendo o detentor do poder, com o papel de representatividade na sociedade, que o coloca neste papel e como tal, enfrenta este processo. A tendência do Estado, de uma forma geral, é privilegiar-se à custa dos dominados. Portanto, esta avaliação positiva pode ter sido provocada pela relação de poder existente entre o Estado, representada pela CEHAB e a sociedade civil, os moradores, onde prevaleceu o fator de dominação do Estado.

Também nas entrevistas semiestruturadas, os dados identificaram a percepção dos moradores sobre o projeto, descrevendo os principais dificultadores e facilitadores sobre a execução do projeto.

Os dificultadores elencados pelas lideranças de Sítio Grande, dizem respeito às obras e a morosidade do poder público. Os dificultadores relacionados pelas lideranças entrevistadas de Dancing Days, dizem respeito à paralisação das obras e ao seu prazo de execução.

Com relação aos facilitadores, as lideranças entrevistadas de Sítio Grande não indicaram facilitador. Quanto às lideranças de Dancing Days, foi apontado como facilitador: a própria comunidade como parceira do projeto.

Estes dados acima nos trazem a reflexão que o fato da própria comunidade conhecer o espaço urbano e as demandas das áreas, e também participar do acompanhamento do projeto, ajuda os técnicos na implementação deste projeto. Para os entrevistados nas duas áreas, o principal dificultador diz respeito à paralisação e a morosidade das obras. Por diversas vezes, este fato ocorreu nas áreas, em consequência da mudança da empresa construtora, causada pela falta de capital financeiro destas empresas para executarem as obras, segundo informações dos relatórios de participação comunitária de 2003.

Conforme o procedimento operacional do Ministério das Cidades, a liberação dos recursos para o contratante do projeto, no caso de Sítio Grande/Dancing Days, o Governo do Estado de Pernambuco, só será feita mediante a comprovação das obras realizadas. Portanto, a empresa construtora tem que executar primeiro as obras, para depois ser verificada a sua execução, por parte dos técnicos especializados da Caixa Econômica Federal, que emitirão um parecer técnico, definindo a liberação dos recursos financeiros provenientes dos custos realizados pelas construtoras com as obras executadas e vistoriadas.

Estas sucessivas paralisações ocorridas com o projeto, ocasionaram o descumprimento de prazos e metas, por parte da CEHAB, e em consequência, também repercutiu no atraso da liberação dos recursos para o Governo do Estado de Pernambuco, formando um ciclo que se repetiu em vários momentos, durante a execução do projeto.

Os Projetos urbanos em áreas pobres têm sido executados num período de longa duração, devido a vários fatores, dentre eles, a diversidade de intervenções e em consequência, os recursos se tornam escassos, mas também, existe a dificuldade na gestão desses projetos. Estes dados nos apontam para uma questão que merece ser discutida: o papel do Estado como gestor público no cumprimento do controle urbano e na oferta de serviços (direitos sociais) básicos para a população.

A complexidade das intervenções, como abertura de ruas, implantação do sistema de esgotamento sanitário, drenagem, contenção de encostas, construção de habitações, dentre outras, necessitam de projetos integrados, com um cronograma de obras único, para que a

execução de cada intervenção, seja realizada em etapas, respeitando o projeto urbanístico como um todo. Estes projetos precisam ter uma estrutura de gestão que possa controlar e monitorar as diversas intervenções, e por sua vez, obter a eficácia na sua execução.

O Projeto Sítio Grande/Dancing Days também enfrenta esta dificuldade na execução das obras. Este projeto foi contratado no ano 2000 e ainda está em execução em 2013. Algumas intervenções previstas no projeto ainda não foram executadas (construção da cooperativa de serviços automotivos, conclusão do saneamento, recuperação do mangue). E ainda, os recursos contratados foram insuficientes para o cumprimento das obras, devido ao seu atraso, havendo aumento no preço de material e no preço da mão de obra da construção civil, inviabilizando o cumprimento das intervenções previstas no projeto com o montante de recursos orçados no início da sua contratação. O recurso que foi destinado para a sua execução no ano de 2000 teve que ser triplicado em 2008, gerando um gasto desnecessário aos cofres públicos. Se tivesse havido o cumprimento do cronograma de obras, o recurso contratado em 2000 seria suficiente. Esta visão da falta de acompanhamento das obras por parte dos gestores também é reconhecida pela própria comunidade.

A falta de planejamento, controle e gestão dos projetos urbanos, acaba adotando a prática dos grandes atrasos nas execuções das obras, principalmente, quando são obras com recursos públicos investidos em áreas pobres, por não se tratar de um projeto estratégico para a cidade e para os grandes investidores imobiliários, com recursos privados. Os pobres por sua vez, continuam por muito tempo, ocupando, vivendo e convivendo nesses espaços sem a observação de qualquer lei ou plano urbanístico e sem condições de habitabilidade. E em função deste processo de não resolução dos problemas, em várias comunidades pobres, se acumulam e perduram por muito tempo as distorções e a exclusão das pessoas nas cidades. As lideranças constituídas nessas áreas buscam captar recursos com a sua participação nos espaços públicos, como o Orçamento Participativo do Município, procurando formas de melhorias dessas áreas. O processo de luta é árduo, e muitas vezes, só são atendidas as demandas dos moradores, fruto de várias pressões exercidas frente ao governo municipal e estadual e dependendo também, da relação que estas lideranças estabelecem com os entes federativos. Além de que essas lideranças gastam o seu tempo de vida, que poderia ser dedicado ao trabalho e ao cuidado dos filhos, participando das reuniões, dos eventos que dizem respeito aos projetos, pagando um “preço”, para ter direito a receber políticas públicas que venham melhorar as suas localidades.

Temos que compreender o contexto da ocupação de Sítio Grande/Dancing Days, para entender o papel do Estado como gestor público frente a este projeto urbano.

A ocupação vivenciada por seus moradores resulta da dificuldade de acesso a terra, como local de moradia, que tem sido um fator determinante dessas muitas carências e desigualdades sociais, especialmente no tocante ao direito à moradia. Nas cidades, os altos preços da terra impõem expressivos custos sociais que são regressivos, inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta. Essas áreas são desprovidas de serviços públicos e são exatamente os mais pobres os que arcam com os custos mais elevados de transporte e de acesso a bens e serviços urbanos. Existem diferentes interesses no acesso a terra, daqueles que precisam dela para estabelecer sua ocupação na cidade. Existe também a luta de classes nesse processo de inclusão e exclusão do espaço urbano.

Conforme coloca Telles (1994):

[...] as cidades são atravessadas ou constituídas por uma dinâmica societária e cada vez mais complexa, heterogênea, diferenciada, com novas clivagens surgindo e cruzando transversalmente a estrutura de classe, desfazendo identidades tradicionais e criando outras tantas, gerando uma pluralidade de interesses e demandas nem sempre convergentes, quando não conflitantes e excludentes (TELES 1994, p. 52).

Sob o manto das desigualdades sociais surgem cidades concretas, complexas, populações distintas, separadas e unidas pelas mais discrepantes situações de vida, vivenciando temporalidades, as mais diversas, representadas pelas alegrias e sofrimento das pessoas.

O Projeto Sítio Grande/Dancing Days é um exemplo da ineficiência do Estado, abordada por Topalov (1979), no processo de produção da cidade e, por conseguinte, no planejamento, no controle urbano e na realização dos investimentos públicos.

Souza (2002) coloca que:

[...] O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (nos países de língua inglesa, management), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazo, o hiper privilegiamento da ideia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. “Em outras palavras, ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo” (SOUZA, 2002, p. 31)

O planejamento envereda-se, para um caminho a ser substituído por formas de “gestões” mais flexíveis. O Estado, muda substancialmente sua função e papel, na prática de exercer oportunidades, análises e desenvolvimento para as cidades. A concepção de se ter a cidade como categorias de funcionalidade e ordenação, nos moldes da produção industrial, na

qual a cidade moderna deveria se adequar, foi defendida até a metade do século XX, e é substituída pela concepção mercadológica. A principal constatação dessas análises é que o planejamento do território não é mais representado pelo ato de controle rígido e fechado e sim, por uma postura de coordenação flexível e aberta, transferindo a execução e parte do planejamento, de ações para unidades inferiores de administração, promovendo incentivos ao empreendedorismo das cidades e das metrópoles, para possuírem uma imagem forte e positiva.

O planejamento deixa de ser o ponto central no controle urbano da cidade, e por consequência, temos a gestão dos projetos enfraquecida e frágil.

Além dos dificultadores e facilitadores do projeto, apontados pelos moradores, durante as entrevistas, os dados trazem as principais conquistas, na percepção dos moradores, com a execução do projeto.

Esses dados demonstram que durante a execução do projeto, o quadro urbanístico das duas localidades sofreu alterações. Conforme o relato dos moradores, muitas conquistas foram realizadas, desde a ocupação das áreas e durante a execução do projeto. As matérias de jornais de circulação local e internacional e os registros fotográficos expressam estas conquistas. Os moradores apontam as seguintes conquistas no aspecto urbanístico: construção de habitações em Sítio Grande, construção da creche em Dancing Days, e a construção da Unidade de Educação Profissionalizante em Sítio Grande. As fotos de 19 a 22, abaixo, ilustram essas conquistas.

Foto 19 - Novo empreendimento em Sítio Grande



Foto 20- Família recebe apartamento em Sítio Grande



Fonte- CEHAB (2013)

Fonte- CEHAB (2013)

Foto 21- Nova Habitação em Sítio Grande



Fonte- CEHAB (2011)

As Fotos 19 e 20, acima, se referem ao novo empreendimento construído em Sítio Grande, beneficiando 60 moradores que foram reassentados, previsto no projeto. Os demais moradores que serão reassentados receberão apartamentos em um novo empreendimento, que está sendo construído em Sítio Grande, segundo a CEHAB (2013), demonstrado na Foto 22, abaixo.

Foto 22- Novo empreendimento em construção em Sítio Grande



Fonte- CEHAB (2013)

A foto 21, acima, ilustra as casas, que foram construídas nas duas localidades, substituindo as moradias insalubres, identificadas no diagnóstico elaborado pela EMHAPE (2000).

Nas Fotos de 23 a 25, a seguir, registramos os equipamentos urbanos das duas áreas, fruto das obras executadas nas localidades e previstas no projeto. A Unidade de Educação Profissionalizante, conforme Fotos 24 e 25, a seguir, oferece cursos técnicos e aulas de

informática e também, é usada para reuniões comunitárias. Os líderes comunitários, homem ou mulher, têm voz ativa em todo o trabalho que está sendo feito. Eles participam da inscrição das famílias no cadastro territorial e da administração de creches e escolas, entre outras coisas. A Foto 23, abaixo, ilustra a creche de Dancing Days.

Foto 23 - Biblioteca da Creche de Dancing Days



Fotografado pela autora (2013)

Foto 24- Unidade de Educação Profissionalizante em Sítio Grande



Fonte- Fotografada pela autora (2013)

Foto 25- Unidade de Educação Profissionalizante Realização do Plantão Social



Fonte- Fotografado pela autora (2013)

Segue a seguir, a matéria do Jornal Diário de Pernambuco, publicada em 20/10/2011, que registra a entrega das moradias do empreendimento construído em Sítio Grande:

[...] Sessenta famílias de Sítio Grande e Dancing Days recebem esta manhã, as chaves e novas moradias, no conjunto habitacional que está sendo construído nas comunidades de Dancing Days e Sítio Grande, no bairro da Imbiribeira. A solenidade conta com a presença do governador Eduardo Campos que, na ocasião, assina a ordem de serviço para construção de outras 128 habitações que também fazem parte do projeto habitacional desenvolvido para as duas comunidades. As 60 casas, que vão abrigar cerca de 300 pessoas, estão distribuídas em oito blocos de dois pavimentos, com dois apartamentos em cada andar. Nesta primeira etapa estão sendo investidos R\$ 2,9 milhões. Ao todo serão 208 habitações, sendo 188 apartamentos e 20 casas, um campo de futebol, duas quadras poliesportivas e 20 banheiros comunitários. A obra está dentro do conjunto de intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), gerenciado pela Secretaria das Cidades e prevê um investimento total de R\$ 25.5 milhões, sendo R\$ 20 milhões do Governo Federal e R\$ 5.5 milhões de contrapartida do estado (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2011).

Esta matéria registra o momento da entrega das chaves das novas moradias construídas em Sítio Grande, das 60 famílias que tiveram que ser reassentadas. Para a construção dessas casas houve um investimento financeiro de R\$ 2,9 milhões.

Outra matéria do Jornal de circulação internacional, o jornal BID América, publicada em 26 de novembro de 2012, registra também as conquistas dos moradores com o projeto. As Fotos 26 e 27, abaixo, publicadas na matéria do jornal, mostram uma das famílias sendo beneficiada com as novas moradias e um dos moradores contratado pela construtora, para a construção da creche em Dancing Days.

Foto 26- Família beneficiada com nova moradia em Sítio Grande



Foto 27- Trabalhador da Creche.

Eugênio da Silva e sua família, prontos para receber uma nova casa oferecida pelo Habitar Brasil

Fonte: Jornal Bid América (26/11/2012)

A matéria publicada no Jornal BID América, abaixo, aborda os objetivos do Programa Habitar Brasil BID, e o Projeto Sítio Grande/Dancing Days, informando o valor do financiamento, mas principalmente, o sentimento de satisfação de três moradores, Sr. Eugênio da Silva, por ter recebido a sua casa, Sr. Rogélio Figueiredo por ter conseguido emprego, pois foi contratado pela construtora para a construção da creche de Dancing Days, e Sr. Eronildo Francisco, que foi contratado pela construtora para a execução da obra da Unidade de Educação Profissionalizante de Sítio Grande. A contratação de moradores estava prevista no projeto social. A inserção da mão de obra local no processo de execução do projeto era concebida como estratégia para o aumento de emprego nas áreas.

[...] Mais do que um abrigo. Em Recife, no Brasil, um programa habitacional para famílias de baixa renda cria um círculo virtuoso de mudança social e participação comunitária. A chuva não será mais um problema para Eugênio da Silva. Durante anos, esse morador de 67 anos enfrentou goteiras em sua casa. Eugênio construiu sua casa modesta num pequeno lote que lhe foi cedido pelo governo. Quando a situação ficou difícil, Eugênio teve de acolher suas duas filhas casadas, Rosa e Lourdes, que levaram consigo o marido, os três filhos de Rosa e os dois filhos de Lourdes. Agora, a família vai se dividir para melhorar suas condições de vida. Eugênio da Silva e sua família, prontos para receber uma nova casa oferecida pelo Habitar Brasil. O BID aprovou um financiamento de \$250 milhões para o projeto, cujo custo total é de US\$ 417 milhões. [...] O objetivo é encontrar uma solução abrangente para essas comunidades, proporcionando assistência tanto no que se refere à infraestrutura física como à melhoria de vida das pessoas que ali vivem”, diz Claudia Nery, a representante do BID. Além da garantia de melhor moradia, alguns beneficiários são também contemplados com oportunidades de emprego. Foi isso que aconteceu com o ex- desempregado, Rogélio Carlos Figueiredo, de 27 anos. casado e com um filho de quatro anos, Figueiredo foi contratado para ajudar a construir uma creche em Dancing Days. Moradores desempregados também arrumaram emprego na comunidade vizinha, de Sítio Grande, como Eronildo Francisco da Silva, de 54 anos, que está trabalhando na equipe de construção da nova escola profissionalizante. A própria comunidade resolveu estabelecer um número máximo de novos residentes, para evitar mais danos ao ambiente”, conta Neide Maria da Silva, vice-presidente da Associação de Moradores de Sítio Grande. Rogélio Figueiredo foi contratado para ajudar a construir uma creche no conjunto habitacional Dancing Days. Mas, além das novas construções, o programa teve um efeito notável no que se refere a motivar as pessoas que vivem nessas duas áreas para participarem dos eventos. (JORNAL BID AMÉRICA, 2012).

Além das conquistas apontadas pelos moradores com a execução do projeto, descritas acima, os moradores trazem como conquistas também: a pavimentação das ruas e o saneamento, ilustradas nas Fotos 28 e 29, a seguir.

Foto 28- Pavimentação das ruas de Sítio Grande



Fonte- Fotografado pela autora (2013)

Foto 29- Ruas saneadas de Sítio Grande



Fonte- Fotografado pela autora (2013)

Salientamos que nas duas áreas, com a implementação da infraestrutura, as habitações também se transformaram, no seu aspecto arquitetônico e deixaram de serem habitações irregulares. Observamos que as habitações, em sua maioria, atualmente nas áreas, são habitações construídas em alvenaria, alterando a paisagem do lugar, onde as moradias que existiam anteriormente eram, em grande parte, construídas com madeira ou papelão. Em algumas dessas habitações existem dois usos, funcionam como moradia, mas também, como comércio, conforme as Fotos 30 e 31, abaixo.

Foto 30- Habitações em Sítio Grande



Fonte- Fotografado pela autora (2013)

Foto 31- Habitações com funcionamento do comércio



Fonte- Fotografado pela autora (2013)

Fazendo uma análise das transformações ocorridas nas duas localidades, no aspecto urbanístico, podemos dizer que o Projeto Sítio Grande/ Dancing Days tem proporcionado a integração das duas áreas com a cidade, com a construção de avenidas que dão acesso aos bairros do entorno, conforme os objetivos do projeto e do Programa Habitar Brasil BID, além de ter melhorado os serviços públicos, como o de água, limpeza urbana, saneamento, drenagem. Também temos que registrar que a construção de novas habitações nestas áreas proporcionou melhorias de habitabilidade para os seus moradores.

Nas entrevistas realizadas com as técnicas sociais, foi possível identificar os avanços, os problemas e as conquistas do projeto, na percepção destas técnicas. Dentre os dados colhidos do ponto de vista urbanístico, podemos citar como avanços: a construção do conjunto habitacional em Sítio Grande; a construção da unidade de educação profissionalizante em Sítio Grande; a construção da creche em Dancing Days. Como problemas identificados pelas técnicas, temos: a paralização das obras, a mudança do projeto, a incerteza da conclusão do projeto, e por último, como conquistas, mencionamos: a construção das moradias, a realização dos Cursos para os moradores, a pavimentação das ruas e a implantação do saneamento, em andamento.

Para as técnicas entrevistadas foi de fundamental importância entender as dificuldades encontradas para a execução do projeto, para que buscassem as alternativas de solução com a CEHAB, visando o cumprimento das obras e o atendimento às demandas dos moradores, trazidas durante a realização do plantão social, das reuniões e assembleias, realizadas nas comunidades, estreitando o canal de comunicação entre moradores e técnicos.

Portanto, alguns avanços e conquistas com o projeto, colocado pelas técnicas sociais foram similares, aos colocados pelos moradores, como a construção do novo empreendimento, dos equipamentos, a execução da pavimentação e do saneamento nas áreas.

Ao relacionarmos estes avanços e conquistas descritos acima, com as metas propostas no projeto, podemos dizer que, grande parte destas metas propostas já foi executada. Entretanto, já se passaram 13 anos que o Projeto Sítio Grande/Dancing Days foi contratado e recursos investidos, e, mesmo assim, com todo este período, ainda não foi concluído. Portanto, podemos identificar esta questão novamente, como um problema na Gestão Pública da CEHAB, que teve seu papel fragilizado no controle urbano e na condução do projeto.

A nova Gestão Pública na bibliografia recente conceitua como um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Hood e Jackson (1991) defendem que esta gestão é um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem baseados em um conjunto de doutrinas e justificativas, relativamente coerentes umas com as outras.

Teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão, que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. "Boa governança" é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública.

Pierre e Peters (2000) delineiam os elementos inexoráveis da Governança Pública: estruturas e interações. As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas.

Richards e Smith (2002) contestam esse tipo de entendimento, respondendo que o Estado mantém seu papel de liderança na elaboração de políticas públicas. De acordo com os autores, a Governança Pública provoca a criação de centros múltiplos de elaboração da política pública, em nível local, regional, nacional ou supranacional. O Estado, no entanto, não perde importância, e desloca seu papel da implementação, para a coordenação e o controle. Essa abordagem centrada no Estado cria "instrumentos de colaboração e um modelo mais transparente e integrador de Estado, que serve como um veículo ao alcance de interesses coletivos" (PIERRE E PETERS, 2000, p. 92). Tratando de questões mais práticas, disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas.

O projeto Sítio Grande/Dancing Days como um problema de má gestão pública por parte da CEHAB, tem como balizador desta má gestão, a participação das lideranças e dos moradores em geral, com o propósito de ver realizado e concluído este projeto, com todas as intervenções urbanísticas realizadas, e poder assim, se concretizar a melhoria da qualidade de vida dos moradores que, lutaram, vivenciaram, participaram deste projeto e muitos sonharam com a transformação deste lugar. Esta participação sendo prioritariamente feminina representou um papel importante na transformação destas localidades, sendo a participação das mulheres, o meio encontrado por elas, para a busca de satisfação de necessidades para sua família.

Sassen (2010) entende que as mulheres estão emergindo como um ator chave na transformação das cidades e que os números estão crescendo. Para a autora, as cidades têm trabalhos que demandam muito e absorvem tempo, o que faz com que os modos usuais de cuidar das tarefas de casa não sejam o da família patriarcal que conhecemos, ou seja, das mulheres. Essas transformações contêm possibilidades para a autonomia e empoderamento das mulheres. E também, a participação das mulheres nas cidades fez com que elas desempenhassem relações de poder, e afirmassem o seu papel na sociedade como cidadã, fazendo com que a opressão fosse diminuída.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade do Recife, cidade das águas, com sua beleza natural, cortada por rios, traz no seu processo histórico, a cidade dos contrastes. Com sua beleza e sua miséria, o seu povo busca um espaço, e se encontra, no meio de alagados e mangues. Esse povo recifense trabalhador e criativo, pobre da cidade, usa como modalidade de moradia nesse espaço, os mocambos e o povo possuído de recursos, constroem suas casas em áreas centrais da cidade.

A cidade é praticada pelo indivíduo e reforça a sua identidade. Os mocambos, habitação peculiar, retrata um período da história do Recife. De mocambos à formação dos bairros da cidade, Recife modifica a sua paisagem e se transforma. O rio permanece marcando a fisionomia da cidade, mas os bairros perderam os limites, interligaram-se, transformando-se em ambientes construídos, comportando muitas atividades e deslocamentos. A cidade é diferenciada e segregada. Os recifenses não mais reconhecem a sua cidade e o povo em busca de um espaço se solidariza e se une, num processo coletivo em luta pela moradia e pelos direitos básicos.

Durante o estudo foi possível compreender os vários elementos que perpassam a construção da cidade do Recife e a luta do povo recifense na construção do direito à moradia e o acesso à cidade, frente a tantos contrastes e desigualdades sociais. Compreender estes elementos numa perspectiva de gênero foi um grande desafio. O espaço urbano estabelece hierarquias e prioridades que favorecem determinados valores e anulam outros. A casa e a cidade se adaptam aos movimentos, o homem se apropria, controla e vigia o entorno urbano.

Recife pela sua formação histórica e pela cultura local propicia o surgimento de movimentos descentralizadores e participativos, se torna cidade de referência nos processos democráticos. Não podemos deixar de reconhecer esta prática, com a formação do PREZEIS e dos Movimentos de Bairros/Orçamento Participativo.

No processo de construção da cidade, o povo recifense das camadas mais pobres, excluído da cidade formal, busca o acesso a terra em lugares considerados fora da franja central urbana, os morros, os alagados e os mangues, e cria a sua inserção na cidade, através da moradia, construída com seu esforço do trabalho. Surgem assim, as moradias construídas pelo processo da autoconstrução. E esses alagados, morros e mangues, vão criando formas e se constituem em áreas pobres na cidade do Recife, com os problemas de um povo que sofre as consequências do processo da pobreza humana nas cidades, com a falta de serviços, a violência e a falta de direitos civis, socioeconômicos, ambientais, de qualidade de vida,

políticos e culturais. Nesse processo de ocupação do espaço, surgem conflitos de grupos de interesses e o Estado, como centralizador, exerce o papel de intermediação desse processo.

Desafiador foi compreender este desenho urbano na cidade do Recife com um enfoque de gênero, através da aproximação com o processo de ocupação de duas localidades pobres na cidade, tendo como referencial a mulher. As localidades Sítio Grande e Dancing Days, são ocupadas em 1930, no século XX, período de efervescência no Recife dos movimentos sociais na luta pelo acesso a terra, com a construção dos mocambos. Sobre fortes conflitos de interesses, com a expulsão dos seus ocupantes e com o apoio da igreja católica e através da sua organização, os ocupantes resistem e enfrentam um dos mais cruéis processos da cidade, o da exclusão socioespacial.

Outras pessoas chegam nessas áreas e estas vão criando formas e se constituindo em localidades com limites de fronteiras, dentro de um bairro formal da cidade. Um dos grandes avanços ocorridos com as duas localidades, fruto do processo reivindicatório dos moradores, foi quando estas áreas foram consideradas áreas ZEIS, nominadas de ZEIS Sítio Grande.

No ano 2000, estas áreas enfrentam um processo de transformação urbana, através da execução de um projeto urbanístico, fruto da organização e da luta dos moradores, pelo direito à moradia. O Estado se faz presente no papel de controlador e provedor de habitações e serviços para os pobres, neste momento, num período em que os investimentos públicos em habitação retornam.

Sítio Grande/Dancing Days é priorizado na reunião da COMUL, para receber investimentos públicos, resultado da luta dos seus moradores. Sítio Grande/Dancing Days começa o seu processo de transformação, com a identificação dos seus moradores. A população se organiza, as suas representações se expressam e os moradores cansados de tantas reivindicações, em prol da melhoria dos lugares, começam a acreditar que vai ser diferente desta vez. Sítio Grande/Dancing Days, afinal, se transformará num bairro da cidade do Recife.

Sítio Grande e Dancing Days, na sua composição populacional se destacam com a presença das mulheres em sua maioria, muitas delas chefes de família. Mulheres que lutam pela sua sobrevivência, mas, ao mesmo tempo, mulheres que vão, em busca do conhecimento, através da educação formal e constroem sua legitimidade no espaço privado, entendendo o espaço, lugar onde moram e dialogam, construindo assim sua representatividade, frente aos moradores daquele lugar e nos espaços públicos, com a sua voz que transcende o desejo e a esperança por dias melhores, alcançam limites nunca pensados. Essas mulheres que sofrem o processo de opressão natural, por ser mulher, continuam o seu

processo de luta. Na sua percepção, algumas conquistas já foram alcançadas, mas a busca por melhorias é infundável. A participação das mulheres como indivíduo político estabelece relações sociais de poder nas cidades e afirma o seu papel de cidadã.

A participação das mulheres se fez presente no acompanhamento do projeto, participando das discussões, nas reuniões locais, sobre os problemas decorrentes das obras, quando estas foram paralisadas por diversas vezes, bem como, sobre o cumprimento das intervenções previstas no projeto original; nos eventos educativos para os seus moradores, de diversos grupos etários, na área de saúde, meio ambiente, educação e cidadania e nas reuniões que trataram sobre os temas relacionados aos problemas cotidianos da vida dos moradores, de ordem familiar, e relacionados à educação dos seus filhos, junto aos técnicos e representantes institucionais das empresas que fazem a execução e a gestão do projeto. Ao mesmo tempo, nos espaços públicos, registramos a presença e participação das mulheres, como por exemplo, nas reuniões da COMUL, onde representaram seus moradores, quando se discutiam as questões relacionadas às suas localidades.

A participação das mulheres nos espaços público e privado foi expressiva, comparada com a participação dos homens, conforme os dados apontados no estudo. Por sua vez, os homens também tiveram a sua participação no acompanhamento do projeto, porém esta participação foi menos expressiva, se considerarmos os diversos eventos que ocorreram nas localidades. Entretanto, a participação dos homens foi decisória, nos eventos em que havia a presença dos representantes institucionais e dos técnicos, onde discutiram questões sobre as obras e foram tomadas resoluções que impactaram diretamente na vida dos moradores, como a definição da construção das unidades habitacionais. As mulheres participavam em maioria, comparada com os homens, utilizando-se do seu tempo de vida que poderia ser dedicado ao cuidado com o trabalho, a vida dos filhos, pagando um “preço”, para receber políticas públicas que venham melhorar as suas localidades e as condições de vida de seus familiares.

Os homens também participam dos eventos comunitários, se integram aos moradores nas discussões, na perspectiva de exercer poder como representantes das comunidades pobres e muitas vezes, esse poder, aos poucos, vai se transformando em um poder político. Portanto, a relação que a mulher estabelece com os homens num processo participativo é uma relação de dominação pelo homem. Nesta relação, o homem exerce o papel de autoridade.

Nos eventos ocorridos nas localidades durante a execução do projeto, onde foram discutidos os assuntos de ordem familiar e que diziam respeito à educação dos filhos, a participação das mulheres é total, Estes assuntos são vistos pela sociedade como assuntos que devem ser tratados pela mulher. Estes problemas relatados fazem parte da vida dos moradores

pobres, como a violência, o consumo de drogas, baixa estima, desemprego, dentre outros. E são necessários serem discutidos nos espaços locais, pois com o diálogo e a troca de experiência entre os moradores e sob a orientação de técnicos especializados, que muitas vezes nestas reuniões estiveram presentes, por solicitação da CEHAB, minimizam os problemas e melhoram a saúde física e psíquica dos moradores. Estes assuntos precisam ser considerados pelos gestores públicos durante a implementação de projetos urbanos em áreas pobres das grandes cidades. Trata-se de um problema de saúde pública.

A participação integra o cotidiano da coletividade humana e os leva a participar de grupos, na busca de alcançar objetivos que lhes seriam de difícil consecução, se fossem feitos isoladamente.

A participação das mulheres no projeto também foi positiva, pois legitimou e quebrou paradigmas e fortaleceu a sua representatividade frente aos moradores ao longo dos anos. Este fato é registrado com a presidente da Associação de Moradores de Dancing Days que ainda é a mesma representante, desde o início da execução do projeto. Essas representações são os verdadeiros diagnosticadores das necessidades coletivas.

Também temos que enfatizar que o Projeto Sítio Grande/ Dancing Days foi executado sem a realização de uma gestão de qualidade por parte da CEHAB, no que diz respeito ao seu planejamento, eficiência e eficácia do projeto, ao cumprimento de prazo de contrato, de metas e com um processo executivo muito longo, por mais de 12 anos. Esta gestão, por conseguinte, enfrentou diversos problemas de ordem administrativa, financeira, construtiva e de gestão, ocorrendo a paralisação das obras por diversas vezes, mudanças de empresas construtoras e de projeto, além do Governo do Estado de Pernambuco necessitar de um investimento financeiro superior ao previsto no seu projeto original para a sua implementação.

Os projetos elaborados pela EMHAPE na época da contratação do Projeto Sítio Grande/Dancing Days foram considerados pela Caixa Econômica Federal como projetos básicos. Sendo assim, foi necessário complementá-los, para que se tornassem projetos executivos. Em consequência, houve atrasos nas obras, e por sua vez, maiores gastos com estudos técnicos. Estes motivos foram centrais para o atraso nas obras e consequentemente, para a demora na liberação dos recursos pela Caixa, uma vez que, conforme diretrizes do Programa HBB, a liberação de recursos para o proponente, no caso deste projeto, o Governo do Estado de Pernambuco, que depois seria repassado à construtora, só ocorreria após a execução da meta física (das obras), prevista no cronograma de obras do projeto. Estes problemas acarretaram na insatisfação dos moradores quanto ao cumprimento do projeto e

em consequência, muitas vezes, exerceram pressão ao Estado para a continuidade das intervenções que estavam sendo realizadas.

É importante colocar que o Estado tem o papel de controlador e fomentador de políticas públicas. Entretanto, o Estado, no caso de Sítio Grande/Dancing Days, além de ter exercido uma política de má gestão, não foi eficaz no seu papel e ainda, utilizou-se do tempo dos moradores, muitas vezes, para resolver as questões decorrentes dessas políticas, junto aos técnicos, no momento que participaram das reuniões e eventos ocorridos durante o projeto.

A organização dos moradores e sua participação efetiva durante a execução do projeto foram essenciais para a realização do controle urbano e para o monitoramento do projeto, que inicialmente foi realizado através da Comissão de Acompanhamento de obras e ao longo do projeto, pelos representantes das Associações de Moradores das duas localidades. Temos que reconhecer que, com todas as dificuldades enfrentadas tanto pelos que executam o projeto (construtoras), quanto para os que fazem a gestão do projeto (CEHAB), bem como, para os representantes dos moradores, as obras executadas nas duas localidades, como o saneamento, a pavimentação e a construção de moradias, modificaram a paisagem urbana e a qualidade de vida dos moradores.

A participação das mulheres na construção de uma política urbana que atendam às diretrizes definidas na Constituição de 1988 esteve presente nos diversos espaços públicos e privados, e resulta das lutas individuais e organizadas das mulheres, e que, como processo participativo, contribuíram para a construção de um modelo democrático de desenvolvimento das cidades.

Portanto, a participação das mulheres em Sítio Grande/Dancing Days foi expressiva na transformação urbanística e social das duas localidades e nos permite pensar em novas pesquisas que nos tragam outros elementos para discussão.

REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Norberto. **Assistência y Assistencialismo: pobres controlados o erradicacion de la pobreza**. 4. Ed. Buenos Aires: Lumen, 2008.

ALAMBERT, Zuleika. **Feminismo: o ponto de vista marxista**. São Paulo: Vozes, 1986.

ALFONSIN, Betânia. **A Política Urbana em Disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)**. Rio de Janeiro, IPPUR, 2008.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo In: SADER, E; GENTILI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: Edusp, 2000.

ARAUJO, C. **Marxismo, feminismo e o enfoque de gênero**. Crítica Marxista, n. 11, p.65-70. São Paulo: Boitempo, 2000.

ARCOVERDE, Ana C. Brito. **O Coletivo Ilusório: Uma reflexão sobre o conceito de comunidade**. Recife, Editora Universitária, 1985.

ARRAZOLA, Laura Susana Duque. Mulheres e feminismo em Pernambuco: reflexões sobre uma trajetória. In: SALES, Celina de Maria Veras et all (org.). **Feminismo: memória e história**. Fortaleza, Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Gênero, Idade e Família, Imprensa Universitária. 2000.

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Desenvolvimento humano e habitação em Recife**. Recife, 2000.

AZEVEDO, A. de. **Arraiais e corrutelas**. Boletim Paulista de Geografia. São Paulo: AGB/São Paulo, n. 27, p. 3-26, 1957.

AZEVEDO, Daiane Cristina Cardoso de; CAVALCANTI, Flávia Carla Nunes. **O processo de regularização fundiária na ZEIS Torrões**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999. Monografia de Graduação em Serviço Social.

BACELAR, Tânia. **As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BAVA, S. C. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

_____. A produção da agenda social: uma discussão sobre contextos e conceitos. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 31, ago. 2003.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**. São Paulo, Editora 34, 1992.

- BENEVIDES, M. Vitória. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- BENITEZ, Raul e ZENHENO, Regina. **II SUNAM**, São Paulo: Sebo Colossal, 1990.
- BEZERRA, Maria Lucila - **Desenvolvimento Urbano Sustentável: realidade ou Utopia**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.
- BLAY, Eva Alterman. **Mulheres e movimentos sociais**. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 8, n. 3, 1994, p. 45-47.
- BONDUKI, Nabil – **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula**. São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em 27/02/2013.
- BORJA, Jordi. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo, ano 16, n. 39, p. 32-47, 1996.
- BORON, Atilio A. **Tras el buho de minerva: mercado contra a democracia em el capitalismo de fin de siglo**. Buenos Aires. Fondo del cultura económica de argentina/CLASCSO, 2000.
- BOSCHI, R. R. **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- BOURDIEU, Pierre **O poder simbólico**. Lisboa: Difel. 1989.
- _____. **A Dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BOTEGA, Leonardo- **A política habitacional no Brasil (1930-1990)**. Periódico de Divulgação Científica da FALS, São Paulo, Ano I, Nº 02, p. 1-14, Março de 2008.
- BRUSCHINI, Maria Cristina Aranha. **Tendências da força de trabalho feminina brasileira nos anos setenta e oitenta: algumas comparações regionais**. Textos da Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n.1, 1989. Disponível em: www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/textos_fcc/.../arquivoAnexado.pdf, Acesso em 20/08/2013.
- BRUSCHINI, Cristina (orgs.) **Rebeldia e submissão**. São Paulo: Vértice, p.255-308. 1990. **Emprego, família e debate sindical: a discussão sobre a divisão sexual do trabalho**. In: Seminário Franco-Brasileiro : Mercado de Trabalho, Estratégias e Familiares e Processos de assalariamento. Rio de Janeiro: IFCS, UFRJ, 1990, p.33.
- BURGOS, Ana. **A Articulação Interinstitucional como fator de sustentabilidade dos projetos urbanos: Estudo de caso Sítio Grande/Dancing Days**. Tese de Mestrado. Recife, 2005.
- CADERNOS MCIDADES DESENVOLVIMENTO URBANO, Brasília, 2004.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caderno de Orientações de Empreendimento: Manual Técnico de Engenharia; Manual Técnico de Trabalho Social**, Brasília, 2009.

CAPPELIN, Paola. **Silenciosos e combativos:** as contribuições das mulheres na estrutura sindical no Nordeste. In: COSTA, Albertina Oliveira, 1989.

CARDOSO, Adauto. **Desigualdades Urbanas e Políticas Habitacionais.** Cadernos Metrôpoles. Rio de Janeiro, v.1, n. 1, 2002.

_____. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; Aragão, T. A.; Araujo, F. S. **Habitação de Interesse Social:** política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. Rio de Janeiro: Anais do XIV ENANPUR, 2011.

CARNEIRO, Patrício. **Política de Gestão Urbana no Brasil:** limites e desafios para sua consolidação. Caminhos de Geografia, Uberlândia, V. 9 n. 28, ,Dez/ 2008, p.88-95.

CARRASCO, André. **O Caráter Crítico do Planejamento Urbano no Brasil.** Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CARVALHO, Marília Pinto de. Gênero e trabalho docente: em busca de um referencial teórico. In: BRUSCHINI, Cristina; HOLLANDA, Heloísa (Orgs.). **Horizontes plurais:** novos estudos de gênero. São Paulo, FCC, Editora 34, 1998.

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação Social no Brasil Hoje.** Polis Papers, n.2, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acesso em 20.03.2013

CASTELLS, Manoel. La cuestión urbana. 4 ed. México: Siglo XXI, 1977.

_____. **A Questão Urbana,** Ed. François Masperu: Paris, 1983.

CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. **Movimentos sociais urbanos e construção do espaço do cidadão em lugares pobres do Recife/PE:** uma história dos movimentos de bairro, conquistas e impasses, na busca da construção da cidadania. Revista de geografia, Recife, v.19, n.2, pp.29-61, jul./dez. 2002.

CASTRO, Josué de. Perspectiva Ideal da cidade do Recife. In: **Boletim da Cidade e do Porto do Recife.** Recife, n. 19-34, Jan-dez/1946-1949.

CASTRO, Mary Garcia. **O Conceito de Gênero e as análises sobre Mulher e Trabalho:** Notas sobre Impasses Teóricos. Cadernos CRH, Salvador, n. 17, p. 80-105, 1992 .

CHAUÍ, Marilena. **Participando do debate sobre mulher e violência.** Rio de Janeiro, Zahar, 2001.

CHAUÍ, M. **Considerações sobre a Democracia e alguns obstáculos à sua concretização.** Em Seminário os Sentidos da Democracia e da Participação (Org). Instituto Polis. Obtido em 4 de outubro de 2004 no World Wide Web: http://polis.org.br/seminario/para_coloqui_polis.htm, 2004.

CODES, Ana Luiza Machado. **A Trajetória do Pensamento Científico Sobre Pobreza:** Em

direção a uma visão complexa. Texto para Discussão, n.1332. IPEA: Brasília, 2008.

COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MOCAMBOS DO RECIFE. Observações Estatísticas sobre os mucambos do Recife. Recife: Imprensa Oficial, 1939.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo, 3 ed. Editora Ática, Série Princípios, n. 174, p. 1-16, 1995.

CORTÊS, José Miguel. **Políticas do Espaço: arquitetura, gênero e controle social**. São Paulo: Editora Senac, 2008.

COSTA, Albertina. **Mercado de Trabalho e Gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

CUPERTINO, Luiz. **A Construção da Política Urbana no Brasil**, Rio de Janeiro, Assembléia Legislativa, 2009. Disponível em : http://al.go.leg.br/arquivos/asstematico/estudos0014_construcao_politica_urbana.pdf. Acesso em 20/05/2013.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 2009.

DERRUAUX, M. **Tratado de geografia humana**. Barcelona: Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1964.

DIAS, Roberta. **Marcos Teóricos, Paradigmas e sentidos da Participação**: Faces diversas de um mesmo espelho. VI Conferência Regional de Instr para a América Latina, Salvador, Bahia, 2007.

DIRCE, Koga. **Medidas de Cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

DRAIBE, Sônia. **Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Projeto Reformas de Políticas para aumentar a efetividade do Estado na América latina. Campinas, Nepp, UNICAMP/CEPAL, 1992.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e exclusão social**: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, 2002.

ETAPAS. **Orçamento Participativo no Recife**: o olhar da RPA 6. Recife, 2004.

_____. **Entidades Populares dos Bairros da Região Metropolitana do Recife**. Recife, 1975.

_____. **Movimento de Bairro do Recife e seu Relacionamento com a Prefeitura entre 1955 e 1989**. Recife, Editora Eapas, 1989, v. 1, p. 1-89.

_____. **Movimento de Bairro:** repetição; invenção. Recife, 1988, 121 p.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução.** São Paulo, Lua Nova, n. 28-29, 1993 p. 107-157.

EZQUIAGA, José María. **Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano.** In: Urban, Barcelona, 1997, p. 1-33.

FARAH, Marta Ferreira Santos-**Parcerias, novos arranjos institucionais e Políticas públicas locais.** FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. O município no século XXI-cenários e perspectivas, São Paulo, Edição comemorativa dos 30 anos do CEPAM, 2000.

FASE-NE, CENDHEC., URB-Recife.. PREZEIS – **Plano de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social** – Manual para lideranças. Recife, 1997.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975

FERREIRA, Leila C-**A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil,** São Paulo: Bontempo Editorial, 1998.

_____. Leila C. **Participação Pública, acesso a informação e a justiça.** São Paulo, Bontempo Editorial, 1999.

FERTRIN, Rebeca Buzzo. **Mulheres em construção: o papel das mulheres mutirantes na construção de casas populares.** Estudos feministas, Florianópolis, v.18, n.2, maio-agosto,2010, p. 352.

FORN I FOXÁ, M. D. **Barcelona:** estratégias de transformación urbana y econômica. Barcelona, S.I Mimeo, 1993.

FREITAS, Fernando. **Parceiros na vitória:** administração participativa no mundo. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1991.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de estatística e informações. **Déficit habitacional no Brasil.** Belo horizonte, Convênio PNUD/ Ministério das Cidades, 2008.

FURTADO, Bernardo. **Índice de Vulnerabilidades das Famílias (2000-2010):** Resultados. Brasília, IPEA, 2013.

FURTADO, Ricardo e Fátima. **Noções de Economia Ambiental.** Instituto de Tecnologia e Gestão, Recife, 1998.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais.** Paradigmas clássicos e contemporâneos. 9 ed. São Paulo, Loyola, 2011.

_____. (Ogs.). **Movimentos sociais no início do século XXI:** antigos e novos atores sociais. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 2007.

_____. **Novas teorias dos movimentos sociais.** São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. **Movimentos Sociais na era Global.** Petrópolis: RJ: Loyola, 2012.

GROSSI, Miriam Pillar. **Identidade de Gênero e Sexualidade.** Rio de Janeiro, Rocco, 2007.

GOUVEIA, Taciana. **O sentido e a pertinência de articular a luta feminista por diretrizes para políticas públicas.** In: Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas, Recife, Articulação de Mulheres Brasileiras, junho, 2004.

GUIMARÃES, R. Rio+10 ou Rio-30? **Crônica de um fracasso anunciado:** desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe desde a Rio-92 e a partir de Joanesburgo. Santiago, Mimeo, CEPAL, 2002.

GUIMARÃES, Maria de Fátima. **Gênero e Gobierno Municipal.** La participacion de las mujeres em el programa prefeitura nos bairros de la cidade de Recife. Espana, Bilbao, Universidad de Deust, Micropublicaciones ETD, 2000.

GUSMÃO, Jaime. **Risco geológico no Recife.** In: 7 Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia, 1993, 16p.

HÉRITIER, Françoise. **Masculin/Féminin: la pensée de la différence.** Paris: Ed. Odile Jacob, 1996.

HIRATA, Helena et ali. **Dicionário Crítico do Feminismo.** São Paulo: Editora UNESP, 2009.

_____. **Nova divisão sexual do trabalho?** Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Bontempo, 2002.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IBGE. **Microdados da Pesquisa Nacional por amostra de domicílios 1992-1999 e síntese de indicadores sociais.** Rio de Janeiro, 2000.

IZUMINO, Wânia Pasinato. **Justiça e violência contra a mulher:** o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero. São Paulo: Annablume: FAPESP, 1998

JACOBI, Pedro R. **Cidade, Ambiente e Sustentabilidade.** São Paulo, Cortez,, 2000.

JOERGES, R. **O Sistema Urbano.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992 .

JUNIOR, Jose Carlos. **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano.** Estudos Geográficos: Rio Claro, 2004.

LABHAB (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP). **Parâmetros para urbanização de favelas.** Rio de Janeiro, FINEP/CEF, 2000.

- LACAZE, Jean. **Os Métodos do Urbanismo**. Campinas: Pairus, 1993.
- LA MORA, Luis de. **Aferição da qualidade da participação dos novos atores sociais nos mecanismos de gestão democrática das políticas públicas**, In: Lacerda, N. Leal. S. Do local ao global, o papel dos novos atores nas políticas públicas. Recife, UFPE, 1998.
- LAGARDE, Marcela. **Claves identitarias de las latinoamericanas en el umbral del milenio**, Portugal, Ana María y Carmen Torres (Eds). El siglo de las mujeres. Isis Internacional Ediciones de las Mujeres. Santiago de Chile. No 28. p. 13-28.
- LANDIM, L. **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. Textos de Pesquisa. Rio de Janeiro: ISER, 1993.
- LEAL, Suely. **Fetichismo da Participação Popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife, CEPE, 2003.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, H. The Production of Space. Tradução (translated): Donald N. Smith. Blackwell Publishing (USA), 1991. p. 454 p.
- LERNER, Walter. **Organização Participativa**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- LIMA JÚNIOR, Pedro. **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”**: deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2010.
- LIMA, Rosa. **A Cidade Autoconstruída**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.
- LIPIETZ, Alain. **El capital e su espacio**. México: Siglo XXI, 1977.
- LIRA, José Tavares. **A construção discursiva da casa popular no Recife (década de 30)**. Lisboa, v. XXIX, n. 127, 1994, p. 733-753.
- LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação**: uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. 179 p.
- MACHADO, Eduardo- **Planejamento e Agentes Urbanos no Brasil**. Fortaleza, Pensar Fortaleza, v. 13, n. 1, 2008, p. 95-108.
- MACÊDO, Márcia dos Santos. Tecendo o fio e segurando as pontas: mulheres chefes de família em Salvador. In.: BRUSCHINI, Cristina; PINTO, Céli (orgs). **Tempos e Lugares de Gênero**. São Paulo, FCG, Editora 34, 2001, p. 1-13.
- MARCHALL, T. **Letter from Barcelona**. Planning Pratic and Research. Barcelona, v. 5, n. 3, 1990, p. 25-28.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis, Vozes, 1987.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

_____. As Idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia (orgs). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis. Vozes, 2000, p. 121-192.

_____. Brasil, **Cidades-alternativas para a crise urbana.** Rio de Janeiro, Vozes, 2001.

_____. **Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito a cidade.** Rio de Janeiro, 2006.

_____. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** São Paulo, Políticas sociais – acompanhamento e análise, IPEA, V. 12, p. 211-220, 2006, .

MATTEI, Lauro. **Gênese a agenda do “novo desenvolvimentismo brasileiro”.** IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro, 2011.

MATOS, Marlise, **Idéias Modernas e Comportamentos Tradicionais: a persistência das desigualdades no Brasil.** Belo Horizonte, Argumentum, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã (Feuerbach). São Paulo: Hucitec, 1996.

MELO, Mário Lacerda. **Metropolização e Subdesenvolvimento: o caso do Recife,** Recife: SUDENE, 1978.

MENESES, José Luiz. **A ocupação de Recife numa perspectiva histórica.** In: Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife. Prefeitura da Cidade do Recife, 1999.

MENDES, Mary Alves. **Mulheres no Prezeis: conquistando a cidadania e alterando as relações de gênero.** Cadernos Estudos Sociais, Recife, V. 17, n. 1, p. 109-132, jan/junho/2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos do Ministério das cidades.** Brasília, Midades/Governo Federal, 2008.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra. **Organização socioespacial e mobilidade residencial na Região Metropolitana do Recife, PE.** Cadernos Metrópole, n. 12, p. 123-144, 2004.

MONTE-MOR, Roberto. **Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação.** etc, espaço, tempo e crítica .Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas, Minas Gerais, n° 1, vol. 1, 2007. Disponível em <http://www.uff.br/etc>.,

MONTE-MOR, Roberto. **As teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil.** Minas gerais, 2007. MOREIRA, Helion. **O Plano Diretor e as Funções Sociais da Cidade.** Rio de janeiro, 2008.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **Teoria das Organizações: evolução e crítica**. 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001

MURARO, Rose Marie, **Mulher, Gênero e Sociedade**, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2001.

NAVARRO, Tania. **Mulheres em Ação: práticas discursivas, práticas políticas**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

NOVAIS, Pedro. **Uma Estratégia Chamada “Planejamento Estratégico”**. Rio de Janeiro: Letras, 2010.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**, Rio de Janeiro/Brasília: Zahar Editor ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Francisco Baptista. **Noções elementares de urbanismo**. Juiz de Fora, Minas Gerais, União Industrial Editora. 1937.

OLIVEIRA, Francisco de. **A tarefa da Crítica**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

PAOLI, Maria Celia. **As ciências sociais, os movimentos sociais e a questão do gênero**. In: Novos Estudos CEBRAP, n.31, 1991, p. 107-120 Disponível em www.novos estudos.com.br.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PEQUENO, Renato. **Políticas Habitacionais Favelização e Desigualdades Sócio-Espaciais nas Cidades Brasileiras. Transformações e Tendências**. Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XII, n. 270, agosto de 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm>.

PEREIRA, P. C. X. P. **Cidade: sobre a importância de novos modos de falar e pensar as cidades**. In: Bresciani, Maria Stella. **Palavras da Cidade** Porto Alegre, UFRGS, 2001, p. 261-284.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco**. Pernambuco: Companhia Editora e Pernambuco, 1989.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, politics and the state**. New York: St. Martin's Press, 2000.

PINTO, Celi Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

PONTUAL, P. C. O. **Processo Educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado**. 2000, Tese de Doutorado não publicada. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2000.

PONTUAL, Virgínia. **Uma Cidade e dois Prefeitos: Narrativas do Recife das décadas de 1930 a 1950**. Recife, Editora Universitária, UFPE, 2001, 267 p.

PORTELLA, FILHO, Petrônio. **O ajustamento da América Latina**: crítica ao modelo de Washington. Lua Nova, n. 32. p.101-131, 1994.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. L. A. Monjardim (Trad.). Rio de Janeiro, FGV, 2002.

RAGO, Margareth. **Epistemologia feminista, gênero e história**. In: PEDRO, Joana e GROSSI, Miriam (org). Masculino, feminino, plural: gênero na interdisciplinaridade. Florianópolis, Mulheres, 1998, p.2.

_____. **A Mulher Brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

RABAY, Glória de Lourdes Freire. O Movimento feminista na Paraíba. Conquistas e desafios. In SALES, Celecina (org). **Feminismo**: memória e história. Fortaleza, Imprensa Universitária, 2000.

RECIFE. Lei Orgânica do Recife. Recife. 1990.

REVISTA ALGO MAIS A REVISTA DE PERNAMBUCO. **Recife 500 anos**. Recife, Ano 7, n. 81, dezembro/ 2012.

RIBEIRO, Ana Clara. **Metrópole**: sentidos de fragmentação. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

RIBEIRO, Luiz e SANTOS JÚNIOR, Orlando (org). **Globalização, fragmentos e reforma urbana**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da Cidade. Revan, FASE, Rio de Janeiro. 2004.

RICHARDS, David; SMITH, Martin J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. New York: Oxford University Press, 2002.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata?. Editora FGV, 3ª. Edição, Rio de Janeiro, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Planejamento Urbano: morar, atuar e viver**. Disponível em: www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_23.pdf

_____. **Instrumento urbanísticos contra a exclusão social**. Revista Pólis, Instituto Pólis, São Paulo, n. 29, 1997.

_____. **É possível política urbana contra a exclusão?** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Editora Cortez, v. 72, p. 53-61, 2002.

ROSA, Edenilse Pellegrini. **Gênero e Habitação**: Participação e percepção feminina na construção de viveres. Florianópolis, Editora UFSC, 2007, 270 p.

ROVER, O. J. **A Democracia Participativa e a Questão Institucional:** o caso de fóruns de desenvolvimento local em dois municípios catarinenses com características essencialmente rurais. 2000, 135 f. Dissertação de Mestrado não publicada. Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiova. O poder do macho: Rearticulando gênero e classe social. In: OLIVEIRA, A; BRUSCINI, C (Org.). **Uma questão de gênero.** Rio de Janeiro, Rosa dos Tempos; São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1992, p. 183-215.

_____. **Violência de Gênero.** Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SALAMA, Pierre. **O tamanho da pobreza.** Economia Política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, Regina Bega. **Movimentos Sociais Urbanos.** São Paulo: Editora UNESP, 2008.

SANTOS, Silvana Mara. **Igualdade nas relações de gênero na sociedade do capital:** limites, contradições e avanços. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 13, n.1,p. 11-19, Jan/Jun 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS JÚNIOR, Orlando (Org). **Políticas Públicas e Gestão Local:** programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro, FASE, 2003.

_____. **Reforma Urbana e Gestão Democrática:** um ano de funcionamento do Conselho das Cidades. Rio de Janeiro, Fase, 2005.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização.** Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre, Artmed, 2010.

SCHPUN, Mônica Raisal, **Gênero sem fronteiras. Florianópolis,** Editora Mulheres, 1997.

SCOTT, Joan W. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** Educação e Realidade, vol. 16, no 2, Porto Alegre, jul./dez. 1990, p.5.

_____. **Gênero uma categoria útil de análise histórica.** In: Revista Educação e realidade. Porto Alegre, n. 16, p. 5-22, jul-dez, 1990.

SEGATO, R.L. Em busca de un léxico para teorizar la experiência territorial contemporânea. HERRERA GÓMEZ, D & PIAZZINI, S. (Org). **(Des) territorialidades no lugares- Procesos de configuraciôn social del espacio.** Medellin. La carreta, Universidad de Antioquia, 2006, p. 75-94.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos Sociais e participação** in M. Sorrentino (Org).

Ambientalismo e Participação na Contemporaneidade. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

SILVA, E.B. da; TEIXEIRA, A.C.C. A experiência do orçamento participativo do Recife. In: ROMANO, J.O ; ANDRADE, M.; ANTUNES, M. (Org.). **Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local.** 1 ed. São Paulo, Expressão Popular: Action Aid Brasil, Coleção Olhar crítico,, 2007, v. 1, p. 121-199.

SOARES, Jose Arlindo. **A frente do Recife e o governo de Arraes:** nacionalismo em crise, 1955-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SILVA, Catia. **Metrópoles:** entre o global e as experiências cotidianas. Rio de Janeiro, Editora da UERJ (Eduerj), 2012.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. **A história das mulheres no Brasil:** tendências e perspectivas. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, n. 27,p. 179-192, 1987.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

SOARES, Maria Clara C. A Participação na Ótica dos Bancos Multilaterais. In: LEROY, Jean-Pierre & SOARES, Maria Clara C. (Org). **Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil:** dilemas e desafios. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998, 236 p.

SOARES, Vera. **Feminismo e as ONGS.** In: As ONGS no Brasil. São Paulo, ABONG, 1999.
SOUZA, Cássia Jane de. **A descentralização e as mudanças nas políticas públicas no Brasil:** um estudo de caso da política habitacional no Cabo de Santo Agostinho. Recife, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes. **O ABC do Desenvolvimento Urbano.** Rio de Janeiro, Editora UNESP, 2003.

_____. O Planejamento e a Gestão das Cidades em uma Perspectiva Autonomista. Revista Território, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p. 67-100, jan/jun, 2000.

SOUZA, M. L.; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais.** In il. Coleção Paradidáticos; Série sociedade, espaço e tempo. São Paulo, Editora UNESP, 2004. 136 p.

SOUZA, Maria Angela. Política Habitacional para os Excluídos: O caso da região metropolitana do Recife. In: CARDOSO, A. (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras:** Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. Porto Alegre, ANTAC (Coleção HABITARE), 2007.

SOUZA, Maria Luiza. Desenvolvimento de comunidade e participação. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e controle social**. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (Org.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004, p. 167-187.

SOUSA, Valquíria Alencar de & CARVALHO, Maria Eulina de. **Por uma educação escolar não-sexista**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2003. 27 p.

STOLLER, Robert. **Recherches sur l'Identité Sexuelle**. Paris, Gallimard, 1978. Tradução de "Sex and Gender", 1968.

STREY, Marlene Neves, **Gênero por escrito: saúde, identidade e trabalho**. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2012.

TAPIA, L. **Movimientos sociales, movimiento social y los lugares de la política**. Política salvaje. La Paz, Muela del Diablo Editores CLACSO, 2008.

TELES, Maria Amélia de Almeida, **Breve história do feminismo no Brasil**. São Paulo: 1993.

TOLEDO, Cecília, **Mulheres: o gênero nos une, a classe nos divide**. São Paulo, Xamã, 2001, 126 p.

TOPALOV, C. **La Urbanización Capitalista. Algunos elementos para su análisis**. Editorial Edicol México. México, 1979.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília (Org). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, Vozes. 2000. p. 75-103.

VAINER, C. B. **A competição interurbana na era do globalismo: contradições, riscos e benefícios**. Viçosa, Universidade federal de Viçosa, 1998.

VENTURI, Gustavo et ali. **A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado**. São Paulo, Perseu Abramo, 2004.

VIEIRA, Vera, **Gênero e Educação para intervenção na mídia**. 2002, Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes, 2002.

VILLAÇA, F. **Espaço infraurbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

ZIBECHI, R. **Es necesita un foro social em America Latina**. Diário La Jornada, México, 2011.

WEFFORT, Francisco. **Os Clássicos da Política**. São Paulo, Ática, 2006, v. 2.

ZANCHETTI, Sílvia Mendes. **A Valorização da paisagem no meio urbano**. In: Anais do Seminário Questões Ambientais Litorâneas. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP, 1993.

APÊNDICE A- FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM OS LÍDERES

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

DADOS PESSOAIS

Qual o seu nome? _____ e-mail para contato _____
Onde Você mora? _____
Quanto tempo? _____
Qual a sua idade? _____ Sexo () M () F
Você trabalha? _____ Qual a sua função ou profissão? _____ Você estudou até que série? _____

DADOS DO PROJETO

Você conhece o Projeto Sítio Grande/Dancing Days, do Programa Habitar BID, que está sendo implementado nessas comunidades? _____

Você tem participado das reuniões/eventos realizados na comunidade?

Se sim, de que forma: () como participante () como representante

Qual o motivo da sua participação:

() iniciativa própria () por solicitação da sua organização

() outro Qual? _____

Qual a relação que você tem estabelecido com a CEHAB?

Você conhece outros projetos que existem na comunidade?

Quais? _____

Você conhece algum grupo de mulheres formado na comunidade durante a execução do projeto? _____ Qual? _____

Qual a sua percepção sobre o projeto? (dificultadores, facilitadores, etc)

Outras Considerações _____

APÊNDICE B- FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM OS LÍDERES SOBRE A HISTÓRIA DE VIDA

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

DADOS PESSOAIS

Qual o seu nome? _____
e-mail para contato _____ Onde Você mora? _____

Quanto tempo? _____
Qual a sua idade? _____ Sexo () M () F
Você trabalha? _____
Qual a sua função ou profissão? _____
Você estudou até que série? _____

DADOS DO PROJETO

Você conhece o Projeto Sítio Grande/Dancing Days , do Programa Habitar BID, que está sendo implementado nessas comunidades?

Fale da sua história de vida na comunidade

APÊNDICE C- FORMULÁRIO DE ENTREVISTA PARA OS TÉCNICOS

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

DADOS PESSOAIS

Qual o seu nome? _____ e-mail para contato _____

Onde Você mora? _____

Quanto tempo? _____

Qual a sua idade? _____ Sexo () M () F

Você trabalha? _____ Qual a sua função ou profissão? _____

Você estudou até que série? _____

DADOS DO PROJETO

Percentual de obra- _____ Prazo de conclusão do projeto _____

Equipamentos Comunitários previstos no projeto e construídos

Cooperativa de prestação de serviços- Sim() Não ()

Cooperativa de serviços automotivos- - Sim() Não ()

Escola de Educação profissionalizante- Sim() Não ()

Creche- Sim() Não ()

Unidade de triagem de lixo- Sim() Não ()

Construções habitacionais- quantidade- _____

Remoções- quantidade- _____

Participação da comunidade nos eventos- mais homens- _____ percentual

mais mulheres- _____ percentual

Principais _____ problemas _____ no _____ projeto-

Síntese _____ das _____ conquistas