

Maria Carolina Lins Mendonça




Editora
UFPE

A FACE FEMININA DO DESENVOLVIMENTO

DIREITO A MORADIA NO ÂMBITO DO PAC-BEBERIBE

A FACE FEMININA DO DESENVOLVIMENTO

DIREITO A MORADIA NO ÂMBITO DO PAC-BEBERIBE

Maria Carolina Lins Mendonça

Universidade Federal de Pernambuco

Reitor: Alfredo Macedo Gomes

Vice-Reitor: Moacyr Cunha de Araújo Filho

EDITORA ASSOCIADA À



Editora UFPE

Diretor: Junot Cornélio Matos

Vice-Diretor: Diogo Cesar Fernandes

Editor: Artur Almeida de Ataíde

Conselho Editorial (Coned)

Alex Sandro Gomes (CIn)

Carlos Newton Júnior (CAC)

Eleta de Carvalho Freire (CE)

Margarida Maria de Castro Antunes (CCM)

Marília de Azambuja Ribeiro Machel (CFCH)

Editoração

Revisão de texto: Gabriela Lins Falcão

Projeto gráfico: Adele Pereira

Catálogo na fonte:

Biblioteca Kalina Ligia França da Silva, CRB4-1408

M539f Mendonça, Maria Carolina Lins.
A face feminina do desenvolvimento [recurso eletrônico] : direito a moradia no âmbito da PAC - Beberibe / Maria Carolina Lins Mendonça. – Recife : Ed. UFPE, 2023.

Originalmente apresentada como dissertação da autora (mestrado – UFPE, Centro de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-graduação em Antropologia. Recife, 2021).

Inclui referências.

ISBN 978-65-5962-191-0 (online)

1. Antropologia. 2. Mulheres – Condições sociais. 3. Política pública. 4. Crescimento urbano. 5. Planejamento urbano. 6. Habitação. I. Título.

301

CDD (23.ed.)

UFPE (BC2023-049)

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.



Toda casa é uma árvore,
que no chão se enraíza:
em sua copa habitamos
antigas sombras e fadigas.

Em sua seiva de cimento,
a memória se entrelaça:
floresce dentro da alma
a arquitetura da casa.

Eis seus frutos habitados
no corpo, que é semente:
dentro da árvore brotamos
a vida com suas vertentes.

Toda casa é uma árvore,
que no corpo se enraíza:
o universo tem começo
no chão em que se habita.

ADRIANO ESPÍNOLA, *Fala, favela*

AGRADECIMENTOS

Há um provérbio africano que diz: “é preciso uma aldeia para se educar uma criança”. Eu, como tia de duas, admiro a veracidade desse pensamento. Mas devo ir além: acredito que, para escrever este livro, fruto de minha dissertação, foram necessárias várias casas e uma cidade inteira. Isso posto, gostaria de dedicar-me a agradecer.

À minha família, pelo apoio incondicional; aos meus queridos amigos Maria, Isis, Olavo, Mariana e David; aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA), em especial ao prof. Dr. Hugo Menezes e à prof.^a Dr.^a Andrea Butto; à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe), por investir em minha formação acadêmica, por meio da bolsa que me possibilitou dedicação integral à pesquisa que originou este livro.

A Fabíola, Déborah, Sarah e Socorro, pela generosidade e pela disposição de construir comigo esta pesquisa.

SUMÁRIO

7 **PREFÁCIO**

13 **INTRODUÇÃO**

27 **Descolonizando os imperativos culturais de desenvolvimento, ciência e patriarcado**

A construção desta pesquisa e o fazer ciência 27

A experiência no PAC-Beberibe e a experiência desta pesquisa 31

PAC-Beberibe: a urbanização de assentamentos precários e o conceito das intervenções 47

62 **Projetos de desenvolvimento e a experiência histórica do Brasil**

Qual é a matriz que orienta o planejamento urbano brasileiro? 62

Políticas urbanas: entre o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico 75

Planejamento urbano no Brasil: pensar a partir do feminismo 86

106 **Por uma política da diferença**

PAC-Beberibe: limites e avanços presentes na experiência local 106

Casas e cidades: construir igualdade a partir da diferença 126

134 **Considerações finais**

142 **Referências**

PREFÁCIO

Sonhei que residia numa casa residível. Tinha banheiro, cozinha, copa e até quarto de criada [...]. Sentei na mesa para comer. A toalha era alva ao lírio. Eu comia bife, pão com manteiga, batata frita e salada. Quando fui pegar outro bife, despertei. Que realidade amarga! Eu não residia na cidade. Estava na favela, na lama, às margens do Tietê. E com 9 cruzeiros apenas.

CAROLINA MARIA DE JESUS, *Quarto de despejo*

Assim como Carolina Maria de Jesus, muitas mulheres sonham com uma casa “residível” e lutam para sair das margens da cidade. Nas próximas páginas deste livro, os leitores serão mobilizados por esta premissa: é de sonho e de luta que se forma uma cidade.

Com muita sensibilidade e força analítica, Maria Carolina Lins Mendonça construiu o trabalho premiado como melhor dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA) do ano de 2021, agora convertido neste livro, que dispõe de um potencial

para pulsar em outros circuitos de leitura. Tenho o prazer de apresentar o primeiro livro dessa arguta pesquisadora, competente e comprometida com seu objeto e com a luta social nele inscrita.

O texto a seguir emerge dos bastidores das operações políticas que atravessam, inadvertidamente, os sonhos das mulheres por uma moradia digna e própria, a partir da análise da dimensão estrutural da política habitacional atrelada ao PAC, tal como foi operado no bairro de Beberibe, em Recife. Mendonça não se furta a pautar a realidade desigual do campo de disputas pela cidade, colocando-o em perspectiva ao acionar o gênero como categoria estruturante dos projetos em contenda.

O dado indiscutível de que as mulheres são as que mais sofrem com a precarização da vida e da moradia nos territórios urbanos é o ponto de partida das reflexões da autora, que, indo além dessa constatação, empreende esforços antropológicos na reflexão acerca do próprio debate que fundamenta as políticas habitacionais. Encontraremos, ao fim, uma excelente revisão conceitual, mas, principalmente, um conjunto de ideias formulado por mulheres, contendo preciosos entendimentos acerca das noções de moradia e de direito à cidade.

Neste livro as mulheres são protagonistas. Suas vozes, suas análises e suas histórias de vida ocupam o centro da narrativa. Trata-se de uma pesquisa feita por uma mulher que se coloca em diálogo profundo com outras mulheres, em um gesto metodológico que ancora a produção de

uma Antropologia generosa e potente, tal qual sua autora se mostra. Mendonça se lança ao desafio de capturar a força do cruzamento entre os projetos de cidade em disputa e a experiência de grupos contemplados por políticas públicas em contextos de desenvolvimento, movendo-se, para tanto, entre os conteúdos apreendidos nos bastidores do PAC-Beberibe, em que atuou como trabalhadora contratada, e aqueles que constituem os discursos da esfera pública. As interlocutoras da pesquisa foram, além das beneficiárias dos habitacionais entregues pelo programa, mulheres vinculadas a órgãos governamentais, a ONGs e a movimentos sociais cujas falas foram postas em interação. Como resultado, temos aqui uma contribuição à discussão antropológica sobre o que significa morar no Recife para mulheres que exercem uma cidadania precarizada pelo projeto hegemônico de cidade.

É imprescindível destacar o esforço de Maria Carolina Lins Mendonça na articulação entre os dados produzidos a partir da sua atuação como trabalhadora de um dos braços do PAC-Beberibe e como pesquisadora e antropóloga. Ela converte o dilema metodológico em dados e análises consistentes, apresentando destreza no jogo antropológico clássico de estar perto o suficiente para não deixar escapar detalhes invisíveis aos olhos dos “de fora”, e longe o bastante para ver panoramicamente e apreender aquilo que apenas é observável por quem sobrevoa. Encontraremos, nas próximas páginas, subsídios para novos debates gerados pela sua curiosidade e inquietação etnográfica, pelo seu êxito na integração entre a teoria e o domínio da

técnica de pesquisa, e, especialmente, pelo contato e pela convivência ativa junto a suas interlocutoras.

As mulheres acionadas pela pesquisa, portanto, apontam, a seu modo, os limites das políticas urbanas, como é o caso do PAC, as quais não produzem estratégias para a redução das desigualdades cotidianamente enfrentadas por elas. A partir da escuta dessas mulheres, esta obra está fundamentada numa crítica contundente: a função social das políticas urbanas e de moradia têm-se apresentado como secundária diante de sua função econômica. Logo, essas mulheres, as quais se encontram à margem das políticas ou na luta pela reconquista do espaço urbano, entregam elementos para um arsenal crítico sofisticado posto à serviço da elaboração e do aprimoramento de políticas públicas em contextos de desenvolvimento.

O confronto entre o que se sonha e o que a cidade oferece é o pano de fundo deste livro, é o que costura a produção e a valorização das narrativas, pessoais e coletivas, das mulheres pesquisadas. Veremos o compromisso político, social e acadêmico da autora de restaurar essa narratividade negada pela estrutura colonial, por meio de um labor cuidadoso, de uma antropologia cozida a fogo baixo, iluminando conceitos produzidos na experiência social e na crítica decolonial. Este livro, então, chama atenção para as formas como os programas que prometem restituir cidadania e dignidade por meio da moradia mostram-se, na verdade, como dispositivos manipulados pelos agentes da maquinaria urbana os quais dirigem os projetos hegemônicos de cidade, aqueles que reificam

antigas hierarquias simbólicas de gênero e mantêm as mulheres pernambucanas em condição de vulnerabilidade. Antes de “comerem o bife”, elas despertam para a “realidade amarga”.

Os três capítulos que compõem esta obra manifestam o talento da autora para conquistar seus leitores e suas leitoras por meio de uma escrita objetiva e com o frescor necessário para promover uma comunicação com amplos setores da sociedade, sem cair na armadilha de enclausurar-se na academia. O texto estabelece uma profícua conversa com a história do planejamento urbano brasileiro, em interface com os estudos de gênero, produzindo críticas à implementação do PAC-Beberibe. Desse modo, Mendonça reconhece os poucos avanços do programa no que concerne ao processo de construção de moradias, ao passo que enfatiza as formas como ela provoca a manutenção da estrutura patriarcal.

Tenho certeza de que todos os interessados pela abordagem antropológica do tema sentir-se-ão contemplados por uma leitura que não subestima nem as interlocutoras da pesquisa – convertidas em parceiras na apreensão da experiência –, e nem tampouco os leitores, que caminhem junto com a autora na jornada por ela proposta. Depois de ler *A face feminina do desenvolvimento: direito a moradia no âmbito do PAC-Beberibe*, saímos mais engajados e conscientes de que muitas mulheres, juntamente com seus filhos e, de modo geral, as famílias por elas comandadas e sustentadas, são expulsas diariamente da cidade, vivem, como fala a escritora mencionada na

epígrafe deste prefácio, “na lama, às margens do Tietê. E com 9 cruzeiros apenas”.

Aqui encerro minhas sinceras palavras, baseadas no reconhecimento do mérito acadêmico desta produção, no profundo respeito por essa jovem antropóloga, que ainda oferecerá outras muitas contribuições ao campo, e no orgulho por ter participado desta empreitada como orientador e parceiro de caminhada, de luta e de sonho.

Hugo Menezes Neto

Professor do Departamento de Antropologia e Museologia (DAM)
e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA)
da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Doutor em Antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em
Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade
Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

INTRODUÇÃO

A temática deste livro atravessou o meu caminho anos atrás. O fascínio pela cidade talvez tenha começado quando ainda muito pequena, ao acompanhar a minha mãe, que, em aulas de campo, apresentava o Recife aos seus alunos. Isso pode ter acontecido também durante os passeios de ônibus com a minha irmã, que, no balançar dos trajetos, entre história e literatura, contava-me sobre a nossa cidade. Histórias de um Recife de lutas libertárias, de Manuel Bandeira; o Recife de Clarice.

O Recife, também, de violência. De ruas que assistiram à minha mãe e à minha irmã – as mesmas que, com orgulho, traziam histórias sobre esse chão onde aprendi a me firmar – serem violentadas. Passados alguns anos, quando comecei a circular por esta cidade sem a segurança oferecida pela presença de minha mãe e de minha irmã, as histórias de violência deixaram de ser narrativas que compunham o meu imaginário sobre a cidade, e tornaram-se experiências pessoais. Através da exposição ao assédio, sofrido em vias públicas, e do medo de

assalto e de estupro, sempre tão presentes em meu cotidiano, tomei consciência das marcas dessas violências, e comecei a perceber aspectos limitantes do uso do espaço público pelas mulheres. Busquei, com isso, construir uma postura pessoal crítico-reflexiva.

Em 2014, ingressei no curso de Bacharelado em Ciências Sociais, na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Desde os primeiros períodos, fui estimulada a engajar-me no meio acadêmico e, a partir dele, aproximar-me das realidades e problemáticas que constituem minha comunidade, para além do espaço físico universitário. Essa postura me proporcionou excelentes experiências, oportunidades formativas e possibilidades de ação, individuais e coletivas, em minha formação profissional e humana, as quais construíram a minha trajetória como pesquisadora e foram de suma importância para a minha imersão no campo e para a formação do meu olhar sobre ele.

A experiência adquirida como integrante de grupos de pesquisa, como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) e o Núcleo de Pesquisa-Ação Mulher e Ciência (NPAMC/UFRPE), conduziu-me a novos questionamentos, oriundos das investigações por mim realizadas. Nesses espaços, tive a oportunidade de aprofundar, coletivamente, temáticas referentes aos processos de construção da participação feminina na produção científica, de invisibilização das mulheres no meio acadêmico e de divisão sexual do trabalho, temas tão caros a nós, pesquisadoras.

Contudo, o interesse particular acerca da temática deste estudo – o direito à cidade para as mulheres – surgiu em decorrência do contato direto com disciplinas cursadas sobre gestão de políticas públicas e urbanismo, durante o período de meu intercâmbio, na Universidad Nacional de Colombia. Na ocasião, as discussões realizadas em sala de aula permitiram-me circunscrever e materializar as correlações existentes entre as minhas experiências pessoais e familiares e a realidade vivenciada no contexto de uma América Latina com suas marcas patriarcais, de modo que pude perceber o hiato existente entre o debate sobre o direito à cidade e a realidade vivida por nós, mulheres.

As longas e solitárias caminhadas pelas ruas largas e frias de Bogotá colocavam toda a minha história em perspectiva e contraste. Distante do meu lugar originário, do calor do Recife, tudo me era estranho. Exceto o caminhar com medo. Medo do assédio que, até mesmo do outro lado do continente, com frequência atravessava o meu caminho.

Ao voltar ao Brasil, no ano de 2017, candidatei-me a uma vaga de estágio na equipe responsável pela execução do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) do PAC-Beberibe (SECRETARIA DE SANEAMENTO DO RECIFE, 2014). O PTTS é um documento que sistematiza a proposta de trabalho a ser realizada pela equipe social, contratada pelo programa, junto aos beneficiários. Entre as atividades descritas nesse documento, estavam: acompanhamento das obras; atendimento social diário nos habitacionais e no escritório local; visitas domiciliares periódicas; realização de atividades socioeducativas e de ações de

sensibilização e de integração dos beneficiários e dos demais atores envolvidos nas atividades propostas pelo programa, a fim de facilitar a inclusão das necessidades da população nas etapas de planejamento, execução, avaliação e manutenção dos serviços prestados.

Fui uma das estudantes selecionadas para o estágio não obrigatório, e passei a integrar o eixo de pós-ocupação do PAC, o qual era responsável pelo acompanhamento das famílias reassentadas pelo projeto em diversos conjuntos habitacionais, alguns já entregues, outros ainda em construção. Durante a vivência como estagiária, ao longo de 10 meses, pude perceber, claramente, que o Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes, localizado no bairro de Passarinho, se destacava entre os outros pela enorme quantidade de queixas, críticas e reivindicações. Mas tal fato não era o único que me intrigava: as queixas eram, majoritariamente, relatadas a mim por mulheres.

Esses 10 meses trabalhando no projeto como parte da equipe social do programa, escutando tais reivindicações das beneficiárias, fizeram-me, portanto, construir uma relação próxima com muitas moradoras e, por outro lado, também me permitiu conhecer os gestores e os engenheiros responsáveis pela execução e deliberação das demandas do PAC dentro da Secretaria de Saneamento do Recife (Sesan). Nessa posição privilegiada, então, pude circular entre técnicos, gestores e beneficiárias.

Com frequência voltávamos, ao final de um dia de expediente, Fabíola, assistente social do programa, e

eu, para casa no mesmo transporte público. Conversávamos constantemente sobre os desafios do Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes – para nós, o R13. Um dia, contei a Fabíola que estava perto de me formar e precisava definir o objeto de minha pesquisa. Como resposta, Fabíola compartilhou comigo a sua experiência de estágio e o quanto ela foi decisiva não só para a escrita de seu trabalho de conclusão de curso, sobre mulheres e direito à cidade, mas, sobretudo, para a sua prática profissional. Em seguida, ela sugeriu: “Por que tu não faz a tua pesquisa no R13? Tem pano para manga”. E realmente tinha.

Para mim, realizar uma pesquisa socioantropológica naquele lugar me conferiria a oportunidade de debruçar-me sobre minhas experiências profissionais com o olhar curioso e atento advindo da formação acadêmica, ensejando um diálogo teórico-prático capaz de ressignificar práticas e saberes construídos e em formação. As inquietações de minhas vivências fizeram-me produzir uma análise sobre o processo de implementação do PAC-Beberibe, considerando a provisão habitacional por ele construída, a partir das relações sociais de gênero.

Contudo, após 10 meses de meu estágio, toda a equipe social, incluindo técnicos e estagiários, foi desligada do programa devido a cortes de verba e à proximidade do fim do contrato com a empresa privada responsável pela execução do PTTs. Até esse momento, eu havia definido que o Conjunto Miguel Arraes seria o meu *locus* de estudo e tinha terminado a escrita do projeto de pesquisa

para o trabalho de conclusão de curso. Todavia, permaneci sem nenhuma ida a campo como pesquisadora.

Apenas dois meses depois de minha desvinculação do programa pude retornar ao residencial. As pessoas ainda me reconheciam na função de estagiária e, por tal motivo, tive de prestar algumas explicações sobre a minha presença ali. Algumas vezes. Bastantes vezes. Creio que só na terceira ou quarta visita deixei de ser “Carol, a menina da prefeitura” e passei a ser “Carol, a menina que está fazendo pesquisa”.

O diálogo construído junto às moradoras do Residencial Governador Miguel Arraes, antigo local de minha atuação como estagiária, facilitou minha inserção no campo, por conhecer algumas de suas histórias, vivências e trajetórias. Todavia, estar ali, como pesquisadora, configurou-se como uma experiência qualitativamente distinta.

Acredito que o ponto-chave para essa distinção qualitativa, para além do que objetivamente me propunha a realizar na comunidade, estava na ausência de um simples objeto. Um colete. Para a realização das atividades de acompanhamento do programa, toda a equipe social deveria utilizar um colete, cedido pela Secretaria de Saneamento do Recife (Sesan). Esse artefato nos distinguia como prestadores de serviço da prefeitura e facilitava o nosso acesso às comunidades, ao, simbolicamente, vincular a nossa imagem à da prefeitura.

Minha inserção na comunidade, antes vinculada ao estágio e ao acesso facilitado através do uso do colete,

precisou ser configurada em outros termos após o final do estágio. Fui construindo minha (re)inserção, dessa vez como pesquisadora, em minhas andadas pelo residencial, observando e sendo atentamente observada, vendo o cotidiano se desenhar sob meus olhos e conversando com alguns rostos familiares.

Como descrevo em meu trabalho de conclusão de curso, em uma de minhas conversas com uma moradora, durante uma visita ao residencial, ao perguntar se ela já havia presenciado o desenrolar de algum ato de violência contra a mulher naquele espaço, recebi a seguinte resposta: “Não; nunca vi, não. Violentamente, não; só uns tapinhas, assim de leve”. E ao sorrir para mim, concluiu: “Isso é normal!”. Lembro de ter me sentido deslocada, de oferecer-lhe em resposta um riso sem graça e de ter a sensação de estar sendo avaliada por aquela senhora familiar (MENDONÇA, 2018).

Voltei para casa atordoada. Refleti bastante sobre aquela fala. Principalmente, sobre o tom de normalidade dela. Tive, nesse momento, duas confirmações. A primeira era a de que as noções e os sentidos que guiam a percepção da realidade são influenciados pelo contexto sociocultural no qual os indivíduos estão inseridos. Por isso o choque entre o que, para ela, era normalidade e o que, para mim, era estranhamento. E a segunda era a de que a sugestão de Fabíola realmente fazia sentido, aquele era o campo onde eu gostaria de realizar as minhas pesquisas. Tal entendimento apontava para a compreensão dos meus interesses e inquietudes frente às inúmeras possibilidades contidas

na complexidade forjadora das vivências, das relações e das experiências daquele estágio, redimensionando, a partir de então, a minha presença e atuação.

Esse acontecimento emergiu como um ponto de inflexão em minha pesquisa, pois, originalmente, ao integrar a equipe social do programa, mesmo estando ciente de alguns problemas existentes na forma como ele era construído e implementado, assumi o discurso de que a urbanização de assentamentos precários, através da construção de moradia e de infraestrutura, por si, geraria aumento na qualidade de vida das famílias beneficiárias, e, logo em minhas primeiras observações, percebo que, apesar do discurso amplamente difundido, inclusive por mim, de que a realocação no Conjunto Habitacional traria melhoria à qualidade de vida daquelas pessoas, a vivência como pesquisadora escancarava um ambiente socialmente violento.

O estudo realizado ao final da graduação buscou analisar o processo de implementação do PAC-Beberibe a partir das relações sociais de gênero, tendo como *locus* de pesquisa o Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes. Como objetivo, à época, busquei (1) depreender os elementos que influenciam a relação da mulher com o *habitat*; (2) analisar o contexto no qual ocorre a realização do habitar das moradoras do referido residencial; e, por fim, (3) verificar se a política habitacional implementada contribui para a diminuição das desigualdades de gênero.

A investigação empreendida apontou, no que se refere ao Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes,

construído pelo programa, a manutenção de carências expressivas no tocante ao acesso aos equipamentos, aos bens e aos serviços públicos (MENDONÇA, 2018). Tal residencial, projetado dentro do PAC sob um discurso de aumento na qualidade de vida, revelou uma política ineficiente ao não garantir o acesso integral à cidade. Como apontaram as beneficiárias, a política implementada foi desenvolvida contraditoriamente, pois, apesar de removidas sob um discurso de superação dos patamares de precariedade urbanística, o posterior reassentamento no referido conjunto residencial deu-se em um local onde não se garantiu a compensação das carências infraestruturais diagnosticadas na área de intervenção.

Apesar do inegável avanço, acadêmico e político, no tocante à inserção do gênero como um marcador de diferenciação social para a elaboração de políticas públicas, especialmente a partir da elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (BANDEIRA, 2005), não identifiquei no PAC-Beberibe um esforço empreendido para executar ações de enfrentamento às desigualdades de gênero. Pelo contrário, os dados coletados no decorrer da pesquisa demonstram que há, ainda muito latente, a adoção de estratégias que ratificam e reproduzem as desigualdades cotidianamente enfrentadas por mulheres.

Partindo dos resultados alcançados pela referida pesquisa, o estudo desenvolvido no mestrado emergiu do desejo de construir reflexões mais aprofundadas acerca da complexidade que envolve a experiência de grupos contemplados por políticas públicas em contextos de

desenvolvimento, atentando para o atravessamento das questões de gênero em tal experiência. As inquietações e reflexões geradas a partir da investigação realizada ao final da graduação eram muitas: como as relações de gênero permeiam as percepções e as narrativas das mulheres? Quais são as categorias que embasam e orientam as políticas habitacionais? Como as mulheres elaboram entendimentos acerca das ideias de moradia e de direito à cidade?

Assim, considerando o PAC como uma das principais políticas habitacionais e de intervenção urbana do Brasil, há mais de 10 anos, e reconhecendo que o PAC-Beberibe se desenvolve em uma das regiões mais carentes de Pernambuco, impactando a vida de quase 56 mil famílias (BRASIL, 2010), acredito que sua relevância social e a magnitude de seu impacto exijam um olhar crítico da antropologia.

Dessa forma, o referido estudo teve por objetivo compreender como agentes locais envolvidas no debate sobre políticas habitacionais elaboram entendimentos acerca das ideias de moradia e de direito à cidade, atentando para o atravessamento das questões de gênero em tal experiência, a fim de contribuir para a discussão antropológica sobre o cruzamento entre os projetos de cidade em disputa e a experiência de grupos contemplados por políticas públicas em contextos de desenvolvimento.

O caminho percorrido ao longo da pesquisa de mestrado foi trilhado em amplos e complexos terrenos

teórico-discursivos. Os estudos sobre os impactos da implementação de projetos de grande escala (CATULLO, 2018) são desenvolvidos por antropólogos sociais há várias décadas e, diante da complexidade das questões suscitadas pelo tema¹, permeiam as discussões e remontam a várias pesquisas antropológicas (SCOTT; FERRAZ DE SÁ, 1991; SANTOS, 1983; CATULLO, 1986; SIGAUD, 1986).

Os estudos de gênero e desenvolvimento revelaram-nos que, no tocante às mulheres, a não efetivação do direito à moradia ou a inadequação de um projeto de desenvolvimento ao contexto sociocultural no qual estão inseridas produz consequências específicas, que não se observam do mesmo modo para os homens (SHIVA, 1995; VARGAS VALENTE, 1991).

A título de exemplo, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2019, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que um em cada dez domicílios possui escoamento inadequado de esgoto sanitário. Segundo o mesmo Instituto, no ano de 2010, cerca de 28,3% do total de domicílios urbanos chefiados por mulheres não possuíam acesso à rede de saneamento, chegando a 46,3% no Nordeste (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

1 Para Catullo (2018, p. 3, tradução nossa), “[...] estes projetos englobam aspectos complexos e multidimensionais que compreendem fatores técnicos, econômicos, ecológicos, políticos e socioculturais relacionados em um intrincado jogo de mútuas interações e condicionamentos”.

Como podemos constatar também, segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011), as mulheres negras são detentoras do maior percentual de habitações irregulares e de assentamentos subnormais no Brasil. Os dados coletados pelo mesmo Instituto no ano de 2009 foram ainda mais alarmantes: apenas 61,8% dos domicílios chefiados por mulheres negras possuíam sistema de esgotamento sanitário (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

As respostas aos problemas ora apresentados são ainda insuficientes. As pesquisas antropológicas de Scott e Quadros acerca do tema em Pernambuco denunciam “a ausência histórica e estrutural de prioridade à questão de igualdade de gênero” (2018, p. 10) no tocante aos programas de desenvolvimento. Tema alarmante, uma vez que, ao analisar um estudo proposto pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2010), elaborado no intuito de sistematizar as intervenções de urbanização executadas com recursos do PAC, verificamos que, apesar da inclusão das mulheres como parte do público beneficiário, o PAC não indica um reconhecimento das desigualdades de gênero como foco específico das ações governamentais, tampouco orienta seus projetos de forma a promover a redução de tais iniquidades históricas.

Tal fato traz luz à importância desta pesquisa, uma vez que, para proporcionar a diminuição das desigualdades entre homens e mulheres, a especificidade da experiência feminina precisa ser considerada na elaboração e na

efetiva implementação dos programas de desenvolvimento. Frente a isso, concordo com Pinheiro (2017, p. 44), quando esta afirma ser “impossível vislumbrar a diminuição das desigualdades socioterritoriais das cidades sem uma atuação incisiva nas questões de gênero”.

Estudos que integrem questões de gênero e direito à moradia, bem como novas abordagens acerca das aproximações e distanciamentos das políticas de desenvolvimento frente aos grupos a que estas se destinam, podem contribuir de forma ímpar para reflexões acerca do tema, fornecendo dados que ajudem a compreender as realidades e anseios das populações, em seus diferentes segmentos, bem como a promover ações mais efetivas, com o reconhecimento de seu sucesso no interior do próprio grupo beneficiado, apontando caminhos para uma compreensão mais ampla do que é o desenvolvimento, e para a construção do efetivo reconhecimento de seus impactos na vida das(os) beneficiadas(os).

Nesse momento, a fim de situar o leitor, exponho o modo de estruturação deste livro. O primeiro capítulo apresenta o construto teórico norteador deste estudo, o qual possui como parte de seu escopo os conceitos de desenvolvimento, de mulheres e de expulsão. Em paralelo, apresento, também, o percurso metodológico percorrido, e o que se pretende alcançar a partir dele.

Busquei, ao longo do segundo capítulo, recuperar evidências históricas a fim de compreender a matriz que orienta o planejamento urbano brasileiro e contextualizar

aspectos relevantes no tocante à formulação e à implementação de políticas públicas habitacionais. Atendendo, especialmente, para a transversalidade do conceito de gênero em ambas as experiências.

No terceiro e último capítulo, busquei analisar a implementação do PAC-Beberibe, objetivando, a partir do reconhecimento de desafios e avanços presentes no interior dessa política, identificar os condicionantes e os atores envolvidos no processo de construção da moradia e seus impactos na experiência de mulheres.

Por fim, nas considerações finais, objetivo, a partir das experiências, das reflexões e das evidências históricas apresentadas no decorrer deste livro, ampliar o arcabouço intelectual daqueles que se propõem a elaborar políticas públicas, através das considerações desenvolvidas.

Diante do acima exposto, as atividades deste estudo estão fundamentadas no entendimento de que as relações de opressão entre homens e mulheres são passíveis de alteração, e que é necessário analisá-las para transformá-las (MARTÍN CASARES, 2008). Valorizo, assim, o compromisso social que me cabe, próprio da prática do pesquisador e antropólogo, com a produção, a disseminação e a aplicação do conhecimento construído nas políticas e ações de nosso Estado, para que, dessa forma, os resultados esperados justifiquem os esforços e os investimentos previstos.

Descolonizando os imperativos culturais de desenvolvimento, ciência e patriarcado

A construção desta pesquisa e o fazer ciência

A produção do conhecimento científico tem sido historicamente considerada como um domínio masculino e ocidental, trata-se de:

[...] um discurso que tem desvalorizado sistematicamente outros saberes e provocado importantes efeitos de dominação – entre outros, sobre o corpo e a fala das mulheres, a partir dos discursos históricos da Medicina e da Psicanálise, mas também da Filosofia e da Antropologia (BARRAGÁN *et al.*, 2016, p. 90).

Tal forma de conceber e produzir ciência, legitimada pela neutralidade, pela racionalidade objetiva e pela universalidade do saber, padrões que historicamente foram construídos e enraizados nas percepções dominantes, bem como associados ao masculino ocidental, produziu, entre outras consequências, a exclusão das mulheres do campo científico (SCHIEBINGER, 2001). Tais pressupostos teóricos e metodológicos fundamentaram um *corpus* epistemológico que durante anos definiu os

critérios de cientificidade e demarcou a não igualdade entre homens e mulheres na estrutura social das ciências (BANDEIRA, 2008). Essas prerrogativas, materializadas nos conceitos de neutralidade, objetividade e universalidade, tão enraizadas na *episteme* colonial a partir da “visão do mundo das pessoas que criaram essa ciência: homens – os machos – ocidentais, membros das classes dominantes” (LOWY, 2009, p. 40), estão, ainda, segundo Carvalho (2001, p. 116), personificadas “no olhar masculino, branco, europeu, construído nas colônias como o olhar universal”.

Esse tipo de estratégia epistemológica, utilizada como instrumento de dominação e de legitimidade científica, a qual engendra percepções hierarquizantes nas narrativas antropológicas, foi posto em xeque pela crescente politização da antropologia, impulsionada pelos movimentos sociais anti-imperialistas, feministas e pós-coloniais durante a década de 1970, contribuindo para o questionamento do projeto de universalização da disciplina a partir da denúncia da reprodução de uma lógica de dominação, pautada na relação de poder entre colonizador e colonizado (CARVALHO, 2001).

Conforme Asunción Portolés (2016), uma agenda comum entre os autores pós-coloniais pautou-se nas reflexões acerca das formas de representação do colonizado nas produções intelectuais ocidentais. Para a autora, a fim de fundamentar a construção teórica desse “Outro”, os acadêmicos do “Primeiro Mundo” negaram aos colonizados a condição de sujeitos e de agentes de sua própria

história, minando o seu lugar de enunciação e silenciando, por conseguinte, as suas narrativas.

Semelhante processo de silenciamento ocorreu no tocante às mulheres. Segundo Barragán e outros (2016, p. 90), “o pensamento feminista origina-se precisamente como questionamento político aos efeitos de um discurso androcêntrico que historicamente foi construído como científico e universal”. Não obstante, faz-se necessário apontar o patriarcado como um sistema social opressor e excludente, mas não como o único. A ele somam-se o racismo e o colonialismo, sendo imprescindível interseccionar nossas análises, para, então, romper com o silêncio imposto pela historiografia, instituir um novo *locus* de enunciação e construir narrativas efetivamente contra-hegemônicas (PORTOLÉS, 2016; FEMENÍAS, 2007).

Nesse sentido, ressalto aqui o compromisso político, social e acadêmico de restaurar essa narratividade; de devolver às mulheres que compõem este estudo o direito de produzir narrativas. Considerando o acima exposto, vi-me diante da necessidade de (re)pensar os procedimentos teóricos e metodológicos, pelo reconhecimento da importância que os processos de subjetivação da experiência feminina do cotidiano, sexualizados e socialmente situados, assumem no desenvolvimento do trabalho de campo e na produção de conhecimento (BACH, 2010). Trata-se, também, de tornar inteligível, político e passível de críticas os processos cognitivos através dos quais o conhecimento científico hegemônico é produzido, e,

paralelamente, de investigar as complexas relações de poder envolvidas em tal processo.

Assim, sinto a necessidade de posicionar-me socialmente, por reconhecer e valorizar a importância que os processos de subjetivação da experiência feminina assumem no desenvolvimento do trabalho de campo e na produção de conhecimento – e também por ser, eu, uma pesquisadora mulher. Por outro lado, ainda que ocupe um lugar periférico na geopolítica do conhecimento, sendo uma pesquisadora latino-americana, por ser uma mulher branca sinto que se faz necessário demarcar os privilégios de raça e de classe que me assistem e que estão, por conseguinte, imbricados no fazer antropológico.

Não obstante, Mignolo (2003, p. 28) faz uma distinção muito cara a respeito disso, ao diferenciar “perspectiva” de “lugar de enunciação”. Para o autor, a perspectiva “[...] não é o produto da dor e da raiva dos despossuídos em si, mas, sim, de quem, mesmo não sendo despossuído, assume a perspectiva desses”. Em contrapartida, o lugar de enunciação é precisamente o lugar da própria dor, da experiência vivida, que, de antemão, afirmo não ser o meu.

Tal demarcação é fruto das teorias que sustentam e constroem este estudo e do compromisso social por mim assumido como pesquisadora, de expor a cumplicidade entre a ciência e o desenvolvimento, e recusá-la. Para tanto, é necessário

entender a organização do aspecto social para conseguirmos tornar visível nossa colaboração com uma violência de gênero

sistematicamente racializada, e assim chegarmos a um inesca-
pável reconhecimento dessa colaboração em nossos mapas de
realidade (LUGONES, 2020, p. 79).

Por isso, de antemão, a presente investigação não tem pretensões absolutizadoras nem generalizantes em seus resultados, tampouco se esgota nos limites teórico-metodológicos aqui escolhidos. Entendo e valorizo, pois, o papel das experiências, pessoais e coletivas, das cinco mulheres envolvidas na construção do conhecimento científico ora proposto.

A experiência no PAC-Beberibe e a experiência desta pesquisa

Um ano após terminar o estudo realizado no Conjunto Governador Miguel Arraes durante a graduação, retorno ao residencial para dar continuidade à pesquisa, agora cursando o mestrado. Durante as visitas do pré-campo, pude reencontrar as interlocutoras de meu trabalho de conclusão de curso e, conversando com alguns rostos familiares, ouvi relatos sobre o aumento da violência e do tráfico desde o fim do acompanhamento social, realizado pela equipe multidisciplinar da qual fiz parte.

As moradoras do residencial relataram temer a minha (re)inserção no campo, por não saberem como a minha presença como pesquisadora iria repercutir na comunidade, devido aos relatos de aumento da violência, do sentimento de abandono do poder público e por minha imagem ainda estar vinculada mais aos 10 meses de

trabalho como “a menina da prefeitura”, e menos aos outros 5 meses como “a menina que tá fazendo pesquisa”.

No primeiro momento, para a pesquisa da graduação, retirar o colete da prefeitura e me inserir como pesquisadora em um residencial de 304 unidades habitacionais foi algo facilitado pelo tempo de serviço prestado e por ter sido logo após a finalização do contrato de acompanhamento social. Em contrapartida, um ano depois, a minha reinserção nesse extenso habitacional, que havia meses não era acompanhado cotidianamente pelo Poder Público, foi impossibilitada; além dos fatores apresentados acima, também pela ausência de um objeto que me distinguiu e facilitava o acesso à comunidade.

Assim, frente à impossibilidade de dar continuidade à pesquisa de campo no Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes, vi-me diante da necessidade de escolher um novo *locus* de pesquisa dentro do universo dos dezesseis conjuntos residenciais construídos pelo PAC. A experiência adquirida com o programa, a proximidade com alguns moradores e a familiaridade com os residenciais e seus entornos contribuíram para a escolha desse novo local.

O Conjunto Residencial Conselheiro Romeu da Fonte, localizado em Campina do Barreto, é tido, dentro do PAC-Beberibe, como um exemplo bem-sucedido dessa política. Tamanho reconhecimento se dá tendo em vista as particularidades desse residencial, principalmente no tocante à sua localização, próximo a escolas, pontos de

ônibus, mercados, postos de saúde; à titularidade exclusivamente feminina; e ao número diminuto de unidades habitacionais, apenas dezessete.

Nesse sentido, o contraste entre os dois conjuntos residenciais parece imenso: no acesso aos bens e serviços públicos, em suas respectivas localizações e no número de famílias beneficiárias: 17, neste, frente às 304 pertencentes ao residencial anteriormente investigado, o que nos leva a reconhecer que a experiência de uma política de habitação é complexificada por diversos elementos.

Mas não só a experiência de uma política de habitação é complexificada por diversos elementos, a experiência etnográfica também o é. Após definir a escolha do novo *locus* e me preparar para o início do trabalho de campo, que compunha grande parte da minha etnografia, eis que o mundo se depara com o alerta da Organização Mundial da Saúde para a disseminação mundial de uma nova doença infectocontagiosa, que se espalhou rapidamente por diversos continentes, não tardando em chegar ao nosso.

O Brasil registrou rapidamente casos de transmissão comunitária, quando a origem da cadeia de contaminação não pode mais ser identificada. Tal situação fez com que, apesar dos esforços do presidente Bolsonaro com vistas ao apequenamento da gravidade da doença que celeremente ceifava a vida de milhares de pessoas ao redor do mundo (BETIM, 2020), um plano nacional de contingência para o enfrentamento do novo coronavírus

fosse encaminhado, o qual estabeleceu, como forma de profilaxia, medidas de distanciamento social no país.

Ao refletir sobre os impactos positivos da ampliação geral do acesso a comida, saneamento, abrigo e ar limpo durante o período de transição epidemiológica nos Estados Unidos e na Europa, em seu texto intitulado “É para isso que serve a Sociologia?”, publicado em março, início da pandemia, Karen Kendrick, professora da Universidade Albertus Magnus (EUA), alertou-nos para o fato de que “o que epidemiologistas e sociólogos têm em comum é o entendimento empírico de que a maneira como as pessoas vivem cria os padrões de saúde e doença que experimentamos” (KENDRICK, 2020).

Não obstante, como analisou o pesquisador César Simoni Santos, vimo-nos diante da necessidade de permanecer em casa para enfrentar uma doença que punha em xeque exatamente os elementos centrais da sociedade urbana: o encontro, a aglomeração e a troca (SANTOS, 2020). A casa, que há anos permeia as minhas pesquisas, rapidamente, tornou-se um elemento central no combate à Covid-19. Mas como estudar casas sem poder ir até elas? Como estudar casas sem sair da minha?

Diante desse inesperado cenário, precisei reformular o meu estudo. Para seguir refletindo sobre moradia, tive que reajustar meus objetivos, repensar a metodologia e as interlocutoras anteriormente definidas. O trabalho de campo, que antes compunha grande parte da minha proposta etnográfica, cedeu espaço para entrevistas *online*.

As moradoras do Conjunto Residencial Conselheiro Romeu da Fonte, que, inicialmente, seriam as principais interlocutoras da pesquisa, precisaram ser substituídas, devido à impossibilidade das visitas.

As incertezas da conjuntura social vivenciada precisaram ser trazidas para dentro da pesquisa. Transformar as angústias, remodelar o estudo de modo a construir uma análise exequível para um período tão curto e de mudanças tão profundas. Como? Comecei primeiro por alterar os objetivos e as interlocutoras. Atendendo às sugestões deliberadas junto à banca de qualificação, por entender a importância de analisar o processo de construção e de implementação do PAC-Beberibe antes de partir para a análise de seus impactos, optei por protelar o objetivo a que havia me proposto pesquisar, deixando-o para minha tese².

Por considerar que as mulheres possuem uma experiência urbana diferenciada e que isso impacta diretamente as suas formas de se relacionar com a cidade e com a moradia, priorizei o recorte de gênero. Dessa forma, o presente estudo passou a ter por objetivo compreender como agentes locais envolvidas no debate sobre políticas habitacionais elaboram entendimentos acerca das ideias

2 O projeto de tese intitulado “A casa como construção e a construção da casa: as percepções de mulheres beneficiárias do Programa PAC-Beberibe sobre moradia e direito à cidade” foi aprovado no Edital 2020/2021 de Seleção do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, 2020).

de moradia e de direito à cidade. Tal proposta foi pensada a fim de contribuir com o debate sobre a experiência de grupos contemplados por políticas públicas em contextos de desenvolvimento, atentando para o atravessamento das questões de gênero em tal experiência.

Todavia, antes de partir para a apresentação das interlocutoras que compõem esta investigação, é preciso pontuar o que entendo por “agentes locais envolvidas no debate sobre políticas habitacionais”. Para este estudo, a cidade é entendida como um território não neutro e em disputa nos três níveis de governo e, também, na sociedade civil. Nesse sentido, tanto a produção do espaço urbano quanto a formulação de políticas habitacionais são frutos de um processo nitidamente influenciado por aspectos econômicos, políticos e sociais. Sendo assim, como veremos adiante, todas as interlocutoras deste estudo relacionam-se de maneira singular com a disputa por projetos de cidade e de moradia.

Conforme apresentado anteriormente, devido às limitações impostas pela pandemia do coronavírus, este trabalho assumiu um novo contorno, igualmente relevante e reflexivo, ao ser propor, essencialmente, como um diálogo entre cinco mulheres atentas ao atravessamento das relações de gênero no debate sobre políticas urbanas e habitacionais. Todas as interlocutoras selecionadas para compor esta pesquisa compreendem o gênero como um marcador que diferencia as experiências estabelecidas por mulheres tanto com a cidade, quanto com a moradia, e, por esse mesmo motivo, foram escolhidas.

Essa escolha metodológica, mas também política e social, revela a necessidade urgente de produzir reflexões a partir dos espaços e das pessoas historicamente silenciadas pelo discurso hegemônico, androcêntrico, que tradicionalmente produziu ciência e cidade. Longe de buscar homogeneizar a experiência dessas cinco mulheres ou de intencionar a criação de consensos, acredito que a articulação de suas reflexões apresente uma ferramenta potencialmente enriquecedora para o debate antropológico.

Isso posto, a pesquisa baseou-se em entrevista individual semiestruturada junto a quatro mulheres recifenses vinculadas a órgãos do município, também a ONGs e a movimentos sociais ligados às questões da moradia, com vistas a fornecer elementos relevantes para a compreensão dos objetivos propostos, a saber: 1) investigar de que modo as relações de gênero permeiam as percepções e as narrativas das mulheres envolvidas neste estudo; 2) analisar as narrativas dessas mulheres acerca dos múltiplos e complexos elementos que constituem a moradia, e, por fim, 3) verificar quais categorias embasam e orientam políticas habitacionais, atentando para os impactos na vida das mulheres por elas beneficiadas.

Devido às limitações impostas pela pandemia de Covid-19, três das quatro entrevistas foram realizadas *online*, e apenas uma presencialmente, respeitando as orientações de saúde e de segurança. Optei pela utilização de entrevistas semiestruturadas, em profundidade, circunscritas a poucos sujeitos, como apresentarei adiante. A combinação, por meio desse instrumento metodológico, de

perguntas abertas e fechadas oportunizou às entrevistadas que discorressem sobre os temas em questão sem se prenderem a indagações formuladas.

Antes das entrevistas, foram realizados o levantamento bibliográfico e a sistematização da literatura acessada durante o primeiro ano de disciplinas do mestrado, etapa que me possibilitou a aproximação ao arcabouço teórico orientador desta pesquisa e contribuiu para a definição dos eixos norteadores de análise, assim estabelecidos: transversalidade de gênero nas políticas públicas; direito à moradia e direito à cidade; desenvolvimento e produção do espaço urbano.

Nesse sentido, o roteiro de entrevista organizou-se em blocos temáticos, orientados pelos eixos norteadores acima descritos, congregando perguntas afins em um mesmo bloco e em uma sequência, de acordo com a finalidade das informações que pretendia investigar. Contudo, apesar de repetir algumas perguntas para todas as interlocutoras, como veremos no decorrer da pesquisa, planejei roteiros diferentes para cada uma delas, uma vez que suas áreas de atuação e suas subjetividades poderiam contribuir para uma abordagem integrativa da realidade estudada.

A entrevista, como técnica de pesquisa, incentivou o compartilhamento de informações diretamente construídas no diálogo entre a pesquisadora e as entrevistadas, estimulando a reflexão dos próprios sujeitos sobre a realidade e as experiências que vivenciaram (MINAYO, 2009, p. 64-65). Nesse sentido, a análise e a interpretação

dos dados construídos no decorrer das entrevistas, as mediações que vinculam a experiência singular a possíveis padrões culturais, o delineamento da relação do fenômeno em foco com a totalidade e a história possibilitaram a identificação das particularidades deste estudo.

Agencio as reflexões e narrativas das interlocutoras deste estudo para pensar cidade e moradia, junto a minha experiência e ao arcabouço literário, a fim de realizar uma análise socioantropológica capaz de contribuir, a partir de um diálogo teórico-prático, para a implementação de um modelo de desenvolvimento socialmente responsável.

Isso posto, esbocei a lista das possíveis interlocutoras e entrei em contato com elas a fim de saber do interesse em contribuir e da possível disponibilidade para a construção desta pesquisa. Obtive resultado positivo da assistente social da equipe de trabalho técnico social do PAC-Beberibe, Fabíola Pontes; da gerente de desenvolvimento social da Sesan, responsável pela implementação do programa, Déborah Falcão; da líder comunitária, integrante do coletivo Caranguejo Tabaiares Resiste, Sarah Marques; e da diretora executiva nacional da Organização Global Não Governamental Habitat para a Humanidade, Socorro Leite.

Como dito anteriormente, os processos de subjetivação da experiência feminina são essenciais para o desenvolvimento do trabalho de campo e para a produção do conhecimento construído a partir dele. Em razão disso, busquei relatar até aqui os fatos que, ao longo de minha

experiência, acadêmica e profissional, contribuíram para a escolha dessa temática. Dessa forma, acredito ser imprescindível contextualizar, também, como as mulheres envolvidas neste estudo, partindo de realidades empíricas tão diversas, chegaram ao debate sobre políticas habitacionais e passaram a produzir narrativas sobre ele.

Fabiola Pontes é uma mulher branca, formada em Serviço Social pela UFPE no ano de 2013. Entre 2014 e 2018, fez parte da equipe social do PAC-Beberibe. Em paralelo, ao longo de sua trajetória, desenvolveu, também, pesquisas sobre a temática de gênero e de direito à cidade e, atualmente, é pesquisadora associada no Observatório do Saneamento e Meio Ambiente do Recife (Osar).

Conheci Fabiola no ano de 2017, quando ingressei na equipe multidisciplinar responsável pelas atividades de trabalho técnico social do PAC-Beberibe. Apesar de ter circulado por outros eixos de ação do PAC, como veremos em sua fala, Fabiola era a Assistente Social encarregada, naquele momento, do Eixo de Reassentamento. Em síntese, o Eixo de Reassentamento era responsável por estabelecer quais famílias seriam alocadas nas unidades habitacionais construídas dentro do universo dos dezesseis conjuntos erguidos pelo programa. Vejamos:

Eu costumo dizer que no primeiro dia em que eu cheguei do PAC eu chorei muito, muito, muito. Porque foi um contraste muito grande. A gente fez seis mudanças por dia para cada técnico ou pessoa que estava acompanhando a mudança e tinha uma diferença econômica... Tinha gente que não tinha nada, absolutamente nada, e

tinha gente que tinha todos os móveis novos, lacrados na caixa, aguardando só aquele imóvel. Quando eu entrei numa casa, que não tinha absolutamente nada, que a única coisa que ela levou para o habitacional foi uma trouxinha de roupa... Eu não sei como eu segurei a emoção quando eu vi, porque por mais que a gente saiba, por mais que a gente ouça as histórias daquela realidade, que é bastante comum, é muito chocante. Ali, naquele momento, você tenta manter a questão profissional, você segura toda emoção e vai. Eu nem sei como eu fui. Você vai, faz toda a mudança e você fica pensando: "poxa, os técnicos que passaram por aqui ou até o próprio serviço público não perceberam? E, se perceberam, o que se pode fazer?". O técnico, no momento em que ele percebe isso, o que é que ele faz? A princípio, era para ser uma experiência de 3 meses, mas terminou sendo de quatro anos.

FABÍOLA, julho de 2020.

Sarah Marques, mulher negra, mãe solo de gêmeos, é líder comunitária de Caranguejo Tabaiães, território tradicional pesqueiro, localizado na Zona Oeste do Recife, integrante do coletivo Caranguejo Tabaiães Resiste, do Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH) e bolsista do Fundo Baobá³.

Conheci Sarah no ano de 2019, em um debate público organizado pela ONG Fase⁴ e pela Articulação Recife de

3 O Fundo para Equidade Racial, Fundo Baobá, é o primeiro e único fundo dedicado, exclusivamente, à promoção da equidade racial para a população negra no Brasil (BAOBÁ, [2023]).

4 Segundo o seu próprio *site*, a ONG Fase em Pernambuco é responsável por desenvolver estratégias de monitoramento de políticas

Luta⁵, cujo tema era o direito à moradia, e tinha como convidado principal o professor Carlos Vainer⁶. Lembro da fala potente que Sarah proferiu, assim que o debate começou, ao denunciar a segregação socioespacial presente em nosso território a partir do recorte de raça. Ao se referir ao Recife, tratou de demarcar que o espaço da cidade é construído sob parâmetros segregadores, tendo a raça como critério de exclusão.

Por ser uma mulher preta e periférica, Sarah, desde muito cedo, percebeu que o Recife organiza o seu espaço urbano muitas vezes através de despejos e de remoções. Sua fala nos revela:

[...] na verdade, eu sou nascida e criada em Caranguejo Tabaiães. A gente sempre via aqui isso de fechar ruas. Era uma coisa bem esquisita. E aí, um braço do canal de Caranguejo foi fechado e eu lembro que isso foi bem traumático. Meu pai, naquela época, era liderança comunitária. Minha mãe tinha um acesso muito

públicas, cujo intuito é contribuir para “a efetivação de um novo modelo de desenvolvimento que seja inclusivo, democrático e ambientalmente sustentável nos meios urbanos, onde a igualdade de gênero e étnica possa se fazer” (FASE, 2023).

- 5 A Frente Recife de Luta articula diversos atores sociais com o objetivo, segundo informações extraídas de sua página na internet, de “que a revisão do Plano de Ordenamento Territorial da cidade do Recife seja, efetivamente, um reflexo das necessidades e das demandas colocadas pela sociedade civil” (FRENTE RECIFE DE LUTA, 2020).
- 6 Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ).

grande aqui, porque ela trabalhava fora, trabalhava na Funai. Eu já tinha essa visão de que a cidade não era só o Caranguejo, que o meu pedaço da cidade era esse aqui. Minha família foi retirada daqui, muita gente da minha família foi retirada daqui, daqui e do Coque, e foi mandada para Jaboatão, Jaboatão Velho... Vila Rica, Muribeca. Para Maranguape 1 e Engenho Maranguape. E aí a gente já tinha essa ideia de que se fechavam ruas e tiravam pessoas. Eles fechavam e retiravam para levar para longe. Isso foi movendo, movendo...

SARAH, julho de 2020.

A única entrevista realizada presencialmente foi com Déborah Falcão, mulher branca, formada em Serviço Social pela UFPE no ano de 2005. Trabalha na Prefeitura da Cidade do Recife desde 2003 e, como gerente de desenvolvimento social da Sesan, foi responsável pela implementação do PAC-Beberibe entre os anos de 2015 e 2018. Apesar de não ter trabalhado cotidianamente com Déborah⁷, como aconteceu com Fabíola, pude conhecê-la através das atividades previstas no PPTS do programa, realizadas conjuntamente com a Sesan, e encontrá-la em algumas dessas situações, como em entregas das unidades habitacionais, visitas de acompanhamento

⁷ Devido ao fato de que os escritórios responsáveis pelo acompanhamento social do PAC-Beberibe eram distintos, o escritório em que Déborah trabalhava estava sob responsabilidade da Sesan, e aquele em que eu e Fabíola trabalhávamos era de responsabilidade da empresa de consultoria encarregada da execução do Trabalho Técnico Social.

das obras e ações socioeducativas. Ao questioná-la sobre a sua experiência com o tema, obtive o relato a seguir:

A minha experiência no PAC foi a melhor possível. Quando eu falo daquele projeto eu digo que eu tive uma realização profissional. Para mim, eu comecei como gestora. Eu era a gestora do projeto, eu era responsável pelo acompanhamento dos relatórios, das famílias... Eu ficava muito mais do ponto de vista do planejamento, de quem elaborou o projeto, desde quando eu era gestora. O projeto de acompanhamento social fui eu que fiz e eu ficava nesse processo de acompanhamento da execução das atividades. Tanto aquelas de natureza educativa, quanto das de geração de emprego e renda, mobilização e organização comunitária. Enfim, eu era a pessoa que fazia tanto do ponto de vista do planejamento, quanto da execução. Mas não totalmente da execução. Tinha algumas situações específicas. Eu ficava mais no trato com as famílias, nessas reuniões e orientações mais amplas envolvendo a questão do remanejamento, dos processos das medidas compensatórias... Então, eu ficava muito mais nesse trato, nessas medidas, ações e articulações com instituições e entes parceiros, para que houvesse um trabalho em rede e que pudessem atender as famílias e as suas necessidades.

DÉBORAH, novembro de 2020.

A última entrevista foi concedida por Socorro Leite, mulher branca, formada em Arquitetura e Urbanismo pela UFPE. Mestre em Geografia pela mesma instituição, suas pesquisas versaram sobre participação popular e acesso à moradia. No momento de realização deste estudo, respondia como diretora executiva da Associação

Habitat Para a Humanidade, entidade civil sem fins lucrativos, que trabalha na luta pelo direito à moradia adequada. Ao longo desses anos de interesse sobre a temática do direito à cidade, pude assistir a algumas palestras e eventos dos quais Socorro participava. Encantava-me a propriedade com a qual ela realizava as suas intervenções e falas, fruto de anos de estudo e de trabalho na área. Assim, ao refletir sobre a escolha das interlocutoras para esta pesquisa, lembrei-me imediatamente de suas reflexões sobre a cidade e, através de um amigo em comum, membro da Articulação Recife de Luta, da qual Socorro também faz parte, consegui o seu contato e pude convidá-la para compor o presente estudo. A aproximação de Socorro com o tema de nossa pesquisa desenvolveu-se da seguinte forma:

Eu era estudante de arquitetura ainda, na década de 1990. E aí, enfim... Já tinha pagado algumas disciplinas de Planejamento Urbano e tinha me identificado com o planejamento urbano mais do que com a arquitetura. E aí surgiu uma possibilidade de estágio na Urbe, na empresa de urbanização do Recife. Eu tinha estagiado só no escritório de arquitetura, mas aquela coisa não me agradava muito. Então, eu fiz o teste para entrar como estagiária. No teste, as psicólogas identificavam, eu não sei como é que chama, para qual setor o estagiário ou a estagiária ia, em função do que a pessoa tinha de afinidade. E aí eu fui parar no departamento de urbanização de Zeis, Zonas Especiais de Interesse Social. E aí, enfim... me aproximei ainda mais das comunidades. Em paralelo, fui participando de alguns estudos de cadastro de áreas pobres. Então, o trabalho final de graduação foi sobre o

projeto de urbanização do Córrego do Boleiro, uma comunidade aqui da Zona Norte do Recife, que tinha passado por um desastre, várias pessoas tinham morrido num deslizamento. Então, o meu projeto foi para recuperar aquela área, com moradia adequada e com segurança. E aí eu continuei trabalhando nessa linha com a minha orientadora na época, participei de vários projetos de urbanização. O meu trabalho de graduação recebeu um prêmio; para os trabalhos de arquitetura, todo ano tinha o prêmio Opera Prima, e o meu foi o melhor do Nordeste. A partir daí eu entrei nas ONGs. Participei de uma seleção na Fase, virei assessora das comunidades que são Zeis, passei pela Fase, passei pela Etapas também, com a mesma função. Em paralelo, participei de estudos sobre áreas de risco. Participei também do Programa Viva o Morro; na época, era o programa de redução de risco nos morros. E na Habitat, eu tô há 13 anos.

SOCORRO, novembro de 2020.

Essas mulheres, distintas entre si, produziram as narrativas que auxiliaram a construção da pesquisa ora apresentada. Nossas trajetórias e, por conseguinte, a multiplicidade de aspectos e de subjetividades sociais que nos englobam, como, por exemplo, os recortes de raça e de classe que nos atravessam, as nossas experiências pessoais, acadêmicas e profissionais, tudo influenciou as nossas formas de refletir e de falar sobre a moradia.

Considerando isso, em conformidade, também, com os estudos de De Certeau (*apud* DOSSE, 2013, p. 92), atento para o fato de que “morar, é narrar. Fomentar ou restaurar essa narratividade é também uma tarefa de reabilitação”

central para compreendermos como os entendimentos acerca das ideias de moradia e de direito à cidade são construídos.

Assim, alinhada com a contribuição teórica de Goldman (2003, p. 460), a etnografia construída aqui objetiva colaborar na formulação de “um modelo de compreensão de um objeto social”, especificamente da produção de moradia, que “mesmo produzido em e para um contexto particular, seja capaz de funcionar como matriz de inteligibilidade em outros contextos”.

Dessa forma, como veremos nos capítulos seguintes, faz-se imprescindível considerar que cinco mulheres, distintas entre si, e aqui me incluo junto às interlocutoras, produzem reflexões capazes de levantar questões a respeito da produção de moradia no nosso país e articulam tais reflexões de modo a conferir inteligibilidade a tal processo.

PAC-Beberibe: a urbanização de assentamentos precários e o conceito das intervenções

A Bacia Hidrográfica do Rio Beberibe, ao longo dos anos, tem sido um recorrente cenário para a formulação e a realização de sucessivos planos, projetos e ações nas áreas de saneamento básico, deslizamentos de encostas, controle de enchentes, habitação de interesse social, entre outros. Isso porque, segundo os dados da Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2012),

[...] a área da Bacia do Rio Beberibe apresenta hoje uma população total que se aproxima dos 590 mil habitantes distribuídos ao longo de seu pequeno território, transformando-a em uma área predominantemente urbana e de alta densidade demográfica, com cerca de 7.300 hab/km². Registra a maior concentração de assentamentos de baixa renda da RMR, espalhados em áreas de risco, em morros e alagados e apresenta os menores índices de atendimento em infraestrutura urbana. O Rio Beberibe, situado na Região Metropolitana do Recife, é um dos mais poluídos do Estado de Pernambuco, em decorrência do *deficit* de saneamento básico de Olinda e Recife, e tem seu curso comprometido pela ocupação informal das encostas que o margeiam. [...] os assentamentos precários instalados em encostas e nas margens do rio contribuem decisivamente para a contaminação de suas águas e para o aumento de doenças de veiculação hídrica, devido à falta de saneamento básico.

Longe de ser uma novidade na formação urbana brasileira, a construção de assentamentos populares às margens de rios compõe o cenário de precariedade urbanística e de vulnerabilidade social a que as famílias beneficiárias do PAC-Beberibe estavam expostas, e é a marca de um modelo de ocupação do solo excludente, que relega aos pobres as áreas ambientalmente mais frágeis, como os morros, as encostas e os afluentes (MARICATO, 2003).

Historicamente, a prática da autoconstrução de moradias e de assentamentos de baixa renda como forma alternativa de provisão habitacional emergiu em resposta à impossibilidade do acesso ao mercado imobiliário formal por parte de um significativo contingente

populacional, notadamente composto por famílias em situação de vulnerabilidade social. Segundo Maricato (2009, p. 42), “a maior parte da população urbana ‘se vira’ para garantir moradia e um pedaço de cidade, combinando o loteamento irregular, ou a pura e simples invasão de terra, com a autoconstrução”.

Assim, ao longo de nossa história, a autoconstrução de moradia revelou a carência não apenas de políticas habitacionais, mas de uma vasta rede de políticas públicas que estruturam o complexo urbanístico de nossas cidades, como as políticas de saneamento, transporte, segurança, saúde e educação. É a partir do reconhecimento da importância de articulação entre tais políticas que atento para a multidimensionalidade das políticas de habitação.

Em resposta às problemáticas existentes em contextos de precariedade urbanística, como o acima relatado, o governo federal lançou, em janeiro de 2007, o PAC. Instituído com o objetivo de aquecer o desenvolvimento econômico através de investimentos em infraestrutura urbana e social, o programa assumiu, também, o compromisso de “consolidar uma nova perspectiva de políticas públicas de urbanização dos assentamentos precários, reforçando o reconhecimento do direito à cidade e à moradia digna, especialmente da população de baixa renda” (BRASIL, 2010).

Na Cidade do Recife, o projeto intitulado Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Beberibe, o PAC-Beberibe (BRASIL, 2018b), foi lançado no mesmo ano de

2007, sendo realizado pela prefeitura por intermédio da Sesan, com investimento de R\$ 527,5 milhões do governo federal. De acordo com o PTTS, documento que sistematiza a proposta de trabalho de intervenção junto aos beneficiários, as áreas de intervenção⁸ e de influência das ações de urbanização e de saneamento previstas pelo PAC-Beberibe impactam a vida de 29.928 famílias residentes no entorno do projeto.

A população residente na área de intervenção do PAC-Beberibe enfrentava cotidianamente problemas referentes à ausência de infraestrutura local e à precariedade urbana, especialmente no tocante aos assentamentos precários construídos às margens dos canais e nas áreas ribeirinhas próximas ao Rio Beberibe. As famílias beneficiárias do programa residiam em moradias bastante precárias, muitas delas em palafitas ou em construções de taipa e/ou papelão, sem acesso a esgotamento sanitário e a água tratada, fato que configurava, por si, uma situação de extrema vulnerabilidade social.

A insalubridade, a falta de esgotamento sanitário e as precárias condições de habitabilidade são elementos que atravessavam a vida de todos os moradores que ali residiam. Contudo, esse atravessamento não acontecia de igual maneira entre homens e mulheres. Segundo

8 Compõem a área de intervenção do programa os bairros de Beberibe, Arruda, Água Fria, Peixinhos, Campina do Barreto, Fundão, Porto da Madeira, Linha do Tiro, Nova Descoberta, Dois Unidos e Passarinho.

os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), as mulheres negras são detentoras do maior percentual de habitações irregulares e de assentamentos subnormais no Brasil. Essa realidade é confirmada, também, pelo diagnóstico social realizado na área de intervenção do programa (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020).

Nesse sentido, ainda que o direito à cidade e à moradia sejam prerrogativas universais, para começarmos a construir cidades e moradias mais justas e igualitárias precisamos partir do reconhecimento de que a violação do acesso das mulheres a tais direitos produz diferentes impactos, quando em comparação com os homens.

A título de exemplo, a área de intervenção do programa possuía 7.745 mulheres, chefes de suas famílias e titulares de suas casas, que não tinham resguardado o direito de morar de maneira estável e segura. Para essas mulheres, a insegurança no tocante às condições de habitabilidade pode impactar as suas vidas violentamente, gerando, por exemplo, estresse psicológico, desestabilização familiar, episódios de estupro e violência.

Assim, objetivando melhor compreender o cenário de intervenção do programa, busquei investigar como era a realidade daquele território antes do início das obras. Déborah fala, durante a entrevista, que a experiência de moradia das famílias beneficiárias do programa era pautada na ideia de vulnerabilidade jurídica e de ausência infraestrutural. Em seus termos, o caráter de ocupação

(popularmente chamado de invasão) ligado à situação de extrema pobreza promove, além de uma instabilidade quanto à permanência naquela área, uma relação destrutiva com o ambiente, e, sobretudo, instaura-se na completa precariedade infraestrutural. Em suas palavras:

[...] era totalmente cheio de ocupações, era uma situação de extrema vulnerabilidade das famílias, de muita miséria. A gente via criadouros de bichos, porco, cavalo... todo tipo de animal ali circulando junto com as famílias. As pessoas faziam as necessidades diretamente no Rio, muitas delas não tinham banheiro. As casas eram totalmente insalubres, um vão para 5 ou 6 pessoas. Como a área [de intervenção] era dividida em vários lotes, eu acho que o Lote 1 era muito mais aglomerado... A gente tinha um número muito significativo de famílias com certas particularidades e peculiaridades, mas quando a gente chegou no Lote 2, que é ali em Miguel Arraes, eu lembro que eu dizia que era a maior complexidade de situações sociais em tão poucos metros quadrados. Era uma comunidade menor, porém ali a gente tinha diversas situações: mulher de ex-presidiário que sofreu abuso, violência, vítimas de homicídio... era problema com tuberculose, AIDS... Enfim, muitas doenças. Uma situação social muito caótica, eu me deparei ali com um grande desafio e tendo que atuar. Eu disse: “agora eu estou entendendo o trabalho em rede e os diversos encaminhamentos que uma assistente social tem que fazer numa situação dessa”.

DÉBORAH, novembro de 2020.

Em consonância com a fala de Déborah, a multidimensionalidade da política de habitação se revela nesse território através de sua ausência, uma vez que, para

além das péssimas condições de moradia em tais assentamentos, a região de Beberibe sofria, também, com a ausência de infraestrutura urbana e com a precariedade no fornecimento de serviços públicos, como, por exemplo, transporte coletivo, pavimentação de vias públicas, segurança, rede de atendimento hospitalar – Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), Unidades Básicas de Saúde (UBSs) – e rede de ensino (escolas e creches).

Nesse sentido, a fim de solucionar os problemas causados por anos de negligência do Poder Público no tocante ao fornecimento de “políticas públicas que garantissem o direito à moradia às famílias em favelas” (BRASIL, 2010, p. 9), o PAC buscou desenvolver estratégias de enfrentamento à problemática apresentada, de forma integrada e com qualidade (BRASIL, 2010).

Contudo, o que, de fato, significaria trabalhar de forma integrada? Esse ponto pode ser considerado a partir de dois vieses. O primeiro diz respeito ao desenvolvimento de uma política nacional envolvendo a articulação e a integração dos três agentes federativos: governo federal, estados e municípios. O segundo versa sobre a construção de ações integradas de saneamento, habitação e inclusão social (BRASIL, 2010).

O PAC-Beberibe reflete bem aquilo que ambos os vieses entendem por integração. É uma política pública fomentada pelo governo federal, tendo a Caixa Econômica Federal como o seu agente financeiro, e sendo executada, a nível municipal, pela Secretaria de Saneamento.

Sendo assim, é preciso demarcar que, na cidade do Recife, o PAC-Beberibe é desenvolvido como uma política de saneamento, ainda que venha a construir habitação.

Nesse sentido, apesar do número expressivo de conjuntos residenciais erguidos pelo programa – dezesseis –, a construção de moradia acontece em decorrência das ações de saneamento, uma vez que, para dar início à implementação da infraestrutura urbana e social que o programa se propõe, faz-se necessário o remanejamento e a remoção de algumas das famílias beneficiárias da área de intervenção de seus projetos. Todavia, é importante pontuar que nem todas as famílias removidas são contempladas com unidades habitacionais, e que em alguns projetos a remoção e o posterior reassentamento ocorre em áreas afastadas do local de intervenção, como apontado por Sarah em sua fala inicial.

Considerando o acima exposto, busquei entender como funcionou a construção e a oferta de moradia em uma política de saneamento. Déborah me explicou que houve uma “evolução” nessa política, que antes saneamento era pensado apenas como esgotamento sanitário, drenagem, implementação da rede de abastecimento de água e coleta de lixo, mas, com o tempo, a gestão pública precisou entender que os imóveis dos bairros pobres precisavam de amplas melhorias para que as obras de saneamento tivessem eficácia.

Ela cita como exemplo a necessidade de instalação de equipamentos hidrossanitários nas casas das comunida-

des mais pobres atendidas pela política, pois muitas delas não estavam nem ao menos equipadas com bacias sanitárias em seus banheiros. Como outro exemplo, cita a interlocutora, suas ruas precisavam ser calçadas para dar acesso a ambulâncias e a veículos de segurança pública, logo, a política de saneamento deveria ser forjada em uma lógica integrada, articulando, por conseguinte, urbanização, moradia e qualidade de vida. Déborah explica-nos:

eu entendo que há uma evolução na concepção do que é saneamento, porque quando você falava em saneamento até décadas atrás a gente só compreendia que o saneamento era esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e coleta de lixo. E pavimentação entre aspas. Era mais esgotamento sanitário, drenagem, implementação da rede de abastecimento de água e coleta de lixo. Então, a gente ampliou. Começamos a perceber que muitos imóveis, principalmente nos bairros mais pobres, necessitavam de melhorias nas habitações. Precisavam ter um equipamento hidrossanitário, que muitas delas não tinham nem sequer uma bacia sanitária. Então, eles começaram a perceber que essas obras de saneamento só poderiam ter eficácia se a gente tivesse uma mudança total no ambiente. Essas comunidades tinham um traçado urbanístico muito complicado, até para deslocamento. Precisava ter mobilidade, precisava de rua para ter acesso a ambulância, carros de polícia... Enfim, tornar a comunidade urbanizada e integrada. Então, houve um avanço na concepção desse entendimento, de modo que a habitação, ela vem como plano de fundo, pela necessidade de que saneamento significa ter qualidade de vida, habitabilidade. Então, vem essa questão da construção das habitações. Por entender que há uma perspectiva de um

saneamento integrado. Eu achei isso muito bom em Recife. Entre muitas capitais do Brasil, ter a proposta pioneira, pensando nisso em 2001.

DÉBORAH, novembro de 2020.

Assim, considerando a multidimensionalidade dos fatores que compõem a problemática apresentada (saneamento, infraestrutura, moradia, entre outros), as intervenções do PAC fundamentaram-se no entendimento da relação sistêmica entre desenvolvimento urbano, social e ambiental. Para o programa, a construção da moradia digna estava para além da edificação da habitação propriamente dita; compreendia igualmente “a qualidade ambiental do meio e a inserção e integração com a cidade através da disponibilidade de infraestrutura urbana e de acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos” (BRASIL, 2010, p. 13).

Nesse sentido, na tentativa de solucionar os desafios presentes no contexto social anteriormente apresentado, o projeto previu a produção de 5.123 unidades habitacionais em 16 conjuntos habitacionais, a recuperação de 163.730,91 m² de áreas degradadas e o fornecimento de esgotamento sanitário, drenagem pluvial, pavimentação, equipamentos comunitários e obras viárias para essa região (BRASIL, 2010).

Para tanto, o plano de remanejamento do programa, presente no PTTS, previu a remoção de 2.665 famílias, em decorrência da construção de novas redes viárias, da implementação do sistema de esgotamento sanitário e

da necessidade de abertura das frentes de obra. As medidas compensatórias ofertadas àquelas cujas casas ocupavam o perímetro de intervenção foram pactuadas através de negociações diretas junto ao poder público. Para os(as) proprietários(as) de imóveis acima de 18 m² a compensação deu-se por meio de indenizações, já os(as) proprietários(as) de imóveis menores que 18 m² receberiam uma unidade habitacional.

O programa necessitou, pois, realizar de antemão um cadastro socioeconômico, a fim de identificar e mapear as famílias as quais, posteriormente, precisariam ser removidas das frentes de obra. Déborah esclarece com mais propriedade essa operação de estudo e remoção das famílias.

O projeto era de 2001; era 2010. Outras pessoas tinham chegado depois do cadastro socioeconômico que havia sido feito; então a gente precisou fazer uma atualização cadastral. Tinha pessoas que já estavam contempladas com unidades habitacionais, com direcionamento. Mas e as novas? O que a gente ia fazer? Quer queira, quer não, houve uma omissão do poder público em não fazer um controle, junto com a Secretaria de Controle Urbano, dessas pessoas que estavam chegando. Quando você faz algo numa área, ela precisa ser decretada uma área de utilidade pública. Há um congelamento, e novas pessoas não podem vir a ser beneficiadas. Porém, esses projetos, em virtude de problemas burocráticos, tiveram uma morosidade muito grande, que a obra de 2001, em 2010... não, em 2016/2018 é que a gente conseguiu, de fato, executar. Então, teve esses gargalos todos nesse projeto e isso fez com que a gente precisasse fazer uma atualização cadastral. Então, a

gente iniciou com um levantamento. A gente checou os dados que tínhamos, algumas pesquisas socioeconômicas. A gente confrontou os dados dessas pesquisas, fez uma atualização. Fizemos a identificação das novas pessoas que chegaram e, de acordo com perfil, a gente orientou quais eram as medidas compensatórias que mais se adequavam às necessidades da população. A gente sabe que, muitas vezes, por mais que a gente queira ser justo, a gente não consegue implantar a justiça. De modo que não atende, na plenitude, as necessidades da população. Então, fizemos esse levantamento, esse mapeamento. E, realmente, a gente criou mapas com identificação de cada imóvel, qual era a situação de indenização, auxílio-moradia... e fomos paulatinamente atacando essas frentes de obra. Então, as [pessoas] que estavam sorteadas, algumas delas puderam ser remanejadas diretamente para uma unidade habitacional; outras foram incluídas no auxílio-moradia e outras foram para a indenização. Então, tudo isso foi feito mediante processo de negociação, de acordo. E as famílias que chegaram depois do cadastro inicialmente feito em 2001 também puderam ser contempladas. E aí houve um monitoramento muito constante das famílias e todo um processo de participação. A gente, muitas vezes, fazia reuniões, orientações... para poder tornar a população ciente das obras que estavam acontecendo e dos benefícios e transtornos que eles iriam passar.

DÉBORAH, novembro de 2020.

Apesar de não se tratar de uma política habitacional por si, a remoção e o remanejamento são elementos que se encontram no centro de nossa problemática, e revelam-nos alguns obstáculos sobre a forma como o programa

foi concebido. Primeiro, no tocante às medidas compensatórias. Ao estipular o pagamento de compensação pecuniária àqueles cujos imóveis ultrapassavam 18 m², não se garantia que estes conseguissem acessar o mercado formal de habitação, uma vez que o valor pago era insuficiente para suprir os gastos com a compra de uma nova moradia.

Tal exemplo não é novo entre as políticas de intervenção urbana (TERMINSKI, 2014; ROLNIK, 2015), e, nesse sentido, o estudo de Iacovini (2017) denuncia que

se a condição de ocupante “irregular” ou mesmo “ilegal” é utilizada para a remoção sem o pagamento de qualquer indenização pelos bens perdidos (ou mesmo indenizações/compensações inadequadas), muitas vezes as ações das autoridades públicas são tão ou mesmo mais ilegais que as ocupações em si (IACOVINI, 2017, p. 28).

Diante disso, na tentativa de compreender o funcionamento dos processos de remoção, remanejamento e expulsão, busquei questionar Socorro sobre a experiência histórica do Recife diante de tais processos. Vejamos:

Isso não é novo. Na verdade, Recife já tem um problema histórico que é: a área da planície não é tão boa. O mercado foi se apropriando das terras mais bem localizadas, também por omissão do Poder Público, que não identificou os terrenos bem localizados que fossem suficientes para construir moradia para quem precisasse ser removido. Ou seja, a remoção é parte do processo. A gente pode remover mais ou menos em função do plano urbanístico de uma área. Mas ela é parte do processo se a gente tem que implementar infraestrutura. Então, é inevitável em algumas áreas

remover. Só que essas famílias não podem ser tratadas simplesmente como um problema. Na minha dissertação de mestrado eu estudei um pouco isso. Que tipo de solução, que escolhas as famílias tinham nos processos de urbanização? Muitas delas eram indenizadas pelas suas casas, não tinham uma solução de moradia. Elas recebiam um dinheiro que significava... que ia compensar pela construção precária que elas tinham. Ou seja, não dava para construir outra casa, não dava para comprar uma casa e não dava para construir outro barraco. Então, essa coisa da indenização, de ver os pobres como um problema... isso é bem antigo, né? Em alguns momentos a gente teve gestões mais preocupadas em construir moradias em locais mais bem localizados, e em outras era simplesmente implantar a infraestrutura, e quem tava ali no meio, naquele espaço da infraestrutura, ia ser removido. Ia ser removido pelo menor custo possível, que era o da indenização. Então, não se pensava na moradia, em direito à moradia, para todas as famílias. Se pensava simplesmente que a infraestrutura iria levar à moradia adequada, mas para quem conseguisse ficar. Para quem fosse sair... não tem terreno perto, não tem recurso para moradia; e é indenizado.

SOCORRO, novembro de 2020.

Diante disso, a fala de Socorro ajuda-nos na compreensão dos condicionantes políticos e sociais que historicamente compuseram esse modelo de intervenção sobre o espaço; já a fala de Déborah, ao afirmar que o programa não conseguia atender as necessidades da população, revela um aspecto problemático sobre como as medidas compensatórias executadas podem vir a agravar uma realidade que já se apresentava, *a priori*, precária.

Nesse sentido, as intervenções realizadas pelo PAC-Beberibe, ao incidirem diretamente sobre um território marcado pela vulnerabilidade social, jamais poderiam tratar a moradia como uma medida compensatória, reduzindo-a ao microespaço vinculado à casa e negligenciando uma multiplicidade de elementos sociais, como saúde, transporte, segurança e educação, que compõem o direito à moradia.

Sendo assim, ao considerar os impactos de projetos de desenvolvimento, a exemplo deste do PAC-Beberibe, recorro, também, à categoria *expulsões*, proposta pela socióloga holandesa Saskia Sassen (2016), ao refletir sobre as remoções e os deslocamentos socioeconômicos vivenciados atualmente. Nas palavras da autora:

[...] os espaços dos expulsos clamam por reconhecimento conceitual. São muitos, crescem e se diversificam. São condições conceitualmente subterrâneas que precisamos trazer para a superfície. São, em potencial, os novos espaços para a criação: de economias locais, de novas histórias e de novas formas de pertencimento (SASSEN, 2016, p. 263).

Desse modo, busquei compreender os elementos que regem a provisão habitacional brasileira e que orientam as ações elaboradas por políticas de desenvolvimento, como o PAC, partindo do reconhecimento de que 1) é importante tornar os expulsos conceitualmente visíveis e 2) a moradia é produzida social e historicamente, através da correlação de forças e de disputas políticas, econômicas e sociais (MARICATO, 2009).

Projetos de desenvolvimento e a experiência histórica do Brasil

Qual é a matriz que orienta o planejamento urbano brasileiro?

A luta pelo direito à moradia no Brasil emerge e se consolida em resposta às problemáticas decorrentes do processo de formação da propriedade urbana brasileira, o qual remonta ao período colonial. Segundo Whitaker (2005), apesar de a propriedade da terra circular de modo privilegiado pela elite local, até meados do século XIX a terra ainda não possuía, de fato, valor comercial. Foi a partir da Lei de Terras, promulgada em 1850, que o acesso à propriedade da terra transformou-a em mercadoria.

A Lei de Terras pode ser considerada o marco da implantação da propriedade privada do solo no Brasil (SILVA, 2018), mas suas consequências se estenderam para muito além, atingindo, inclusive, a população escrava brasileira. Aproximando as noções de *propriedade* e de *raça*, a literatura aponta que o acesso restrito à propriedade, desde o período colonial, definiu o tom da produção de segregação nas cidades. O ato de instituir a terra como

mercadoria e estabelecer valor comercial para a sua aquisição restringiu o acesso de muitos e, em contrapartida, consolidou a concentração da propriedade fundiária nas mãos de poucos (SILVA, 2018; WHITAKER, 2005).

A restrição no acesso à propriedade da terra provocou graves consequências na formação de nossas cidades. Nesse sentido, Maricato (2000, p. 150), reconhecendo a contribuição de diversos autores sobre “a correlação entre a propriedade privada da terra (o cativo da terra) com a libertação dos escravos (o cativo do trabalho)”, alertou para a herança de tal correlação no processo de urbanização do Brasil. Para a autora,

Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais (MARICATO, 2000, p. 150).

Durante nossa entrevista com Socorro, dirigente de organização da sociedade civil ligada ao direito à moradia, os resultados da sistemática segregação social, racial e econômica no processo de expansão urbana brasileiro e em seus ciclos de transformação subsequentes resultaram no seguinte relato:

Bem, eu acho que a gente vive e vê refletida a desigualdade no território. Isso tem a ver, também, com a desigualdade de poder, não só socioeconômica. Você vê leis sendo alteradas, áreas sendo

consideradas urbanas para valerem mais, para poderem, também, abrigar mais projetos, você vê os despejos acontecendo em áreas que, por causa da função social, não poderiam ser desocupadas e você vê que o sistema todo age em função disso. É o Executivo que serve ao mercado e o Legislativo que apoia o mercado nas mudanças. O Judiciário que faz as reintegrações de posse em tempo recorde, quando o processo de regularização fundiária pode passar até 20 anos tramitando. Isso reflete um pouco essa desigualdade, que também é de poder e faz parte do Estado que a gente tem. O Estado que, ao invés de garantir direitos, acaba violando esses direitos. Então, isso tá refletido na cidade. Quando a gente não tem a preocupação de regularização fundiária, a preocupação de reconhecer as áreas como Zeis⁹, de produzir moradia em espaços adequados, não tem a preocupação de ocupar o Centro com moradia adequada. De deixar os morros, que estão na periferia da cidade, cheios de áreas de risco... Isso acaba não sendo prioridade de investimento. Tem uma parcela da população que tá meio invisível.

SOCORRO, novembro de 2020.

O relato de Socorro e as leituras realizadas ao longo de meu processo formativo (MARICATO, 2000; ROLNIK, 2015; WHITAKER, 2005) estimularam-me a refletir e a problema-

9 A Prefeitura da Cidade do Recife, no Artigo 17 de seu Plano Diretor, regulamentado pela Lei nº 17.511/2008, afirma que “as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária”. (RECIFE, 2008).

tizar a relação existente entre a segregação socioespacial, definida de modo não formal como norma no processo de urbanização brasileiro, e a cumplicidade do Estado para com a sua manutenção. Assim, considerando o PAC como uma das principais políticas habitacionais e de intervenção urbana do Brasil, um programa que se encontra em operação há mais de uma década, parece, pois, apropriado relembrar experiências históricas, sobretudo para entender os fatores condicionantes e as relações de poder que permeiam a construção de nossas cidades, e a ela subjazem. Faz-se necessário, então, investigar quais parâmetros orientam as intervenções urbanas no Brasil.

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

As reformas urbanas implementadas em diversas capitais brasileiras, incluindo o Recife, durante o final do século XIX e o início do século XX, foram marcadas pela construção de obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico nas regiões de maior interesse para

o mercado imobiliário emergente, ao passo que parte da população era alijada desse processo e expulsa para as periferias (MARICATO, 2000).

Para Ribeiro e Cardoso (1981, p. 81 *apud* WHITAKER, 2005, p. 5), “as elites buscavam afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço”. Nesse sentido, a distribuição espacial da sociedade brasileira refletiu desde então a condição social de seus habitantes, reproduzindo no seu território a segregação e a desigualdade econômica (KOWARICK, 1979).

A partir desse período, a *periferização* e a *segregação socioespacial* instituíram-se oficialmente como o lastro de sustentação para se pensar e se fazer cidade. Paralelamente, enquanto o Estado brasileiro preocupava-se com a regularização fundiária de seus centros urbanos por meio da elaboração de leis que não se aplicavam a todo o território, nas periferias, uma nova alternativa de fazer cidade se erguia, através da autoconstrução de moradia, “mostrando que, enquanto os projetos de leis constituíam ideias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as ideias” (MARICATO, 2000, p. 151).

Historicamente, a prática da autoconstrução de moradias e de assentamentos de baixa renda como forma alternativa de provisão habitacional emergiu em resposta à impossibilidade de um significativo contingente populacional, notadamente composto por famílias

populares, de acessar o mercado imobiliário formal. Segundo Maricato (2009, p. 42), “a maior parte da população urbana ‘se vira’ para garantir moradia e um pedaço de cidade, combinando o loteamento irregular, ou a pura e simples invasão de terra, com a autoconstrução”.

A escassez de moradias formais de custo acessível, a precariedade de políticas habitacionais voltadas para os setores populares e a estrutura de regularização fundiária profundamente excludente representaram os elementos centrais do processo de urbanização brasileira, que “consolidou um modelo marcado por imensas disparidades socioespaciais” e “resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que a maioria da população não tem atendidas necessidades básicas, tal como habitação” (ROLNIK, 2015, p. 266-267).

A polarização e o hiato existentes entre o centro e a periferia, a cidade formal e a cidade informal, a cidade branca e a cidade preta, como Sarah apontará a seguir, expressa, territorialmente, as desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Dessa forma, ao tensionar e refletir sobre como uma cidade digna deve ser e sobre como a nossa cidade factualmente é, Fabíola e Sarah fizeram as seguintes considerações:

Eu vivo na cidade invisível. A gente mora a 5 minutos do Centro da Cidade. A gente vai andando, a gente chega no Derby. A pé. Mas, então, ninguém quer ver essa cara e esse cabelo. Você passa pelos Coelhos, você passa pelo Coque e você não vê essa cidade. Nós vivemos na cidade invisível. Tem a cidade branca e tem a cidade preta. A

cidade branca que a gente não tem acesso, a gente tem que botar o pé na porta e dizer “a gente existe e a gente tem direito”.

SARAH, julho de 2020.

Em sua fala, Sarah agencia a noção de uma cidade visível e branca que se relacionaria, por oposição e contraste, com uma cidade invisível e preta. Ainda que concorde com Sarah, Fabíola constrói o seu argumento em outros termos. Para ela, a segregação socioespacial, expressa na ou pela cidade, estaria dividida entre ricos e pobres. Em suas palavras:

eu acho que uma cidade digna, ela tem que garantir minimamente que as pessoas tenham qualidade de vida e que tenham os seus direitos garantidos. Uma cidade digna é uma cidade que tenha a possibilidade de moradia digna para todo mundo. Que tenha estrutura de mobilidade, de serviços, de saúde, de educação, de lazer. Que as pessoas sejam vistas de forma igualitária, tanto homens quanto mulheres, que ninguém se sinta ameaçado por estar andando na cidade a qualquer hora do dia. A cidade que a gente tem é uma cidade bem diferente disso que a gente espera que seja uma cidade digna. É uma cidade que segrega as pessoas, seja por questões econômicas ou sociais. Tem lugar que o pobre mora e tem lugar que o rico mora. Onde o pobre mora não tem serviços, não tem qualidade urbanística, nem infraestrutura. Onde o rico mora tem toda uma rede de serviços próximo a casa e que dá qualidade de vida. A cidade que a gente vive não é uma cidade sustentável, a gente não tem tudo que precisa perto, nem acesso para todo mundo de igual forma.

FABÍOLA, julho de 2020.

Ao descrever a cidade, ambas chamam atenção para a segregação socioespacial. Aquilo que Socorro, na fala inicial de nosso capítulo, denominou “desigualdade no território” e “desigualdade de poder” destaca-se, também, como podemos observar, nas percepções e descrições de Sarah e Fabíola. Não muito distante do que era regra para as intervenções urbanas no início do século passado, é possível considerar, ainda hoje, a partir de vivências e de narrativas dessas últimas entrevistadas, que o nosso território reflete e condensa as desigualdades sociais presentes desde o início da formação do Brasil.

A polarização e o hiato, nesse sentido, fazem parte, também, de um modelo cultural que estrutura espacialidades e que compõem o cenário de sucessivos planos de intervenção e transformação. Dessa forma, é preciso estar atento à qualidade das mesmas, uma vez que “tais transformações podem ser entendidas tanto como contribuindo para o desmonte quanto para o reforço de estruturas de poder hegemônicas” (SCOTT; QUADROS, 2018, p. 4).

A título de exemplo, em complementação às falas acerca das estruturas e das percepções de poder e de interesses por nossos sujeitos, é possível citar a Via Mangue, uma das obras viárias mais importantes já executadas na cidade do Recife, cujo investimento custou meio bilhão de reais, financiado pelo PAC Mobilidade (BRASIL, 2010). A referida obra foi erguida em meio a palafitas, a um *shopping center* e a maior reserva de mangue em área urbana das Américas.

Duas pesquisadoras, ao analisar o processo de implementação da Via Mangue, considerando a complexidade socioambiental na qual este projeto se insere, constataram, assim como constatamos até aqui, que “na apropriação do solo desdobram-se desigualdades socioespaciais” (ANDRADE; PEREIRA, 2014, p. 42). Isso porque, segundo os dados de suas pesquisas, o projeto implementado põe em prática um modelo de desenvolvimento desigual que acirra problemas sociais, ao beneficiar as elites locais, privilegiando os usuários de automóveis individuais em detrimento do transporte público coletivo; ao contribuir para degradação ambiental através da intervenção hostil sobre o bioma e ao realocar precariamente a população diretamente impactada pelo projeto.

Nesse sentido, ao ouvir as mulheres que integram este estudo, torna-se clara a noção de cidade como um território em disputa, no qual a produção do espaço e as formulações das políticas urbanas decorrem de um processo nitidamente influenciado por aspectos econômicos, políticos e sociais. Assim, altos índices de desigualdade social refletem-se na produção de cidades conflituosas e excludentes. Sobre isso, Castro (2005) afirma que

[...] as questões e os conflitos de interesse surgem das relações sociais e se territorializam, ou seja, materializam-se em disputas entre grupos e classes sociais para organizar o território da maneira mais adequada aos objetivos de cada um, ou seja, do modo mais adequado aos seus interesses (CASTRO, 2005, p. 41).

Ao refletir sobre a produção do espaço urbano em Recife e a subjacente disputa assimétrica entre atores e grupos sociais, cada qual defendendo os seus interesses e projetos, envolvidos de modo desigual na construção da cidade, percebemos a força dos posicionamentos e dos exemplos trazidos por nossas interlocutoras. Socorro, ainda sobre essa temática, tece as seguintes considerações:

Me vem à cabeça que a gente não tem um planejamento urbano feito pelo Estado. Quem planeja a cidade é o mercado. O mercado faz uma incidência no Estado para que os seus planos sejam incorporados em leis. Então, quando a gente vê o Porto Digital¹⁰ planejando o centro da cidade, não é a prefeitura. O Porto Digital provoca a prefeitura em função dos seus interesses. As construtoras também têm seus planos, elas também mapeiam as áreas da cidade, apresentam os seus projetos. Isso vai tomando a cidade e depois é que vão buscar negociar, buscar viabilizar seus projetos, mas isso são planos. Planos que para a gente não são tão explícitos, mas que eles têm. O setor privado planeja a cidade. Muito mais do que o setor público. O setor público às vezes vai a reboque e vai tentando incorporar esses interesses do mercado.

SOCORRO, novembro de 2020.

A ideia de planejamento da cidade aliado dos interesses públicos, desconsiderando sujeitos e afirmando desigualdades, explicitada por Socorro, corrobora o sentido de

¹⁰ Segundo informações disponíveis em seu próprio site, o Porto Digital é “um dos principais parques tecnológicos e ambientes de inovação do Brasil e é um dos representantes da nova economia do Estado de Pernambuco” (PORTO DIGITAL, [2023], *online*).

“cidade invisível” trazido anteriormente por Sarah, evidenciando a relação com o que Fabíola destacou, também, acerca da desconsideração da “qualidade de vida”, da “sustentabilidade”. A ausência da oferta de equipamentos e serviços, segundo Socorro, demarca os “privilégios”.

Emerge, aqui, também, diante da reflexão de Socorro, a necessidade de demarcar a forma como concebo o Estado, uma vez que essa reflete diretamente na análise que faço de sua atuação, da elaboração de suas políticas e de seu posicionamento frente às demandas sociais. Nesta pesquisa, o Estado é entendido como uma relação social cujas ações estão subordinadas à lógica capitalista, perspectiva também adotada por Poulantzas (1985).

Nesse sentido, a fala provocativa da interlocutora me leva a refletir sobre a capacidade que o Estado possui de endossar ou de alterar, através de políticas públicas, práticas neoliberais e/ou neocoloniais¹¹ presentes há muito em nosso território. Como mostrado anteriormente, isso se revela na capacidade das elites locais de incidirem sobre o Estado e de influenciarem processos decisórios sobre o planejamento urbano, como aconteceu durante as primeiras intervenções urbanas e como continua acontecendo em casos como o da Via Mangue e o do Porto Digital, trazido na fala de Socorro. Vejamos:

Essa coisa de não ter o planejamento nas mãos do Estado traz um monte de contradições. Quando você vai para o fato de o próprio mercado, as próprias construtoras que trabalharam no

11 Ver Brand (2016).

[Programa] Minha Casa Minha Vida¹², elas próprias identificarem o terreno e construírem sem uma mediação da prefeitura ou do Estado, elas próprias fazerem *lobby*¹³ para ampliar áreas urbanas do município onde era área rural... Então, a gente vê empreendimentos do Minha Casa Minha Vida no limite do urbano com o rural, tendo que levar toda a infraestrutura para lá e não fazendo essa mediação com relação à localização dos empreendimentos. Enfim, os projetos do PAC eram apresentados pelas prefeituras, mas muitas vezes as soluções não eram as soluções adequadas. Se você retira parte da população para implementar a infraestrutura e leva ela para morar a quilômetros de distância daquele lugar onde ela morava, essa solução de moradia possivelmente não vai ser sustentável, né? Com o tempo essas famílias vão sair de lá. E aí as famílias foram deixando realmente as suas moradias por diversos motivos. Por conta da infraestrutura, por esse deslocamento maior na cidade, muitas vezes violência... [...] Se a gente entra numa crise econômica e as pessoas começam a perder os seus empregos, é possível que aquela moradia vire mercadoria, e isso eu acho que tá crescendo também em paralelo. É muito fácil e isso a gente vê nos jornais: “as famílias venderam as casas”. Bem, mas, vai ver, aí é família com 4 ou 5 filhos, e os pais estão sem trabalho. Como é que você dá alimento? Então, assim, na minha

12 O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado pelo Governo Federal no ano de 2009 e, junto ao PAC, era considerado uma das principais políticas habitacionais e de intervenção urbana do país (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021).

13 Segundo o dicionário Michaelis, *lobby* pode ser definido como uma “atividade de pressão por parte de um grupo organizado, a fim de exercer influência no voto de parlamentares, conforme determinados interesses” (DICIONÁRIO MICHAELIS, 2023).

cabeça, se fosse comigo, eu ia vender a casa e ia morar num lugar mais simples, porque eu não ia deixar ninguém passando fome. Então, tem várias coisas que precisavam ser vistas de outras perspectivas, para entender. Mas eu acho que é isso, os recursos foram colocados na cidade sem governos fortes. Governos locais, especialmente. E aí o governo federal na época não conseguiu amarrar esses investimentos de uma forma que neutralizasse mais esse mercado. Então, os projetos do Minha Casa Minha Vida muitas vezes eram propostos pelo mercado, pelas construtoras em áreas que serviam apenas para valorizar.

SOCORRO, novembro de 2020.

Nesse sentido, a fala de Socorro articula diversos elementos – necessidade de articulação entre políticas públicas, regularização fundiária, adequação sociocultural da política habitacional – que contribuem para o reconhecimento de limitações inerentes ao processo profundo de transformação social objetivado ao se propor tal política. No debate atual sobre a relação entre Estado e Políticas Públicas, tais limitações surgem do reconhecimento de que, assim como a cidade, o Estado é, também, um território em disputa. Suas instituições, suas estruturas e suas práticas conformam uma arena de disputas constituídas por diversos grupos sociais e seus projetos de sociedade.

Como apresentamos anteriormente, o contexto social onde o PAC se insere e que busca transformar é um contexto atravessado pela precariedade, pela desigualdade social e pela exclusão, fatores que estruturaram a construção de nossas cidades e que, durante muito tempo,

influenciaram a atuação, a elaboração de políticas e o posicionamento do Estado frente às demandas sociais.

Os problemas apresentados por Socorro ratificam a literatura sobre o tema e com ela dialogam, uma vez que ambos os programas enunciados em sua fala, tanto o PAC quanto o Programa Minha Casa Minha Vida, são políticas públicas que emergem da ausência ou da ineficiência das próprias políticas que tentam modificar (BRAND, 2016). Em outras palavras, “uma transformação profunda não pode ser reduzida a políticas públicas sem que antes se pergunte se e de que maneira as estruturas sociais podem ser mudadas. Até porque as políticas públicas, em geral, são uma expressão dessas estruturas” (BRAND, 2016, p. 126-127).

Nesse sentido, ao refletir sobre o processo de formulação de políticas públicas e de construção de nossas cidades, é preciso, antes, voltar o olhar para o conjunto de relações sociais que compõem essa arena de disputas e para os atores que, ativa ou passivamente, auxiliam na (re)produção das desigualdades socioespaciais, uma vez que “a organização interna de nossas cidades, grandes, pequenas e médias, revela um problema estrutural, cuja análise sistêmica permite verificar como todos os fatores mutuamente se causam, perpetuando a problemática” (SANTOS, 2018, p. 107).

Políticas urbanas: entre o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico

Historicamente, a oferta de habitação popular construída e/ou subsidiada pelo poder público deu-se longe

dos centros urbanos, geralmente em loteamentos longínquos e carentes de infraestrutura, de bens e serviços públicos. Sob a justificativa de diminuição de custos para ampliar o acesso à casa própria, a união, agente federativo historicamente responsável pelo desenvolvimento da política habitacional no país, contribuiu ativamente, através da autorização da construção de empreendimentos em áreas carentes de infraestrutura social e urbana, e passivamente, pela omissão na oferta de alternativas habitacionais acessíveis a toda população, para o agravamento do fenômeno de segregação socioespacial no Brasil, através da criação de “cidades invisíveis”, como categorizou uma das beneficiárias entrevistadas em nossa pesquisa.

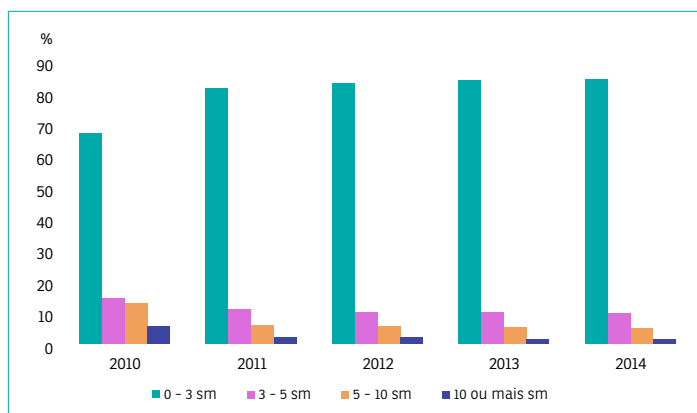
Em outras palavras, o modelo de produção habitacional oferecido pelo Estado brasileiro contribuiu ao longo dos anos para o processo de *periferização* (BRASIL, 2010). A título de exemplo, no decorrer do século XX, a forte articulação entre o Estado e o setor produtivo nacional levou à criação de políticas habitacionais economicamente eficientes, voltadas para a geração de crescimento econômico, em detrimento da construção de políticas habitacionais holísticas capazes de promover justiça social e de responder às desigualdades sociais presentes desde a formação de nosso território.

Inaugurou-se, nesse contexto, o primeiro grande programa habitacional do Brasil: o Banco Nacional de Habitação (BNH) (BOTEGA, 2007). Buscando promover a pacificação social, o BNH surge apenas cinco meses após o

golpe de 1964, instituído para assegurar o apoio da classe trabalhadora frente ao governo opressivo recém-instaurado, ao facilitar o acesso à provisão habitacional, através do financiamento da casa própria. Segundo Medeiros (2010, p. 3), “é no ideal da casa própria que o BNH encontrará o fertilizante ideal para propagar uma política econômica fundamentada na produção de moradia”.

Não obstante, a primeira experiência de uma política nacional de habitação vivenciada em nosso território orientou-se a partir de um modelo bancário para o financiamento da casa própria, transformando, por conseguinte, a moradia em um bem socialmente privilegiado. Mas, ora, qual é o perfil do déficit habitacional brasileiro?

Figura 1 - Déficit habitacional brasileiro segundo as faixas de renda (2010-2014)



Fonte: Adaptado de Andrade (2018, p. 132)

Conforme elucidado na Figura 1, o estrato populacional que mais necessita de habitação no Brasil é historicamente

composto por indivíduos e famílias cujo rendimento médio mensal não ultrapassa três salários mínimos. Segundo os dados da pesquisa Déficit Habitacional no Brasil, realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), tal perfil conforma quase 70% do total do déficit habitacional nacional (CUNHA; SILVA, 2018).

No entanto, apesar de produzir, durante sua vigência, mais de quatro milhões de unidades habitacionais, o financiamento imobiliário implementado através do BNH não conseguiu promover a democratização do acesso à terra (MARICATO, 2000). Construir uma política nacional de habitação com base em um modelo bancário não contribuiu para a tão necessária universalização desse acesso, uma vez que o perfil do déficit habitacional brasileiro é composto por um público que, devido à condição de instabilidade de renda, não está apto ao crédito habitacional. Em outras palavras, quem não tem casa, também não é sujeito de crédito.

Um programa habitacional que busque corrigir as desigualdades sociais brasileiras, portanto, não pode partir da lógica do crédito; ele precisaria se construir partindo do subsídio. Entender, pois, a moradia como política pública, e não como ativo financeiro, um bem socialmente privilegiado ou um nicho de mercado a ser desenvolvido.

Desse modo, a oferta de moradia e o planejamento urbano existiram como estratégia de classe (LEFEBVRE, 2008), fundamentados sob uma racionalidade fragmentadora que criou distinções, acirrou os conflitos sociais,

acentuou as segregações e produziu espaços desiguais. Tudo isso ao expulsar os pobres para a periferia das cidades sob a justificativa técnica falaciosa de que para ampliar o acesso à moradia a contrapartida necessária seria o barateamento desse investimento através da construção em massa de conjuntos habitacionais em terrenos longínquos e sem infraestrutura. Não obstante,

a avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso e transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 2).

Diante disso, entendo que a segregação socioespacial presente em nossas cidades dialoga diretamente com o processo de produção do espaço urbano e de oferta de moradia, e concordo com Colosso (2016, p. 82), quando este afirma que “o mito de tecnicidade e embelezamento funcionam, portanto, como rosto público de expedientes políticos”. Faz-se necessário frisar que, durante a ditadura militar, o aspecto econômico da política habitacional implementada à época foi o responsável por aquecer a economia brasileira, fazendo-a alcançar elevadas taxas de crescimento econômico, transformando-se em um dos elementos estratégicos do regime ditatorial (BONDUKI, 2008).

Contudo, as transformações econômicas e sociais decorrentes do processo de restabelecimento da democracia e

do Estado de direito passaram a exigir modelos inovadores de gerenciamento do planejamento urbano. Esse desafio traduziu-se na capacidade de elaborar novos instrumentos, procedimentos e formas de ação que criassem condições para a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil e para o enfrentamento das demandas sociais decorrentes de séculos de segregação no território.

O fim da ditadura militar e o início do período de transição democrática representaram, portanto, um ponto de inflexão para o planejamento urbano (NUNES, 2015). A forte incidência do movimento de moradia e do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) sobre a Constituição de 1988 refletiu-se em avanços no campo da política urbana que culminaram no início de uma transformação paradigmática no tocante à elaboração de políticas públicas e de seu planejamento.

As expectativas acerca desse novo momento histórico para a política habitacional cresceram a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, no ano de 2003, devido à estreita ligação do partido com o movimento por reforma urbana¹⁴. A emergência de um governo popular trouxe consigo a espe-

¹⁴ O Partido dos Trabalhadores, desde a sua formação, alinhava-se aos ideários de reforma urbana, incluindo entre as deliberações de seu segundo Congresso Nacional, realizado ainda no ano de 1999, resoluções sobre reforma agrária e reforma urbana como eixos estratégicos de seus programas de governo (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 1999).

rança de uma ruptura no legado da política habitacional do Brasil, que historicamente se associava e servia aos interesses econômicos das elites do país. Vejamos:

Ao tornar-se Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, reconhecendo, de maneira inovadora, os movimentos de moradia como *players* do setor, conformou uma estratégia de coordenação de interesses ousada, colocando na mesa de negociação movimentos de moradia e setor produtivo, coalizões com interesses historicamente opostos (KLINTOWITZ, 2016, p. 166).

Emergiu, como fruto dessa conjuntura, em janeiro de 2007, o PAC. Em resposta às demandas apresentadas em contextos de vulnerabilidade social e de precariedade urbanística, há décadas consolidados no Brasil, tal programa foi instituído com o objetivo de aquecer o desenvolvimento econômico através de investimentos em projetos de infraestrutura urbana e social, além de buscar retomar a centralidade do Estado como indutor de investimentos e condutor da política urbana (BRASIL, 2010).

As políticas e os projetos implementados a partir do PAC foram conduzidos por estratégias que buscaram reconciliar o desenvolvimento econômico e a justiça social. Desse modo, estabeleceu-se como um programa de investimentos econômicos, tendo como objetivo implementar políticas públicas e projetos de modernização infraestrutural, além de possibilitar a ampliação de investimentos públicos e privados. Segundo Maricato (2015),

o PAC se destina a financiar a infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e toda a infraestrutura de geração

e distribuição de energia) e a infraestrutura social (água, esgoto, drenagem, destino do lixo, recursos hídricos, pavimentação). Ele federalizou o Programa de Urbanização de Favelas: finalmente o governo federal no Brasil reconhecia a cidade ilegal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar áreas ocupadas ilegalmente. Muitos bairros pobres de um universo gigantesco passaram por projetos de recuperação urbanística, elevando a condição sanitária e de acessibilidade, entre outras (MARICATO, 2015, p. 37).

Em consonância com o acima exposto, o ciclo de expansão urbana implementado durante os anos dos governos petistas, fomentado a partir do expressivo montante de recursos destinados ao PAC¹⁵, foi marcado pelo investimento massivo em infraestrutura. No tocante ao eixo de Urbanização de Assentamentos Precários, uma diversidade de ações foi desenvolvida buscando a urbanização de áreas degradadas e a superação de desigualdades sociais, há muito expressas no território.

Nesse sentido, o PAC se lançou como um programa de investimento econômico que buscava equalizar em suas ações o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. O Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, desenvolvido pelo PAC e responsável pelas ações do PAC-Beberibe, possuía, como proposta central, combinar diferentes estratégias de promoção de crescimento econômico através da construção de políticas sociais, na tentativa de superar o dilema clássico reconhecido na literatura de que a produção de bem-estar

15 656,5 bilhões de reais (BRASIL, 2007).

social seria incompatível com a de crescimento econômico (OKUN, 1975).

A multifuncionalidade da política social, isto é, a sua capacidade de incidir sobre diversas áreas, auxiliou, por exemplo, na implementação do projeto de desenvolvimento econômico durante o período ditatorial, ao agir como pacificadora social, como exemplificado anteriormente. Durante os anos do Governo Lula, facilitou a reestruturação do setor produtivo nacional, estimulando especialmente o setor de construção civil e impulsionando, por conseguinte, a economia do país.

O aspecto econômico desse programa foi o elemento estratégico utilizado pelo governo federal no enfrentamento à crise ocorrida no ano de 2008¹⁶ e no posterior controle de seus impactos negativos. Uma das estratégias de enfrentamento à crise foi a ampliação dos

16 A crise de 2008 tem início nos Estados Unidos, devido à falência do modelo de financiamento imobiliário a partir da utilização de hipotecas *subprime*. A hipoteca é uma modalidade de empréstimo na qual um imóvel é dado como garantia do pagamento de um financiamento ou de uma dívida. As hipotecas do tipo *subprime* correspondem a uma categoria de concessão financeira para solicitantes considerados de alto risco, a saber, pessoas sem rendimentos, sem emprego e sem ativos. Segundo Harvey (2011, p. 9), “até o final de 2007, quase 2 milhões de pessoas perderam suas casas e outros 4 milhões corriam o risco de ser despejados”. Contudo, na contramão da crise social e apesar de basear a obtenção de lucros em “títulos de hipoteca tóxicos”, em janeiro de 2008, o valor do bônus econômico arrecadado em Wall Street era de 32 bilhões de dólares.

investimentos no PAC, a partir dos incentivos concedidos ao setor de construção civil. Tal ação funcionou como uma alternativa veloz e viável para minimizar os efeitos da crise no país. Não por acaso, é nesse mesmo contexto que emerge o Programa Minha Casa Minha Vida, “com o objetivo explícito de socorrer o setor produtivo da construção civil e mercado imobiliário e evitar o aprofundamento da crise do mercado” (KLINTOWITZ, 2016, p. 167), mais uma vez, na história deste país, a produção de moradia é instrumentalizada.

De acordo com a literatura acerca do tema (KERSTENETZKY, 2002; 2010; 2011), isso se deve ao fato de que, no Brasil, o modelo desenvolvimentista implementado é caracterizado por sua orientação seletiva, ou seja, as políticas sociais desempenham funções economicamente relevantes, mas, em contrapartida, não são tão eficientes no tocante à promoção de integração e de bem-estar social (KERSTENETZKY, 2011). Em outras palavras, o Estado brasileiro ao longo dos anos vem instrumentalizando a sua política urbana e habitacional para apoiar os seus projetos de desenvolvimento econômico.

Ou seja, ao subordinar as políticas sociais, tanto de urbanização quanto de moradia, ao desenvolvimento econômico, a principal função das mesmas passa a ser mitigar, se é que podemos considerar isso possível, os efeitos nocivos gerados a partir do processo de implementação do desenvolvimento. Por exemplo, na tentativa de dar início à urbanização de assentamentos precários e à implementação de infraestrutura urbana, faz-se

necessária a remoção das famílias beneficiárias do programa da área de intervenção de seus projetos.

Contudo, o que se observa é que o posterior reassentamento acontece em projetos habitacionais de baixa qualidade, distantes dos centros urbanos, que promovem, perversamente, a segregação espacial, como afirmam as mulheres partícipes deste estudo e como pude observar, também, ao realizar, em 2018, minha pesquisa de conclusão de curso. Durante uma das entrevistas realizadas naquele momento, ao questionar uma beneficiária do programa sobre a localização do habitacional para o qual havia sido realocada (R13), obtive o seguinte relato: “não é boa não, viu, meu amor. Nunca no Brasil. Isso aqui é o fim do mundo, longe de tudo” (MENDONÇA, 2018, p. 42).

Como podemos observar no relato anterior, o Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes, projetado e fundamentado em um discurso de aumento da qualidade de vida, revela uma política ineficiente ao não garantir o acesso integral ao direito à cidade e à moradia. O programa de urbanização de assentamentos precários é apresentado pelo poder público como resposta ao problema da falta de acesso à infraestrutura. Todavia, como apontaram as beneficiárias, não responde efetivamente a seus propósitos (MENDONÇA, 2018).

Além disso, foi possível constatar, com base no estudo anteriormente realizado, que a política implementada foi desenvolvida de forma contraditória, uma vez que a remoção das beneficiárias do PAC-Beberibe fundamentou-se

em um discurso de integração urbana, contudo, o posterior reassentamento deu-se, como apontaram as interlocutoras (MENDONÇA, 2018), em um local onde não se garantiu o acesso aos bens e serviços públicos, tampouco a integração à centralidade da vida urbana.

Planejamento urbano no Brasil: pensar a partir do feminismo

As desigualdades de gênero ergueram-se, historicamente, como barreiras sociais que dificultam e, muitas vezes, impedem as mulheres de caminhar na construção do pleno desenvolvimento de sua autonomia econômica, social, cultural e política, atravessando suas trajetórias com recorrentes situações de injustiça social e de violação de direitos.

Diante disso, pensar a produção de moradia implica considerar a multiplicidade de aspectos sociais que compõem a dimensão histórica do processo de urbanização, seus impactos políticos, econômicos e sociais sobre o que significa fazer e estar na cidade. Assim, como partícipe do cotidiano urbano da cidade do Recife e ciente de alguns aspectos limitantes acerca do uso do espaço público pelas mulheres, como apresentado no decorrer da introdução a este estudo, assumi, no fazer desta pesquisa, uma postura pessoal crítico-reflexiva.

Busquei, por conseguinte, ouvir o que as interlocutoras pensam sobre o tema, uma vez que as subjetividades sociais que nos englobam são diversas, e, por isso mesmo,

impactam diretamente nas nossas formas de vivenciar a casa e a cidade, e de compreender essa relação. Assumi tal postura porque proponho ressaltar, nesse contexto, mulheres, e colocá-las em confronto com o espaço construído, procurando levantar informações que permitam compreender as repercussões e limitações da inserção das mulheres em projetos de desenvolvimento e na formulação de políticas urbanas.

A escolha das mulheres, como dito anteriormente, não aconteceu despretensiosamente. Historicamente alijadas do espaço público, tiveram seus corpos e suas falas silenciadas pelo discurso androcêntrico, e, como veremos adiante, os ecos desse passado, não muito distante, ainda ressoam em nossas narrativas e em nossas experiências.

As narrativas que se seguem nos conduzem à desnaturalização do espaço, não neutro, onde as experiências vivenciadas cotidianamente por nós, mulheres, são fruto das relações sociais de gênero. A título de exemplo, ao refletir sobre a vivência de mulheres negras na cidade, Sarah destaca como a violência, a insegurança e o medo se apresentam cotidianamente em suas vidas. Vejamos:

É muito diferente. Quando eu trabalhei no *shopping*, o acesso ao transporte público era horrível. Eu tinha que pegar dois ônibus e metrô. Na hora de ir, ainda era de dia e claro. Mas na hora de voltar, eu tinha que descer a rampa de Afogados correndo, eu vinha correndo de lá de Afogados até aqui. Então, não é igual, Carol. Não é igual para a mulher preta.

SARAH, julho de 2020.

Em consonância com a fala de Sarah, Fabíola reconhece que a insegurança é um fator essencial para entender como as mulheres se relacionam com a cidade. Partindo do entendimento de que ser mulher é, em si, difícil, a interlocutora denuncia que, especialmente na cidade e em espaços públicos, tal dificuldade se potencializa. Em suas palavras:

Eu acho que é difícil ser mulher em todos os lugares, principalmente na cidade e nos espaços públicos. Na verdade, eu acho que é onde fica mais escancarado o quanto é difícil ser mulher na cidade, né?! Em um ambiente que normalmente não é o da gente. Não é o nosso lar; que a gente sabe tudo o que pode acontecer com a gente dentro de casa. Na cidade, nos ambientes públicos, a gente fica muito vulnerável em relação a todos os problemas. Em relação à segurança, em relação à falta de respeito. [...] A cidade não acolhe a mulher, a cidade não tem estrutura e nem é pensada para a gente, porque não tem iluminação, não tem postos policiais, não tem transporte de qualidade. Então, a cidade não é um espaço acolhedor.

FABÍOLA, julho de 2020.

A segurança – ou a falta dela – permeia o cotidiano de nós, mulheres, delimita os espaços que podemos ou devemos ocupar e atravessa nossas experiências. Tal entendimento também está presente na fala de Socorro, para quem estaríamos diante de uma relação hostil: a da cidade para com as mulheres. Embora nossa interlocutora reconheça os impactos dessa relação e a dificuldade que temos em ocupar espaços de decisão, uma vez que

estes nos foram historicamente negados e, por isso mesmo, não são pensados por, nem para, nós, Socorro acredita que, ainda assim, esse é o motivo pelo qual precisamos nos fazer presentes e passar a disputar tais espaços. Em suas palavras:

A relação, no geral, das mulheres com a cidade é uma relação... da cidade com as mulheres é uma relação hostil, né? Desde o não se sentir segura nos espaços produzidos, nos espaços públicos... Essa cidade, ela cresce, como você falou, ela cresce segregando. O espaço público acaba sendo o espaço de ninguém, acaba sendo o espaço, também, da violência. Para construir uma cidade diferente, uma cidade mais segura para as mulheres, eu acho que as mulheres têm que estar nesses espaços de decisão. Então, a gente tem sempre que discutir, que pautar essa questão. [...] Se você não tá disposto a discutir a forma de ocupação da cidade, como os investimentos vão ser feitos, você não tá fazendo uma cidade para as mulheres. A cidade vai continuar a ser produzida do jeito que ela tá hoje. Então, eu acho que quanto mais mulheres estiverem nos conselhos, nos espaços de representatividade institucional, isso vai se revertendo. Ao mesmo tempo, tem toda a coisa da construção da autonomia da mulher também. Muitas vezes, dentro do próprio movimento, tem mulheres que são dominadas pelos homens que tão lá. Elas até chegam algumas vezes à coordenação. Eu conheço algumas. Tem várias mulheres na coordenação, mas quem manda é o homem que tá lá há 20 anos no movimento. Ele abre a boca e diz "a nossa coordenação ela é 70% de mulheres". Mas quem dá a palavra final? Essa opressão, dentro do próprio movimento, existe. E ela precisa ser enfrentada.

SOCORRO, novembro de 2020.

A necessidade de se possibilitar um diálogo, por exemplo, entre as questões raciais e econômicas presentes nas falas de Socorro e de Sarah, bem como com a ausência das mulheres nos espaços decisórios, como apontado por Socorro e por Fabíola, impossibilitando-as de “acessar à cidade”, ou obrigando-as a “desviar o caminho”, dá-se de forma complexa e multifatorial. Muitas vezes envolve, também, a responsabilização unilateral pelos diferentes papéis, até mesmo familiares, assumidos pelas mulheres, forjando situações de silenciamento e de não representatividade em espaços de poder.

Conforme apresentado no início deste estudo, a histórica cumplicidade entre a ciência e o desenvolvimento impactou negativamente, especialmente através do silenciamento, a experiência de mulheres em ambas as esferas. Não à toa, busquei construir esta pesquisa a partir das reflexões de outras quatro mulheres, por, assim como Socorro, reconhecer ser necessário ocupar espaços de poder, sendo a ciência um deles. Além disso, também por entender que as desigualdades de gênero permeiam o conjunto de relações sociais envolvidas na formulação das políticas habitacionais e urbanas.

Nesse sentido, para compreender como mulheres elaboraram entendimentos acerca das ideias de moradia e de direito à cidade e contribuir com o debate sobre a experiência de grupos contemplados por políticas públicas em contextos de desenvolvimento, foi necessário reconhecer as relações de gênero como estruturantes das relações sociais de poder entre os sexos e assumi-las

como capazes de refletirem e fomentarem tal desigualdade, também espacialmente. É a partir disso que falo, aqui, em uma multidimensionalidade do conceito de gênero, pois tais desigualdades se desenvolvem e se manifestam em diferentes níveis, como no Estado, na família, no mercado de trabalho, no território e em políticas públicas (BENERÍA, 1987).

Dessa forma, produzir uma investigação sobre uma política pública na perspectiva das mulheres pressupõe a reflexão sobre a complexidade e a pluralidade de fatores que influenciam o tema, uma vez que o sistema de acesso entre homens e mulheres aos recursos sociais, entre eles a moradia, dá-se com base nas relações desiguais entre os gêneros (MASCIA-LEES; JOHNSON BLACK, 2000).

Por concordar com o acima exposto, busquei compreender se, para o PAC-Beberibe, a especificidade da experiência das mulheres foi considerada. Reconhecendo que as desigualdades de gênero atravessam o cotidiano das mulheres e que se manifestam em diversas dimensões de suas vidas – uso do tempo, jornada de trabalho e maternidade, por exemplo –, Déborah, gerente responsável pela implementação do programa, afirma que, ao priorizar a titularidade feminina, o PAC-Beberibe considerou a especificidade da experiência de suas beneficiárias:

Sim, considerou. Veja, muitas vezes as mulheres são muito fragilizadas; ser mulher na nossa sociedade não é algo fácil. Então, a gente vive com várias jornadas, a gente trabalha fora de casa, trabalha dentro de casa, a gente é mãe, a gente se vira para

desenvolver diversas habilidades... Muitas vezes o fato de você não ter uma renda te torna muito vulnerável diante do homem. E aí, quando você consegue encontrar um Programa, onde essas unidades habitacionais ficam no nome da mulher, dá uma segurança para que elas tenham um local para se abrigar, ter a sua dignidade estabelecida, quando encontram uma política dessa natureza.

DÉBORAH, novembro de 2020.

Apesar de concordar com Déborah quanto à importância de oferecer a titularidade do imóvel às mulheres, acredito que essa ação seja, ainda, insuficiente. Como a própria interlocutora reconhece, a especificidade da experiência feminina se estende para além da segurança da posse de sua casa, desdobra-se, por exemplo, no acúmulo de jornadas de trabalho e na responsabilidade pelo cuidado dos filhos, fatores que demandam respostas diferenciadas no interior da política.

Desse modo, é fundamental entender o gênero como uma categoria analítica e, concomitantemente, política e social, dado que, na medida em que este estrutura socialmente relações de poder entre os sexos, reflete-se, à mesma proporção, nos projetos de cidade e na divisão espacial da urbe. Assim, considerando que programas de desenvolvimento incidem sobre o espaço e engendram novas espacialidades, exigem eles, por esses mesmos motivos, um olhar crítico, não somente para a inserção de mulheres no conjunto de beneficiários, mas a respeito da qualidade de seus impactos.

Nesse sentido, é preciso salientar que, do total de famílias beneficiadas pelo Projeto PAC-Beberibe, 7.745 são chefiadas exclusivamente por mulheres. Contudo, apesar do número expressivo de mulheres em meio ao quantitativo de beneficiários, a especificidade da experiência feminina, apesar de reconhecida como distinta, como apresentado por Déborah, foi pouco considerada pelo programa. Como podemos perceber na fala de Fabíola:

Quando a Diagonal entrou, a empresa de consultoria, foram sendo realizados estudos, em conjunto com as técnicas da prefeitura, as técnicas da consultoria da Diagonal, junto com outra empresa também, que fez a questão dos cadastros, que foi a Urja, Urja Social. Eu nem sei se ainda existe. Não sei, mas fez esse trabalho. A gente passou a fazer estudos, orientados por portarias, pela portaria 21¹⁷, do Ministério das Cidades. Que hoje já não é mais atual; é a 464¹⁸. É uma portaria nova, que ela que direciona o trabalho técnico social em projetos de urbanização, saneamento e habitação. A gente fez alguns estudos e, entre eles, a questão do ser mulher virou um critério de prioridade. Era, como eu posso dizer, foi entendido, por toda a discussão que foi feita pelo grupo... Na verdade, o grupo foi 100% composto por mulheres, o grupo de estudos, tanto as técnicas da Secretaria, como as da Diagonal,

17 A Portaria nº 21, aprovada no ano de 2014 pelo Ministério das Cidades, buscou regulamentar o trabalho social, considerando-o como componente obrigatório dos programas de saneamento, habitação, mobilidade urbana e quaisquer outros que viessem a lidar com o deslocamento involuntário de famílias (BRASIL, 2014).

18 Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades (BRASIL, 2018).

como as da Urja, foram todas mulheres. Eu não vou lembrar exatamente onde tinha isso, mas era uma orientação. Não tava como uma obrigação na Portaria 21, mas era uma orientação e em alguns programas habitacionais já estavam acontecendo dessa maneira. Na Secretaria de Habitação do Estado já acontecia assim, era uma orientação de que, quando o bem fosse adquirido conjuntamente pelo homem e pela mulher, fosse uma aquisição conjunta; a orientação era ser colocado em nome da mulher, a escritura ou o CDRU¹⁹, porque garantia à mulher, que em qualquer momento de dificuldade ou separação, a mulher, que geralmente é quem fica com os filhos, ficasse com a casa. Tivesse essa segurança do lar. Mas era entendido como uma orientação, e não como obrigatoriedade. E quando o imóvel era de posse do homem, a gente esclarecia essa questão e o homem é que definia, já que a posse era propriedade do homem, porque ele tinha esse imóvel antes de se relacionar com a mulher. E aí essa questão foi posta como critério de prioridade de atendimento. As mulheres que tinham filhos, elas tinham uma pontuação diferente no sistema que foi elaborado por esse estudo, que foi o *ranking* de atendimento, por ter uma quantidade x de unidade habitacional e uma quantidade $x + 2$ de pessoas que precisavam dessa unidade habitacional. Então, a mulher pontuava e ficava nas posições acima do que homens solteiros, sem filhos. Mulheres chefes de famílias tiveram atendimento de unidades habitacionais primeiro que homens solteiros. Foi uma preocupação na época desse estudo. Mas também eu acredito como sensibilidade das técnicas que realizaram, da leitura que essas pessoas fizeram na época. Porque até então não tinha, até então, até a entrada da Diagonal, não tinha

19 Concessão de Direito Real de Uso.

essa preocupação. Todo mundo precisava de casa, todo mundo era colocado lá no grupinho e feito um sorteio, quem saísse o nome ganhava a casa, quem não saísse continuava esperando.

FABÍOLA, julho de 2020.

A fala de Fabíola articula um ponto interessante para análise: a regulamentação do trabalho social e a transversalidade de gênero. Por transversalidade de gênero nas políticas públicas compreende-se a elaboração de uma matriz “que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo” (BANDEIRA, 2005, p. 6).

Diferentemente da portaria 464, que possui, entre suas diretrizes, a ampliação de ações voltadas para a transversalidade de gênero nas políticas públicas, a portaria 21, que orientou os estudos realizados pela equipe social do PAC-Beberibe, não trazia entre as suas determinações nenhuma orientação sobre a necessidade de enfrentamento às desigualdades de gênero, tampouco reconhecia a especificidade da experiência das mulheres.

Recorro aos estudos da antropóloga Boserup (1970) e da filósofa Shiva (1995) para problematizar esse ponto. Para as autoras, o desenvolvimento é um processo não neutro no tocante à condição social de homens e de mulheres, pois tende a reproduzir estruturas patriarcais de opressão em seus empreendimentos. Ora, se as desigualdades

de gênero estruturam relações de poder entre os sexos e estão refletidas no território, como Déborah, Fabíola e Sarah exemplificaram, a tentativa de solucionar esse desafio não pode ficar a cargo da sensibilidade dos técnicos responsáveis pela execução do programa.

Pelo contrário, para proporcionar a diminuição das desigualdades entre homens e mulheres, a especificidade da experiência feminina precisa ser considerada *a priori* na elaboração e na efetiva implementação de programas de desenvolvimento. Pelo reconhecimento de que, no tocante às mulheres, a não efetivação do direito à moradia ou a inadequação de um projeto de desenvolvimento ao contexto sociocultural no qual estão inseridas produz consequências específicas que não se observam do mesmo modo que para os homens.

Não obstante, ao considerar o desenvolvimento como um processo não neutro, entendo, por conseguinte, haver uma disputa de projetos no tocante àquilo que o desenvolvimento de fato constrói. Para Shiva (1995), trata-se de um processo que ocorre nos países de terceiro mundo, caracterizado pela prolongação das estruturas coloniais e pela importação de um planejamento urbano tecnocrata e supostamente universal aos contextos concretos do Sul Global.

Nesse sentido, faz-se necessário reconhecer que, apesar de a problemática urbana no Brasil, nas três últimas décadas, ter passado por mudanças profundas em seus marcos regulatórios, na dinâmica de seus arranjos insti-

tucionais e nos sujeitos afetados pela temática, localizados tanto na sociedade civil quanto no poder público, o planejamento urbano no Brasil seguiu durante anos a herança do paradigma moderno-racionalista (NUNES, 2015), baseado em um modelo centralizador e autoritário e conduzido por parâmetros positivistas e tecnocráticos. Sobre isso, pensam as interlocutoras da pesquisa:

Tive muitos problemas, enquanto gerente, de cumprir aquilo que era a minha determinação ou até enquanto a minha profissão [assistente social]. Situações em que a gente entendia que a família deveria ser beneficiada com uma unidade habitacional, porém o entendimento do gestor da pasta dizia que não, que aquela pessoa tinha que ir para a indenização, sem o estabelecimento de critérios. Mesmo tendo, dentro do projeto, critérios muito bem estabelecidos²⁰. Muitas vezes, por mais questionamentos que a gente fizesse, por mais relatórios que a gente mostrasse, a gente tinha que atender as necessidades do gestor da pasta, a opinião do gestor da pasta. Ao invés dos anseios da população. Então, os projetos, por mais que se dissesse que havia muito diálogo, às vezes, não. Eram processos que vinham de cima para baixo.

DÉBORAH, novembro de 2020.

A experiência de Déborah, descrita acima, revela 1) como os atores e os grupos presentes na disputa por projetos de moradia e de cidade relacionavam-se de forma assimétrica e 2) como a gestão do programa possuía os seus

²⁰ Como apresentado no tópico anterior, a legislação é ineficaz quando se trata de assegurar direitos sociais (MARICATO, 2000).

próprios meios autoritários, como denuncia a interlocutora, de favorecer as suas visões e os seus interesses. Em consonância com o relato de Déborah, Fabíola tece, também, críticas aos gestores responsáveis pelo PAC-Beberibe.

Para a interlocutora, a relação existente entre a gestão do programa, a equipe social e as famílias beneficiadas era autoritária e assimétrica, em que a gestão entendia que os beneficiários do programa deveriam estar à disposição do poder público, e não o poder público à disposição da população. Em suas palavras:

Eu tenho 400 unidades habitacionais e tenho 1.500 famílias. Os números nunca vão bater. O que o serviço público oferece e o número de famílias que precisam dessa moradia. E como é que você consegue fazer justiça social se você sabe que todo mundo precisa? Tem gente que precisa mais, tem gente que precisa menos? Não. Hoje eu não vejo assim, apesar de ter falado isso. Eu acho que hoje eu vejo que tem pessoas que são mais vulneráveis. Estão, na verdade, mais vulneráveis no momento do que outras. E esse é o grande desafio. Quem são essas pessoas? O PAC para mim foi esse grande desafio, quando eu passei a atuar no reassentamento. Quem são essas pessoas mais vulneráveis? Como definir essas pessoas mais vulneráveis? Por mais que a gente tenha uma equipe multidisciplinar, que a gente faça discussões, estudos de casos e de situações... Por muitas vezes eu saí como se tudo o que eu tivesse feito não tenha sido o suficiente. Não tenha sido da melhor forma, não tenha tido tempo para fazer da melhor forma. E se eu tivesse uma nova oportunidade eu faria tudo igual ou mudaria algumas coisas? Eu acho que a gente às vezes tem uma missão de ser Deus. Porque a gente define o futuro de muitas pessoas e às

vezes essa definição, ela não é totalmente... Como posso dizer? Ela não é... Totalmente segura. Assim, de dizer: "poxa, eu fiz tudo que eu podia fazer". Tem sim muitos casos com esse sentimento: "eu fiz tudo que eu podia fazer e fiz da melhor forma". Mas quando eu sou pressionada pela prefeitura, que quer uma planilha de ontem para amanhã, com dois dias e 100 nomes. Eu tenho certeza que eu não fiz o meu melhor. Porque eu acho que essa questão é que é muito... sensível, entende? Eu acho que tem que se mudar. Porque a gente tem um entendimento diferente. A gente acha que eles têm que trabalhar para a gente, que a população é que tem que tá disponível para a gente. No momento que a gente quer, na hora que a gente quer, para a gente fazer o que a gente quer. Quando não, no serviço público é totalmente o contrário. O serviço público é quem trabalha para a população. Então, como é que você sabe que o habitacional vai ser entregue dia 25 e você vem me pedir uma planilha no dia 20? Para definir famílias que vão para aquelas unidades habitacionais em 5 dias? Aí, assim, eu acho que é o que atrapalha muito a prática de profissionais comprometidos, e não falo nem de profissionais comprometidos, é o que atrapalha a prática profissional. Porque é o certo a se fazer. É essa questão de falta de sensibilidade de algumas pessoas que ocupam os cargos de gestão pública. Essa questão foi um grande empecilho para que as coisas fossem feitas da melhor forma e dando a maior importância para quem de fato a gente trabalhava, porque muitas famílias foram só números e são e vão ser números em campanhas políticas para pessoas que ocupam os cargos de gestão. Durante esse período de 4 anos a gente teve alguns gestores públicos, que eu também não vou entrar nesse mérito, alguns gestores públicos com que formações? Sensíveis à questão do saneamento e da

moradia? Ou não sensíveis? Porque eu vi políticos que, não é que tenha ou que não tenha formação, mas eu acho que para conduzir um trabalho é necessário técnica. Ou, se você não tem técnica, às vezes você conduz com sensibilidade. Se você não tem nem técnica nem sensibilidade... não sei como conduz.

FABÍOLA, julho de 2020.

A fala de Fabíola revela outro importante elemento: a incompatibilidade entre o número de unidades habitacionais construídas e o número de famílias removidas pelo programa. Disso surge o seguinte questionamento: como fazer justiça social diante de tamanha discrepância? Os estudos realizados pela equipe social durante o início da implementação do PAC-Beberibe, como afirmou a interlocutora anteriormente, estabeleceram o reconhecimento das mulheres beneficiárias do programa como o grupo mais vulnerável presente na área de intervenção, especialmente as mulheres chefes de família cujos filhos estão em idade escolar. Todavia, como informaram Déborah e Fabíola, nem sempre a gestão do programa seguia as indicações fornecidas pela equipe social.

Tal fato revela um aspecto importante no tocante ao entendimento do Estado enquanto uma relação social. Como apresentado anteriormente, diversos atores e grupos sociais disputam a manutenção, o aprofundamento ou a transformação das estruturas – patriarcais, racistas, classistas e coloniais – que sustentam o Estado brasileiro e que impactam diretamente a construção de seus programas de governo e de suas políticas.

A equipe social do PAC-Beberibe, por exemplo, precisou atuar em um arranjo institucional que, por condensar relações assimétricas de poder, obrigou-a, muitas vezes, a submeter-se a valores contrários aos seus. O Estado, como dito anteriormente, possui os seus meios de fazer valer as suas visões e os seus interesses, e as políticas públicas, por sua vez, podem vir a privilegiar certos interesses sobre outros.

Assim, ao buscar questionar se o PAC tem gerado transformações nas estruturas de poder que orientam as suas intervenções, parto do entendimento de que as desigualdades, expressas no território, atravessam toda a estrutura de nossa sociedade. Priorizo, dentro do escopo analítico deste estudo, as desigualdades de gênero, mas me encontro longe de considerá-las hierarquicamente superiores às demais (LORDE, 1983).

Considerando o acima exposto, ao propor uma metodologia ineficaz para responder às demandas sociais imbricadas no caráter multidimensional da moradia e ao tratar as desigualdades de gênero como prioridade secundária na elaboração de suas ações, o PAC deixa a desejar no que diz respeito às suas funções essenciais: de promover integração social e de responder às carências diagnosticadas em suas áreas de intervenção.

Desse modo, o PAC, ao executar uma política nacional de desenvolvimento e de urbanização partindo de posturas centralizadoras e autoritárias, não priorizou na metodologia de intervenção adotada o combate às desigualdades

de gênero, deixando a critério da sensibilidade dos agentes executores o enfrentamento a esse problema.

Em contrapartida, o movimento feminista, desde a década de 1980, insiste que, para reduzir as desigualdades sociais, é necessário elaborar políticas diferenciadas partindo do reconhecimento do gênero como um marcador de diferenciação social (BARRAGÁN *et al.*, 2016), por constatar ser “impossível vislumbrar a diminuição das desigualdades socioterritoriais das cidades sem uma atuação incisiva nas questões de gênero” (PINHEIRO, 2017, p. 44).

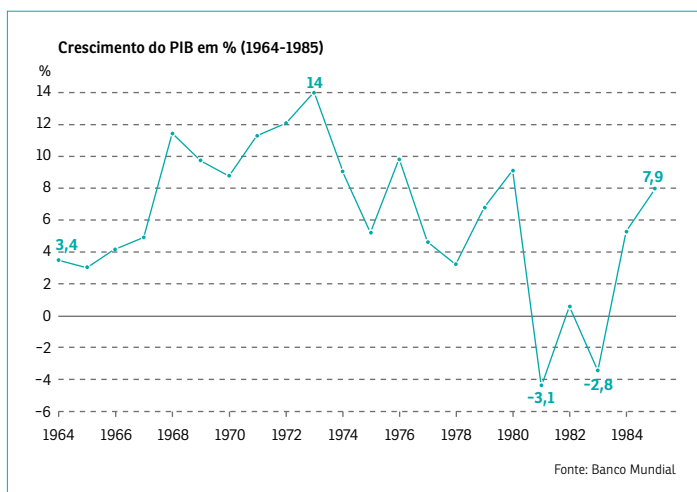
Assim, uma nova abordagem foi proposta pelo grupo feminista *Development Alternatives for Women in a New Era* (DAWN), em 1985, que, por reconhecer a deterioração das condições de vida das mulheres do Sul Global como um dos efeitos nocivos dos impactos do desenvolvimento, rechaçou a sua definição usual, pautada no crescimento econômico, propondo, assim, a redefinição de tal conceito como “a gestão e o uso de recursos de maneira socialmente responsável, a eliminação da subordinação de gênero e da iniquidade social, e a reestruturação necessária para chegar a isso” (SEN; GROWN, 1998 *apud* BARRAGÁN *et al.*, 2016, p. 99).

Essa nova forma de conceituar o desenvolvimento constrói-se a partir da negação da aliança entre o capitalismo financeiro e as elites coloniais (MARTINS; BENZAQUEN, 2017), reproduzindo-se politicamente através da formulação de políticas voltadas para o crescimento econômico, partindo do pressuposto de que é possível construir

um desenvolvimento sustentável, equitativo e inclusivo, quando, na verdade, se analisarmos a partir dos fatos gerados, o crescimento econômico, por si, não assegura o desenvolvimento dos direitos sociais, tampouco diminui as desigualdades sociais presentes em nosso território.

A título de exemplo, no Brasil de 1970, período chamado de “milagre econômico” a máxima proferida por Delim Netto, então Ministro da Economia, de que “primeiro temos de fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”, orientou a criação de políticas econômicas responsáveis por uma taxa média de crescimento de nosso Produto Interno Bruto (PIB) de cerca de 10% ao ano, chegando a até 14% em 1973 (BARRUCHO, 2018), como podemos observar na figura.

Figura 2 - Crescimento do PIB em % durante o período de Ditadura Militar



Fonte: Adaptado de Barrucho (2018)

Apesar de o país crescer a taxas elevadas e sem precedentes, o PIB *per capita*, definido como o referente utilizado para medir o crescimento econômico, não leva em conta os índices de desigualdade social, desconsiderando, por conseguinte, as diferenças de renda em seu cálculo. Ou seja, o bolo poderia crescer sem necessariamente ser repartido, e foi exatamente isso o que aconteceu.

Os anos do chamado “milagre econômico” registraram, em paralelo, os maiores índices de pobreza ao longo das últimas quatro décadas (FURTADO, 1981; HAMMOUD, 2008). Revelam, portanto, que é possível manter ou agravar as desigualdades sociais ainda que o país esteja alcançando altos indicadores de crescimento econômico, a partir da instrumentalização de políticas sociais. Socorro analisa esse processo:

O mercado traz isso de uma forma muito competente, poderia se dizer. Esse discurso do desenvolvimento como um gerador de inclusão. Que a gente sabe que não é. O planejamento urbano macro da cidade serve aos interesses de quem historicamente lucrou com a cidade. Agora, atualmente a gente tem experiências que realmente impactaram a vida das pessoas, e eu acho que as intervenções da Bacia do Beberibe, da parte que eu conheci, eu acho que realmente trouxeram uma melhoria para aquela população.

SOCORRO, novembro de 2020.

Sem embargo, assim como Socorro, não posso deixar de reconhecer os avanços sociais implementados a partir do PAC. As críticas contidas nesta análise não

desqualificam ou anulam, pois, as benfeitorias realizadas pelo programa, as quais aprofundaremos adiante, tampouco o contrário se aplica: os avanços do programa em nada deslegitimam essas críticas. Pelo contrário, os desafios e os avanços do PAC nos ajudam a compreender as contradições que há muito compõem o *modus operandi* do planejamento urbano no Brasil.

Dessa forma, busquei resgatar algumas experiências históricas, recuperar evidências e oportunizar que mulheres, quando confrontadas com o tema da moradia e da construção de políticas públicas, reflitam sobre os condicionantes e os atores dessa arena de disputas constituída por diversos grupos sociais e seus projetos de cidade. Pautei-me no objetivo acadêmico, mas também social, de ampliar o repertório daqueles responsáveis pela elaboração de tais políticas e, ainda, colaborar com a sua execução e monitoramento.

Por uma política da diferença

PAC-Beberibe: limites e avanços presentes na experiência local

O PAC, como apresento nos capítulos anteriores, emergiu tendo como pano de fundo um imenso desafio: ao tentar conciliar desenvolvimento econômico e social, buscou superar os obstáculos que impediam o crescimento econômico, viabilizando a dinamização do setor produtivo nacional e promovendo a diminuição das desigualdades regionais (JARDIM; SILVA, 2015).

Para tanto, o governo federal estimulou o desenvolvimento de um arranjo institucional capaz de promover a criação de um modelo de gestão de políticas públicas eficaz para um contexto territorial nacionalmente desigual e complexo (LOTTA; FAVARETO, 2016). O PAC foi desenhado a partir de três componentes de maior relevância: 1) a intersetorialidade, revelada na tríade saneamento, habitação e inclusão social; 2) a articulação entre governo federal, estados, municípios e sociedade civil; e 3) o enfoque territorial.

Entre os atores que compõem e complexificam as capacidades técnicas e organizacionais do programa, temos a Casa Civil e a Secretaria Especial de Relações Institucionais da Presidência da República (Seri), na qualidade de coordenadores centrais do programa; o Ministério das Cidades, como gestor; a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, como agentes operadores e financeiros; a administração pública dos estados e municípios, como agentes proponentes e executores; e as famílias atendidas, como beneficiárias finais do programa (BRASIL, 2010).

A partir dessa estruturação e dos atores mobilizados a fim de acelerar o desenvolvimento do país, foram implementados mais de 1.600 projetos, entre eles o PAC-Beberibe (LOTTA; FAVARETO, 2016). Na Cidade do Recife, o referido programa foi financiado pela Caixa Econômica Federal, executado pela prefeitura do município, através da Sesan, e implementado em parceria com empresas privadas de engenharia e de consultoria social.

O complexo arranjo institucional operado por essa política e a articulação de atores sociais tão distintos instigaram-me a refletir sobre o modelo de gestão implementado. Nesse sentido, busquei questionar Déborah e Fabíola sobre como se deu a experiência de lidar com instituições tão diversas, e, uma vez que desempenhavam diferentes papéis, elas apontaram, por conseguinte, diferentes desafios. Para Déborah, gestora do programa à época, tal experiência revelou “gargalos” principalmente

no tocante ao agente financiador do projeto, a Caixa Econômica Federal. Em suas palavras:

É um pouco desafiador, porque a gente tem um ente que tem alguns gargalos do ponto de vista de liberação dos recursos. Normal da administração pública. Então, às vezes a obra não andava em concomitante com o trabalho social e isso gerava desgaste junto às famílias, devido a esses problemas financeiros. A gente precisava estar sempre nesse elo de negociação com a Caixa Econômica, com a comunidade. Algumas coisas que estavam postas no projeto precisavam ser modificadas e a Caixa não compreendia muito esse processo e atrasava o pagamento, que atrasava o andamento das obras e gerava conflitos com a população, gerava conflitos com a empresa que executava o trabalho social, que no caso era a Diagonal. E aí a gente ficava nessas complexidades, tentando gerir. Mas eu entendo que, mesmo em meio a vários contratemplos, ainda assim, a gente conseguiu ter um bom relacionamento. Ter uma boa fluência de trabalho, de modo que os gargalos eram a cada passo vencidos.

DÉBORAH, novembro de 2020.

Fabíola, em contrapartida, dá destaque às tensões existentes na relação entre o eixo de engenharia e o de acompanhamento social, ambos responsáveis pela implementação do programa. Em sua narrativa, Fabíola reflete sobre o papel que ambos os eixos desempenhavam durante a execução das obras e sobre como o trabalho social foi preterido durante esse processo. Vejamos:

A Caixa, enquanto órgão financiador da maior parcela, porque eu acho que a contrapartida do município era 5% do contrato, não

interferia muito. Dos quatro anos que eu passei, eu só vi a Caixa indo visitar uma vez e não foi pelo social, foi por questões da obra mesmo. Então, assim, se tava tudo certinho, a Caixa nem chegava lá. Como órgão financiador, não tinha muita interferência não. Acho que a grande problemática de ter várias pessoas envolvidas é que o projeto prevê a interação com os moradores, o diagnóstico social, e é a partir dali que deveriam ser pensadas as habitações; se fossem de fato respeitadas as etapas do projeto durante esse processo, talvez a gente não tivesse tantas desistências em unidades habitacionais. Porque os moradores e as lideranças falam quais são as necessidades deles, a engenharia não escuta, criam os projetos de engenharia ou repetem projetos de engenharia que não atendem às necessidades das pessoas. Só reproduzem um modelo habitacional que já foi dito não só pelas lideranças, não só pelos moradores, como também os próprios movimentos de arquitetura reconhecem que as unidades habitacionais não atendem à população de baixa renda. Continuam falhando. Eu acho que também é um grande desafio o social se fazer respeitar em meio à engenharia. A engenharia não respeita o social, não respeita o papel do social. Entende muito o social como um apagar de fogo, e não como um trabalho essencial em um projeto de moradia de interesse social, que a moradia é para as pessoas. Muitos engenheiros não entendem o seu papel nesses projetos.

FABÍOLA, julho de 2020.

A tensão existente entre os eixos de engenharia e de acompanhamento social, como Fabíola relata, foi bastante marcante durante os anos de implementação do PAC-Beberibe, e revelou-se como um grande desafio. O trabalho social, apesar de ser um componente

obrigatório para os programas de saneamento, habitação, mobilidade urbana e quaisquer outros que venham a lidar com o deslocamento involuntário de famílias, foi, segundo nossas interlocutoras, preterido dentro do programa. Fabíola aprofunda a sua crítica ao nos explicar a importância do trabalho social, cuja falta de autonomia e de reconhecimento é extremamente problemática para o desenvolvimento da política pública. Para ela,

[...] o trabalho técnico social é o mais importante. Não, não digo que é o mais importante, mas que é um trabalho importante. Tão importante quanto o trabalho de engenharia e de construção das casas. Mas não se tem autonomia, nem se tem a visibilidade, nem o respeito da própria Secretaria. São setores que, muitas vezes, não conversaram, engenharia e social. A gente [do social] já vem de um espaço fragilizado, de construção e de atuação. E como é que a gente leva isso para a população, se o trabalho do social é construir, é dizer que o conjunto habitacional que vai ser entregue é um empreendimento que é da população, que tem que ter participação social, que tem que ter controle social... se a gente não consegue ter essa participação nas gestões, dentro do próprio serviço? Eu acho que esse também é um grande desafio.

FABÍOLA, julho de 2020.

O trabalho social, como apresentado na fala de Fabíola, desempenha uma importante função em grandes projetos, como o PAC-Beberibe, devido ao impacto social gerado, estimado em 56 mil famílias diretamente envolvidas com o projeto e cerca de 100 mil indiretamente, e, a despeito de ter sido considerado preterido por nossa

interlocutora, foi realizado no decorrer de todo o processo de implementação do programa.

Muitas de minhas vivências como estagiária da equipe social do programa, entre os anos de 2017 e 2018, na área de intervenção do PAC-Beberibe, corroboram o posicionamento de ambas as interlocutoras. Um grande número de moradores, por sua vez, demonstrava sentimento de exterioridade frente ao programa. A percepção de seus benefícios frequentemente estava vinculada à crítica por parte dos beneficiários quanto à maneira como as unidades habitacionais eram construídas. Apesar do reconhecimento de aspectos positivos do programa, isso não impediu que as próprias famílias questionassem as limitações no que diz respeito ao diálogo e à escuta de suas necessidades.

Se considerarmos que uma das principais funções do trabalho social é realizar a mediação entre o projeto de arquitetura, a equipe de engenharia e a população beneficiária, como elucidado acima, podemos assumir que a tensão existente entre o eixo de engenharia e o de acompanhamento social gerou extensos rebatimentos. Por reconhecer o descompasso, Déborah, assim como Fabíola, denuncia a construção de projetos distantes da realidade sociocultural em que estão inseridos, e problematiza, como exemplo, a escolha dos materiais para a construção dos parques infantis. Em suas palavras:

Eu acho que a arquitetura ainda tem muito que avançar nesses projetos, porque eles não dialogam tanto com a população. Uma

coisa que eu critiquei muito foram os brinquedos. Se faz um brinquedo de cimento “porque vão levar os materiais”. Quando a gente vê na cidade toda aqueles brinquedos de madeira. Tudo muito bem organizado, que tem muito mais utilidade. Aí coloca um negócio, um trambolho, um negócio que não tem utilidade nenhuma, que poderia arranhar qualquer criança. Eu acho que nenhum filho, de nenhum arquiteto, iria brincar num negócio daquele. Eu acho que esses são os pontos muito negativos. Essa falta de diálogo, de integração, de entendimento da arquitetura, da engenharia, com as necessidades da população. Aí a gente fica nesse grito, nessa briga constante, nessa afirmação constante. A gente tem que se afirmar diariamente. Nessa falta de compreensão do trabalho social e da necessidade de compreender a população. Eu ouvi muito: “isso é um absurdo, uma pessoa ter uma vaga de unidade disponível e não querer ir”. Era obrigado uma pessoa que morava em Dois Unidos ter que ir para Passarinho, porque tem a vaga disponível. Mas não é assim. A pessoa que morava em Dois Unidos, ela tinha uma rede de solidariedade. É ali que ela tem emprego garantido, é ali que ela deixa o filho para poder sair e conseguir trabalhar, é ali que ela estabeleceu a sua ajuda, é ali que ela se mantém. Então, a partir do momento que você rompe isso, você desconstrói tudo dentro da pessoa. Como é que você vai gerar um pertencimento quando você não tem esse pertencimento? Quero deixar bem registrado que a gente fez um esforço muito grande de manter as pessoas próximas do antigo local de moradia, respeitando as relações de vizinhança, de parentesco, de identidade do espaço. Porém, em algumas situações isso não pôde ser feito e aquelas pessoas que mais resistiram acabaram sendo aquelas mais prejudicadas. Um ponto, porque a gente não tinha essa oferta toda; e outro, por conta do entendimento dos gestores, que eram muitas vezes, como

eu posso dizer... muito duros com a realidade das famílias. Quando eles [os beneficiários do Programa] se mudaram para as unidades habitacionais, elas ficavam abertas. Quem vai morar num espaço em que sua área de serviço fica aberta? Você vai lavar roupa sem ter uma proteção? De frente para rua? No lugar em que nós vivemos em Recife, que é totalmente perigoso, onde todo mundo tem medo de andar na rua? E as casas eram abertas para integrar com a cidade. Que integração era essa? Quando as pessoas precisavam fazer algumas adaptações, engessavam com a questão da legislação. E que legislação é essa que também não atende a população?

DÉBORAH, novembro de 2020.

A reprodução de modelos habitacionais como elemento que contribui para a desistência de beneficiários e a ausência de escuta frente às necessidades das famílias, como apontado anteriormente por Fabíola, surgem também, de forma bastante marcada, na fala de Déborah, seja por meio das questões relacionadas à localização, aos elementos arquitetônicos e estruturais dos ambientes construídos, seja pelos aspectos ligados às relações entre os moradores.

Em um primeiro momento, a problematização da fala de Déborah acerca da localização dos conjuntos habitacionais, assim como as falas de Fabíola e de Socorro (ver capítulo anterior), revela-nos a distância que muitas vezes existia entre o lugar onde estes foram construídos e o lugar de origem das famílias contempladas com suas unidades habitacionais. Apesar de reconhecer o esforço em reassentar as famílias o mais próximo de sua antiga

residência, a interlocutora assume que nem sempre isso era possível.

A experiência da moradia, como argumentamos ao longo deste estudo, é distinta para as mulheres. Especialmente, para as mulheres pobres, negras e periféricas. Sarah, a partir de sua vivência, elucida alguns aspectos práticos no tocante à singularidade do ser mulher e de viver em comunidade. Tais aspectos nos ajudam a entender os rebatimentos negativos decorrentes do problema levantado por Déborah. Segundo Sarah, para uma mulher, a casa é:

onde ela pode ter toda a segurança e dar a segurança. Quando você vive em comunidade, para mim, que sou mulher só, que tenho dois filhos... Quando era de dia que eu cochilava, vinha alguém e pegava [os filhos] para cuidar. Então, ter a sua casa, no lugar que você conhece todo mundo, onde você construiu a sua história, é muito diferente quando você é mulher. Aquilo ali, quando você é mulher, é o seu império. Você vai trabalhar para aquilo se mexer, se mover. Para virar essa grande casa. Mesmo quando você mora numa palafita de 18 metros quadrados.

SARAH, julho de 2020.

A importância dessa rede de apoio comunitária entre mulheres, presente na fala de Sarah, também mencionada por Déborah na fala anterior, foi crucial para o entendimento da não adaptação de algumas beneficiárias reassentadas pelo PAC-Beberibe. Como pude verificar durante o trabalho de conclusão de curso, algumas

mulheres afirmaram em suas narrativas o desejo de voltar a morar em sua antiga casa, pois se sentiam afastadas daqueles que sempre as auxiliavam, em razão de a localização do habitacional ser distante de seus antigos vínculos sociais e comunitários (MENDONÇA, 2018).

Devido ao processo de remoção e de reassentamento, as “redes de solidariedade” presentes no antigo local de moradia foram desfeitas, não mais existem a troca solidária e o afeto compartilhados anteriormente. Tais elementos dificultaram, segundo as entrevistadas, a adaptação ao novo local de moradia e revelaram um limite no tocante à eficácia dessa política pública.

Além disso, faz-se importante explorar mais um elemento trazido por Déborah em sua última fala: o desenho dos projetos habitacionais. Déborah problematiza, como exemplo, a ideia de integração desenhada no projeto arquitetônico dos habitacionais, que não corresponde aos anseios da população, tampouco dialoga com o contexto no qual foi construído, devido ao alto índice de criminalidade. Nesse sentido, em consonância com a literatura, o urbanismo brasileiro não estaria comprometido com a realidade (MARICATO, 2000), mas com um modelo de planejamento urbano que diz respeito apenas a uma parcela de todo o território, e, nesse caso, à parcela que também tem acesso à segurança.

Outro ponto a ser observado sobre o desenho das unidades habitacionais diz respeito às condições de habitabilidade. Considerando que, tradicionalmente, as mulheres

ocupam o papel social de cuidadoras da casa e da família, faz-se necessário atentar, por conseguinte, para o fato de que a política habitacional e a produção do espaço urbano atingem-nas de maneira sexista, principalmente aquelas mais pobres e periféricas.

A divisão sexual do trabalho historicamente determinou os papéis socialmente desempenhados por cada sexo; refere-se à tradicional destinação dos homens à esfera produtiva, de alto valor social agregado, e das mulheres à esfera reprodutiva, dos afazeres domésticos e do trabalho de cuidado. Por isso, para as mulheres, o espaço da casa possui conotação diferente em relação aos homens, pois, tradicionalmente, tal espaço lhes era destinado como “natural” (KERGOAT, 2009).

O trabalho de cuidado pode ser definido como “uma relação de serviço, apoio e assistência, remunerada ou não, que implica um sentido de responsabilidade em relação à vida e ao bem-estar de outrem” (KERGOAT, 2016, p. 17). Essas atividades foram socialmente naturalizadas, especialmente quando se trata do trabalho não remunerado, como responsabilidade feminina, e seu valor social foi definido em uma época na qual o espaço das mulheres estava restrito ao doméstico, cabendo aos homens prover as necessidades econômicas da família.

Contudo, o modelo de divisão sexual do trabalho, acima citado, era validado apenas em famílias nucleares heteronormativas e nas quais os ganhos dos homens eram suficientes para cobrir os gastos em moradia, alimentação,

educação, entre outros. Nas famílias operárias, as mulheres das camadas populares sempre trabalharam dentro e fora de casa para a manutenção delas e de seus filhos.

Portanto, não posso deixar de frisar que a divisão sexual do trabalho atinge as mulheres negras e/ou as mulheres pobres diferentemente (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019). Esse reconhecimento se faz a partir de uma concepção ampliada da produção do gênero, que não ignora ou hierarquiza as opressões de raça e de classe, mas que as entende como imbricadas (HIRATA, 2014). Nesse sentido, a experiência da casa e da cidade para uma mulher negra e periférica é ainda mais diferenciada. Explica-nos Sarah:

É a nossa primeira cidade, a nossa casa. E é onde a gente sente essa cidade. Onde nós sentimos essa cidade. Por exemplo, quando eu vi que a minha casa enchia de água, antes mesmo de sentar com o pedreiro da comunidade e conversar com ele, eu trouxe uma arquiteta. Duas arquitetas, e elas não conseguiram pensar [soluções], lá daquela formação delas, da academia. Eu chamei ele depois e a gente fez o projeto da água que vai escoar e não vai encher aqui. Mas, quando eu tenho a minha casa, que eu sei que ela enche, que eu sei que enche na frente da minha casa e eu vou precisar ir embora... Eu vou até trabalhar, mas eu vou trabalhar com a mão na cabeça, porque eu não tenho acesso a esse direito dignamente. Quando eu sei disso, que a minha casa é a minha primeira cidade, eu vou à luta. Não é uma escolha. Não é uma opção "ou eu vou lutar ou eu vou para Paris", não é assim. Eu vou lutar ou eu vou morrer, porque da nossa casa a gente constrói uma cidade melhor.

SARAH, julho de 2020.

A fala de Sarah ajuda-nos a sintetizar o que construímos até aqui, por articular um amplo espectro de condicionantes essenciais para se pensar a política habitacional e urbana. A começar, por exemplo, pelo reconhecimento de que as mulheres vivem a casa e a cidade de maneira distinta de como as vivem os homens, e, portanto, uma política habitacional e urbana que se pretenda eficaz não pode ignorar esse marcador de diferença, sob pena de contribuir para a manutenção ou o agravamento das desigualdades de gênero expressas tanto em nossa sociedade, quanto em nosso território.

O segundo condicionante essencial apresentado na fala de Sarah diz respeito à necessidade de fazer a arquitetura, “lá da academia”, dialogar com as demandas reais da população, a quem se dirigem essas políticas. Essa aproximação, por sua vez, não será possível sem uma forte articulação entre os eixos de engenharia e de acompanhamento social, como expuseram Fabíola e Déborah. A fala de Sarah, portanto, reforça as vivências e os posicionamentos anteriormente assumidos por Déborah, por Fabíola e por mim, ao, em perspectiva, compreendermos a necessidade de ampliação do diálogo entre essas esferas, e no interior da própria comunidade.

Diante dos desafios ora apresentados e da experiência adquirida ao integrar a equipe de implementação do PAC-Beberibe, propus, a Déborah e a Fabíola, o seguinte exercício imaginativo: pedi que se imaginassem como as responsáveis pela elaboração dessa política pública e, como tal, propusessem uma ação capaz de solucionar ou

de minimizar os obstáculos anteriormente apresentados. A partir de sua experiência, Déborah propôs um maior envolvimento do agente financiador durante a implementação do programa, de modo que a sua participação ao longo do processo evitasse os potenciais atrasos na liberação dos recursos e o distanciamento entre aquilo que foi pensado para o projeto e aquilo que foi realmente executado. Em suas palavras:

Eu acho que, primeiro, tornar a Caixa mais presente nas obras. Eu acho que o ente financiador muitas vezes pensa a política de uma forma e não conhece a execução, e isso faz com que haja um distanciamento muito grande, que a gente precisa estar sempre argumentando, participando de reuniões, que dificultam o processo. Eu acho que eu criaria um instrumento mensal de visitas da Caixa Econômica para conhecer o projeto, para se apropriar da realidade, para entender que muitas vezes aquilo que está planejado precisa ser redimensionado, precisa ser redirecionado, e isso não quer dizer que o trabalho não esteja sendo feito a contento. Ao contrário, ele precisa dessas modificações para que haja a qualidade no serviço. Então, precisa de uma maior aproximação com esse ente financiador.

DÉBORAH, novembro de 2020.

A fala de Déborah dialoga com o que levantamos anteriormente, ao tensionar o distanciamento entre aquilo que se planeja e aquilo que se executa. Ao propor a aproximação do ente financiador no cotidiano do programa, a interlocutora reconhece a necessidade de articular melhor todos os atores sociais envolvidos na construção dessa política, a fim de evitar o surgimento de um hiato

entre as esferas responsáveis, ou entre o projeto, o território e as necessidades das famílias beneficiárias.

Ainda que tenha objetivos similares aos de Déborah, evitar o descompasso entre planos e práticas, Fabíola, a partir de sua experiência, propõe uma abordagem distinta, ao ressaltar a necessidade de equiparar a relevância tanto do trabalho social quanto do trabalho de engenharia. Vejamos:

Eu acho que dar autonomia igual às partes. Principalmente, engenharia e social. Não colocar a engenharia num pedestal, numa parte cristalizada e intocável. Acho que chamaria a engenharia de fato para a realidade, para dizer que são dois agentes fundamentais para este processo, que fazem parte de uma mesma gestão, de tornar os atores envolvidos uma coisa só. Eu acho que é uma questão de percepção, porque a gente nunca teve, quer dizer, teve, mas por pouco tempo, uma Secretária de Saneamento que fosse do social. A gente sempre teve secretários da engenharia ou pessoas políticas. Mas nunca teve uma técnica ou técnico que ocupasse a Secretaria, como secretário, que fosse do setor social. Então, eu acho que os pesos eram dados pela importância que o secretário dava para cada gerência. A gerência do social sempre foi muito diminuída, muito "ah, mas vocês só fazem as vontades dos moradores". A gerência do social por muito tempo não foi vista como uma gerência técnica, e sim uma gerência onde qualquer pessoa poderia fazer aquele trabalho, e permanece ainda hoje, quando se coloca uma primeira-dama para ser a gerente do social²¹.

FABÍOLA, julho de 2020

21 Historicamente, a pasta de assistência social foi oferecida às primeiras-damas. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas

Mesmo sendo considerado um componente essencial para a execução de políticas públicas de moradia e de saneamento, inclusive legalmente respaldado pelo PTTs, o trabalho social ainda luta por reconhecimento no interior do programa, como enunciou Fabíola anteriormente. A fala dessa interlocutora, por conseguinte, também ilustrou a urgente necessidade de valorização do trabalho social como uma abordagem técnica, que, portanto, assim como o trabalho de engenharia, demanda a contratação de profissionais igualmente especializados e qualificados para sua realização. A fala acerca do social como a esfera que “faz as vontades dos moradores” e os dados presentes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE) ilustram, ao que parece, o papel de escuta e de cuidado, historicamente atribuído às mulheres.

Ao pontuar os desafios e pensar, junto com as interlocutoras envolvidas na implementação do programa, possíveis ações para superá-los, gostaria de refletir, também, sobre os avanços decorrentes do PAC-Beberibe. Assim como expressaram Déborah, Fabíola e Socorro, esta última em fala descrita no capítulo anterior, a percepção e o reconhecimento de entraves não deslegitimam a importância do programa no atendimento à parte relevante das demandas de infraestrutura e moradia das áreas de

Municipais (Munic), realizada pelo IBGE no ano de 2009, em algumas regiões do Brasil o índice de gestoras casadas com prefeitos corresponde a 51,9%, como no caso do Centro-Oeste do país (PREFEITOS..., 2010).

intervenção beneficiadas. Dessa forma, não poderíamos deixar de reconhecer tais avanços – tampouco de considerar maneiras de aprofundá-los, de modo a ampliar o seu alcance e contribuir, também, para a diminuição das desigualdades de gênero.

Nesse sentido, Fabíola afirma que a construção dos conjuntos habitacionais e o consequente fornecimento de moradia em melhores condições de habitabilidade contribuíram para a melhoria da qualidade de vida das mulheres beneficiárias:

Eu acho que a gente conseguiu dar mais condições para as mulheres se desenvolverem, terem o mínimo de tranquilidade. Lógico que a gente não resolveu todos os problemas com as habitações que foram entregues. Mas, pelo menos, a gente trouxe uma tranquilidade de não perder tudo numa chuva ou num alagamento. A gente deu tranquilidade para que elas pudessem pensar em um futuro, desenvolver atividades econômicas menos pesadas. Muitas mulheres viviam de reciclagem. Não tinham com o que trabalhar, não tinham condições mínimas de existência, não tinham a segurança de ter um teto; eu sei que não é muito, mas elas passaram a ter um teto, para deitar, para descansar. Um endereço fixo para poder se cadastrar num benefício, para poder matricular os filhos na escola. A gente tentou dar prioridade de acesso às mulheres [beneficiárias] para matricular os filhos. A cadastrar no NIS²². Muita gente não tinha Bolsa Família; passou a receber. Eu acho que foram ganhos grandes. Também teve a questão da qualificação

22 Número de Identificação Social (NIS).

profissional²³, que muitas mulheres começaram a trabalhar com *design* de sobancelhas, com manicure. Não foram cursos “ah, maravilhosos”, mas puderam agregar uma renda extra ou ser a renda principal para muitas delas. Cursos de cozinha, doces e salgados... a gente viu muitas dessas mulheres aplicando na prática o que eles aprenderam. Eu acho que a mudança foi positiva.

FABÍOLA, julho de 2020.

As categorias segurança e tranquilidade, agenciadas na fala de Fabíola, foram recorrentes nas entrevistas realizadas durante a pesquisa, e são fundamentais para entendermos a extensão dos impactos de uma política como essa. As beneficiárias do programa, como apresentado anteriormente, moravam em habitações precárias, muitas vezes de madeira e taipa, em áreas inundáveis às margens do rio. Durante o período de chuva, essas mulheres encontravam-se ainda mais vulneráveis, devido às constantes enchentes e aos alagamentos.

Desse modo, no que concerne à saída de suas famílias da área de risco e ao posterior reassentamento nos conjuntos habitacionais, as beneficiárias do PAC-Beberibe, assim como Fabíola, Déborah e Socorro, reconhecem melhorias decorrentes do programa. Vejamos: “melhorou, porque eu não tenho mais que passar por enchente e cheia com os meus filhos. Melhorou, porque eu não vivo mais num

23 O PAC-Beberibe possuía um eixo de geração de emprego e renda, responsável pelo fornecimento de cursos de capacitação profissional para as famílias beneficiárias.

barraco, vivo numa casinha, querendo ou não, ou bom ou ruim, é a minha casinha” (MENDONÇA, 2018, p. 41). Nossas interlocutoras contribuem, pois, para nosso reconhecimento acerca dos avanços implementados pelo programa.

Outro aspecto importante trazido por Fabíola em sua fala foi a oportunidade dessas mulheres de desenvolver novas atividades econômicas a partir dos cursos profissionalizantes oferecidos pelo eixo de geração de emprego e renda do PAC-Beberibe. O reconhecimento da necessidade de fornecer tais cursos, dentro do esboço dessa política, apresenta um grande avanço no sentido de facilitar e estimular a construção de autonomia entre as mulheres.

Além disso, tal ação ganha ainda mais importância ao considerarmos que a mudança para uma moradia regularizada, como no caso dos conjuntos habitacionais, representa um aumento no custo de vida das famílias, dado que implica gastos e débitos não existentes anteriormente, quando da habitação irregular. A título de exemplo, os serviços prestados por concessionárias fornecedoras de água e de luz eram, anteriormente, obtidos por meio de ligações ilegais e clandestinas (MENDONÇA, 2018).

Déborah, por sua vez, direciona a sua análise para outros elementos importantes. A partir de sua experiência, a interlocutora atenta para os impactos positivos trazidos para a saúde das beneficiárias, a saber:

teve com certeza a diminuição significativa, e isso a gente viu porque tem os dados da [Secretaria de] Saúde, de doenças arboviróticas, doenças de veiculação hídrica. Eu acho que isso já é

um impacto muito positivo. A gente retirou uma contribuição de esgoto muito grande, quando mais de 1500 famílias saíram da beira do rio, retirando a contribuição de esgoto que estava sendo despejado *in natura* lá no Rio Beberibe. Eu acho que isso já é um impacto significativo. E sem contar que a gente conseguiu qualificar profissionalmente muitas pessoas. Desenvolvemos muitas ações educativas e, por mais que a gente não tenha como aferir, a gente via que tinha muitos impactos, que tinha o pertencimento da população, cuidando e preservando os espaços. A gente não tinha uma perspectiva 100% no trabalho social, mas se a gente conseguiu de 20 mudar 5, para mim já é um bom resultado.

DÉBORAH, novembro de 2020.

Os relatos que pude ouvir, as vivências que compartilhei e as análises que faço do programa, após os meses de trabalho e de pesquisa, alinham-se à fala de Déborah, principalmente pelo reconhecimento de que as moradias construídas às margens do Rio Beberibe, local de origem das beneficiárias, não possuíam as mínimas condições de habitabilidade. Tal fato expunha, cotidianamente, meninas e mulheres a situações de insalubridade e de violência.

O reconhecimento de tais limitações e avanços ajudamos a compreender a inserção das mulheres envolvidas no programa, e o impacto deste sobre elas, ao passo que nos permite identificar estratégias de enfrentamento às desigualdades de gênero e seus efeitos a partir da referida política. Desse modo, entendo ser necessário construir e abordar o desenvolvimento e suas políticas com base na vida cotidiana, na realidade e nas demandas

locais, principalmente a partir das necessidades apontadas pelas mulheres beneficiadas.

Assim, apesar do inegável avanço dessa discussão tanto na academia, através da produção de diversas pesquisas sobre os impactos da implementação de políticas desenvolvimentistas nas vidas das mulheres²⁴, quanto no legislativo, especialmente a partir da regulamentação do trabalho social como um componente obrigatório em obras como o PAC-Beberibe, faz-se necessário aprofundar tal avanço incorporando o recorte de gênero como essencial para a elaboração, a implementação e a avaliação de tais políticas.

Casas e cidades: construir igualdade a partir da diferença

Por compreender o Estado como uma relação social, atravessado por lutas de classe, com ações subordinadas à lógica capitalista, reconheço a ampliação de investimentos em políticas sociais, especialmente as de habitação, como um importante fator no processo de construção da política urbana. No entanto, como pudemos observar nos capítulos anteriores, o aumento de investimentos, por si, não assegurou a democratização da relação entre Estado e sociedade, tampouco promoveu a diminuição das desigualdades socioespaciais.

²⁴ Para obtenção de mais dados acerca dessa temática, ver o dossiê Desenvolvimento, Poder, Gênero e Feminismo, no número 52 dos Cadernos Pagu (2018).

A partir da retomada de investimentos públicos, através de programas como o PAC, o governo federal injetou bilhões de reais nas cidades. Contudo, vimos, em contrapartida, aumentar exponencialmente a crise urbana. Para Maricato (2015), estaríamos diante de um paradoxo: ao longo dos últimos 30 anos, lutamos para conquistar e garantir investimentos para as políticas urbanas, e, quando, enfim, esses recursos chegaram às cidades, presenciemos o agravamento da desigualdade socioespacial.

A título de exemplo, a pesquisa da Fundação João Pinheiro aponta que, mesmo após a criação de programas como o PAC e o Minha Casa Minha Vida, maiores políticas habitacionais das últimas décadas, o déficit habitacional brasileiro não sofreu alterações significativas; pelo contrário, de 6 milhões de moradias em 2009, passou a 6,1 milhões em 2014, sofrendo um aumento de 1,6% (BÖHM, 2018). O que, então, poderia justificar tal efeito?

Em uma de suas falas, apresentada anteriormente, Socorro, como dirigente de organização da sociedade civil ligada ao direito a moradia, constrói o seu argumento afirmando que esse paradoxo surge da ausência de um planejamento urbano realizado pelo Estado, de modo que os recursos foram colocados nas cidades sem que estas possuíssem governos capazes de neutralizar o *lobby* exercido pelo setor privado. Em outras palavras, os investimentos foram realizados sem regulação pública, sem uma estratégia mais ampla de política urbana, sem um projeto de cidade mais democrático, capaz de orientar as

intervenções e de fazer frente às desigualdades socioespaciais existentes em nosso território.

Como já observado, a emergência de um governo popular trouxe consigo a esperança de uma ruptura no legado da política urbana e habitacional do Brasil, que historicamente se associava e servia aos interesses econômicos das elites do país. Durante a primeira década dos anos 2000, o país apresentou desempenho considerável no tocante aos indicadores de desenvolvimento, conquistando, simultaneamente, crescimento econômico e redução da pobreza e da desigualdade (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

Não obstante, o governo federal, como já lembrado por Klintowitz, ao colocar “na mesa de negociação movimentos de moradia e setor produtivo, coalizões com interesses historicamente opostos”, conquistou inúmeros avanços; em contrapartida, dirimiu a criação de estratégias capazes de diminuir a assimetria entre tais setores. Nesse sentido, como também já afirmado, as políticas habitacionais e urbanas condensam e revelam uma disputa assimétrica entre atores e grupos sociais, cada um defendendo os seus interesses e projetos, e envolvidos de modo desigual na construção da cidade.

Dessa forma, é possível observar, a partir das reflexões construídas e dos argumentos ora apresentados, que existem alguns aspectos limitantes no tocante à eficácia das políticas urbanas desenvolvidas ao longo de nossa história. Para Whitaker (2005), isso se deve porque

as cidades brasileiras são hoje a expressão urbana de uma sociedade que nunca conseguiu superar sua herança colonial para construir uma nação que distribuísse de forma mais equitativa suas riquezas e, mais recentemente, viu sobrepor-se à essa matriz arcaica uma nova roupagem de modernidade "global" que só fez exacerbar suas dramáticas injustiças (WHITAKER, 2005, p. 1).

Proponho-me, nesse sentido, a refletir sobre o argumento de Socorro, ao tratar da ausência de planejamento urbano. O Estado brasileiro foi o agente historicamente responsável pelo processo de periferização urbana, ativa ou passivamente, através tanto da ação quanto da omissão de suas políticas habitacionais. A reflexão sobre esse fato era recorrente durante a experiência como parte da equipe executora do PAC-Beberibe. Isso porque a casa é um objeto capaz de articular e de revelar diversos processos sociais (SCOTT; FRANCH, 2004).

Através da casa, pois, podemos reconstruir evidências históricas acerca da produção de moradia no Brasil, não mais partindo da experiência de um habitacional em específico, mas a partir do entendimento global acerca da moradia e da construção das políticas públicas de desenvolvimento e de habitação.

Nesse sentido, partimos do entendimento de que as mulheres possuem uma relação com a moradia qualitativamente distinta da perspectiva masculina, o que pressupõe, na construção de uma política habitacional, um arranjo de recursos materiais específicos, a fim de garantir sua autonomia e independência, bem como a

diminuição de tais desigualdades. Isso implica o reconhecimento de que, para construir igualdade, precisamos, no interior de nossas políticas, desenvolver ações e abordagens específicas e/ou diferenciadas, capazes de se ajustarem às diferentes realidades sobre as quais tais políticas incidem.

Para Escobar (2010), não se trata de tensionar as relações de poder a partir de um “Outro” ontológico, intocado pelo moderno; pelo contrário, é necessário fazê-lo a partir de pessoas constituídas como diferentes pelo próprio discurso hegemônico: os expulsos, as mulheres e as pessoas racialmente marcadas. Na medida em que, como apresenta o autor,

o desenvolvimento foi – e continua a ser em grande parte – uma abordagem de cima para baixo, etnocêntrica e tecnocrática, que trata as pessoas e culturas como conceitos abstratos, estatísticas que podem ser movimentadas para cima e a para baixo em gráficos de progresso (ESCOBAR, 1995, p. 44).

Dessa forma, ao considerar as relações de gênero como parte de um fenômeno social mais amplo: o sistema colonial/moderno, ou seja, como parte de um modelo cultural que estrutura espacialidades a partir de relações desiguais de poder, reconheço que o PAC reflete, em si, as contradições inerentes ao *modus operandi* do desenvolvimento urbano brasileiro, que, apesar de implementar significativos avanços nas últimas décadas, possui diversos limites impostos pelo próprio modelo cultural no qual se insere.

Não obstante, todos os aspectos sobre os quais nos debruçamos até aqui – desigualdade socioterritorial, disputa por projetos de cidade, produção de moradia – oportunizaram uma análise a partir do recorte de gênero, por entendermos que existem disposições culturais sobre ser mulher, e que é necessário relacionar o debate proposto com a dimensão histórica do desenvolvimento, considerando as estruturas socioculturais envolvidas. Tal necessidade consolida-se tendo em vista a magnitude das transformações decorrentes da concretização do ora referido programa, seus impactos políticos, econômicos e sociais.

Para Barragán e outros (2016, p. 89), “a análise entrelaçada das diferentes dimensões de poder é a emergência revolucionária em direção à qual devemos avançar; nesse sentido, uma crítica feminista sobre o discurso do desenvolvimento assenta-se sobre um pensamento integral”. Assim, a sistematização de tais aspectos foi um convite à reflexão integrativa acerca das relações de poder que permeiam os contextos de desenvolvimento e de produção de moradia.

Como vimos, pois, as estruturas socioculturais envolvidas na produção de moradia e de cidade e na formulação dos projetos de desenvolvimento são produzidas a partir da estreita relação entre o sistema colonial e de gênero, refletido na organização patriarcal, na heterossexualidade compulsória e no racismo estrutural, que conformam os mecanismos de dominação colonial e

influenciam a produção de nossas cidades e de nossos territórios (COSTA, 2020).

Dessa forma, a simples reprodução de um modelo de desenvolvimento orientado por traços históricos do sistema colonial, patriarcal e racista é, por si, problemática, uma vez que o desenvolvimento pode ser entendido como parte de um projeto colonial, cujos efeitos perversos produzem o apagamento de diversos marcadores sociais da diferença, os quais poderiam contribuir para democratizar a produção de cidade e de moradia.

Através das análises realizadas pelas interlocutoras, pude perceber a necessidade de construir estratégias de enfrentamento às desigualdades de gênero e instituí-las como um componente obrigatório no interior das políticas urbanas e habitacionais, uma vez que, como apresentamos no início deste estudo, o direito à moradia, o acesso à cidade e a posse da terra, desde o período de escravidão, foram negados a uma significativa parcela de brasileiros e brasileiras, em favor de uma elite colonial historicamente privilegiada.

Todos os ciclos de transformação urbana subsequentes foram marcados, portanto, por essa herança de exclusão social. Contudo, por considerar que tal realidade é passível de alteração, acredito ser necessária a regulamentação do combate às desigualdades como um dos elementos obrigatórios das políticas nacionais, bem como 1) o aprofundamento do arranjo institucional fruto da articulação entre a união, os estados, os municípios, a

sociedade civil e o setor produtivo nacional; 2) a criação de estratégias capazes de extinguir as assimetrias entre tais grupos e atores; e, por fim, 3) o estabelecimento e a regulamentação da correção das desigualdades sociais como componente obrigatório, e não mais como prioridade secundária, em programas governamentais.

Nesse sentido, faz-se imprescindível construir o entendimento coletivo de que a moradia é um direito e um bem público, a despeito de historicamente negado, permitindo que o processo de reparação nos conduza a uma atuação mais simétrica e democrática na estruturação de nossas cidades.

Diante dos contextos de vulnerabilidade sobre os quais incidem essas políticas, e considerando as evidências históricas que apontaram a contribuição do Estado brasileiro para o processo de expulsão urbana e de periferização, é imprescindível assegurar que o compromisso de diminuir a segregação socioespacial, profundamente arraigada em nosso território, esteja igualmente alinhado a iniciativas de combate às desigualdades de gênero.

Assim, além de incluir as mulheres como parte do público beneficiário dos programas de desenvolvimento e de suas respectivas políticas, é preciso direcionar ações diferenciadas para o atendimento de suas especificidades, com o objetivo social, mas também pragmático, de construir e implementar políticas públicas verdadeiramente efetivas.

Considerações finais

Tendo em vista o caráter multidimensional que políticas urbanas e de habitação possuem e a especificidade da experiência feminina, o presente estudo buscou compreender como mulheres envolvidas no debate sobre políticas habitacionais elaboram entendimentos acerca das ideias de moradia e de direito à cidade. Procurei, no decorrer deste livro, atentar para o atravessamento das questões de gênero em tais políticas. O foco, todavia, não foi apenas a inserção das mulheres nessas políticas, e o impacto gerado sobre elas, mas também as estratégias formuladas para o enfrentamento das desigualdades de gênero no interior das ações implementadas, e os efeitos gerados a partir de tal enfrentamento.

Como apresentado nesta pesquisa, a escassez de moradias formais de custo acessível, a precariedade de políticas habitacionais voltadas para os setores populares e a estrutura de regularização fundiária profundamente excludente representaram os elementos centrais do processo de urbanização brasileira. Assim como argumentaram

nossas interlocutoras, a polarização e o hiato existente entre o centro e a periferia, a cidade formal e a cidade informal, a cidade branca e a cidade preta, expressam, territorialmente, as desigualdades estruturais de nosso processo de urbanização.

Nesse sentido, não muito distante do que serviu como balizador para as intervenções urbanas no início do século passado, foi possível verificar, ainda hoje, a partir das vivências e das narrativas trazidas pelas mulheres envolvidas neste estudo, o fato de que o nosso território reflete e condensa as desigualdades sociais presentes desde o início da formação do Brasil.

A produção de nossos dados, realizada a partir de entrevistas semiestruturadas com mulheres vinculadas a órgãos institucionais do estado e do município, também a ONGs e a movimentos sociais ligados às questões da moradia, oportunizou a construção de um debate voltado à noção de cidade como um território em disputa. Assim, fica evidente que, em nosso território, a produção do espaço e as formulações das políticas urbanas decorrem de um processo nitidamente influenciado por aspectos econômicos, políticos e sociais, em que os altos índices de desigualdade social estão refletidos na produção de cidades conflituosas e excludentes.

Dessa forma, em nossas análises, recuperamos evidências históricas que nos auxiliaram a refletir sobre a capacidade que o Estado possui de endossar ou de alterar, através de políticas públicas, práticas neoliberais e neocoloniais

presentes há muito em nosso território. As evidências históricas e as narrativas apresentadas no decorrer deste estudo nos mostraram, pois, que o planejamento urbano brasileiro é marcado, desde o período colonial, por um modelo de intervenção excludente, patriarcal e segregador. Tal modelo de intervenção estruturou a forma de pensar e de fazer cidade e moradia, impactando todos os ciclos de transformação subsequentes.

Verificou-se que o governo federal, agente federativo historicamente responsável pelo desenvolvimento da política habitacional no país, contribuiu ativamente, através da autorização da construção de empreendimentos em áreas carentes de infraestrutura social e urbana, e passivamente, pela omissão na oferta de alternativas habitacionais acessíveis a toda população, para o agravamento do fenômeno de segregação socioespacial no Brasil, o que resultou na criação de “cidades invisíveis”, como categorizou uma das beneficiárias entrevistadas.

Nesse sentido, entendemos que a oferta de moradia e o planejamento urbano existiram como estratégia de classe, fundamentados sob uma racionalidade fragmentadora que criou distinções, acirrou os conflitos sociais, acentuou as segregações e produziu espaços desiguais, ao expulsar os pobres para a periferia das cidades sob a justificativa técnica falaciosa de que, para ampliar o acesso à moradia, a condição necessária seria o barateamento do investimento através da construção em massa de conjuntos habitacionais em terrenos longínquos e sem infraestrutura.

Diante disso, foi possível constatar a existência de disputas de poder entre projetos de cidade, na qual políticas urbanas e habitacionais foram orientadas, de modo não formal, por políticas segregadoras e de expulsão, e, como apontaram as interlocutoras e a literatura sobre o tema, reproduziram uma cultura de projetos habitacionais distantes das demandas centrais da vida urbana. Tais projetos, por conseguinte, contribuíram para a manutenção de um modelo excludente de cidade e impactaram negativamente a vida das mulheres por eles atendidas.

Diante de contextos de extrema vulnerabilidade social e precariedade urbanística, há décadas consolidados no Brasil, as políticas e os projetos implementados a partir do PAC foram conduzidos por estratégias que buscaram reconciliar o desenvolvimento econômico e a justiça social. Desse modo, o PAC estabeleceu-se como um programa de investimentos econômicos, tendo como cerne e objetivo implementar políticas públicas e projetos de modernização infraestrutural e possibilitar a ampliação de investimentos públicos e privados.

Contudo, por pautar-se por um modelo desenvolvimentista de orientação seletiva, isto é, cujas políticas sociais desempenham funções economicamente relevantes, mas, em contrapartida, não tão eficientes no tocante à promoção de integração e de bem-estar social, verificamos que o Estado brasileiro, ao longo dos anos, vem instrumentalizando a sua política urbana e habitacional para apoiar os seus projetos de desenvolvimento econômico.

Não obstante, os dados produzidos no decorrer da pesquisa demonstram que há, ainda muito latente, uma tendência, dentro de políticas urbanas como o PAC, quanto à manutenção da adoção de estratégias que ratificam e reproduzem as desigualdades cotidianamente enfrentadas por mulheres. Assim, a função social das políticas urbanas e de moradia assume um papel secundário diante de sua função econômica.

Desse modo, por reconhecer a deterioração das condições de vida das mulheres como um dos efeitos nocivos dos impactos do desenvolvimento, faz-se necessário refletir sobre o modelo desenvolvimentista vigente, pautado essencialmente pelo crescimento econômico, de forma a construir uma abordagem unificada entre políticas econômicas e sociais, buscando promover ambos os elementos simultânea e equitativamente.

Como pudemos verificar no decorrer deste estudo, a instrumentalização das políticas urbanas e habitacionais é um fator recorrente no planejamento urbano brasileiro. No entanto, durante os anos dos governos petistas, responsáveis pela criação do PAC, a disputa entre projetos de cidade se engrandeceu, uma vez que, na tentativa de conciliar atores sociais historicamente opostos na disputa pelo direito à moradia e à cidade, o governo federal instrumentalizou a demanda por moradia como forma de dar vazão às necessidades do sistema econômico vigente e de minimizar os impactos negativos da crise econômica global à época enfrentada.

Nesse contexto, ao considerar o Estado como uma relação social moldada por conflitos de classe, cujas ações estão subordinadas à lógica capitalista, reconheço que a expansão dos investimentos em políticas sociais, com destaque para as de habitação, embora seja um fator relevante no desenvolvimento da política urbana, não garante necessariamente a democratização das relações entre o Estado e a sociedade, nem tampouco contribui, por si só, para a efetiva redução das desigualdades socioespaciais.

Faz-se necessária, portanto, a construção de estratégias e de ações capazes de conciliar desenvolvimento social e econômico, assim como de promover e assegurar, no interior das políticas públicas, o desenvolvimento dos direitos sociais e a diminuição das desigualdades de gênero, de raça e de classe, historicamente presentes em nosso território.

Destarte, ao refletir sobre o processo de formulação de políticas públicas e de construção de nossas cidades, é preciso, antes, voltar o olhar para o conjunto de relações sociais que compõem essa arena de disputas e para os atores que, ativa ou passivamente, auxiliam na (re)produção ou na diminuição das desigualdades socioespaciais.

Assim, por se tratar de uma disputa, o PAC-Beberibe revela, em si, desafios e conquistas que evidenciam as contradições presentes no *modus operandi* do planejamento urbano brasileiro. A título de exemplo, a partir do inegável avanço acadêmico e político no tocante à inserção do gênero como um marcador de diferenciação social

para a elaboração de políticas públicas, pude identificar no PAC-Beberibe um esforço empreendido, por parte da equipe social do programa, para executar ações de enfrentamento às desigualdades dessa natureza.

A partir dos estudos realizados por tal equipe, composta exclusivamente por mulheres, o programa reconheceu que suas beneficiárias, especialmente aquelas que são mães e chefes de família, conformavam o grupo mais vulnerável para quem se dirigia essa política. Por conseguinte, instituir a priorização da titularidade das unidades habitacionais para as mesmas foi, reconhecidamente, uma importante conquista social.

Todavia, faz-se necessário, ainda, aprofundar a análise sobre a extensão dos impactos das desigualdades de gênero no diagnóstico social que antecede a implementação da política pública, para, enfim, ampliar as ações de empoderamento das mulheres e, assim, promover a construção de uma infraestrutura capaz de gerar igualdade e redistribuição.

Para tanto, estudos que integrem questões de gênero e direito à cidade possuem relevante capacidade de auxiliar a construção de políticas corretivas e de combate aos persistentes e problemáticos elementos que acentuam desigualdades em nosso território; assim como novas abordagens acerca das aproximações e distanciamentos das políticas públicas frente aos grupos a que se destinam podem contribuir para reflexões complementares sobre o tema, fornecendo dados que nos ajudem na

promoção de ações mais efetivas, com o reconhecimento de seu sucesso no interior do próprio grupo beneficiado.

Assim, por meio deste estudo, busquei resgatar algumas experiências históricas, recuperar evidências, oportunizar que mulheres, quando confrontadas com o tema da moradia e da construção de políticas públicas, refletissem sobre os condicionantes e os atores dessa arena de disputas constituída por diversos grupos sociais e seus projetos de cidade. Com o objetivo acadêmico, mas também social, de ampliar o repertório daqueles responsáveis pela elaboração de tais políticas e, ainda, colaborar com a sua execução e monitoramento.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. *IBGE*: por falta de saneamento básico, um em cada dez domicílios no Brasil joga esgoto na natureza. Agência Brasil, 6 maio 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/ibge-por-falta-de-saneamento-basico-um-em-cada-dez-domicilios-no-brasil-joga-esgoto-na-natureza-1.2242570>. Acesso em: 16 set. 2020.

ANDRADE, Lorryne Regis de; PEREIRA, Mônica Cox de Britto. Impactos socioambientais gerados pela via mangue (Recife-PE) e análise das desigualdades socioespaciais. *Revista de Geografia (UFPE)*, Pernambuco, v. 31, n. 2, p. 26-45, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/229136/23536>. Acesso em: 7 jan. 2021.

ANDRADE, Vanilza da Costa. *Programa Minha Casa, Minha Vida*: financeirização da política habitacional e relações patrimonialistas em Sergipe. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2018.

BACH, Ana María. *Las voces de la experiencia*: el viraje de la filosofía feminista. Buenos Aires: Biblos, 2010.

BANDEIRA, Lourdes. Desafios da transversalidade de gênero nas políticas públicas. In: SWAIN, Tania Navarro; COUTO

MONTIJO MUNIZ, Diva do. (Org.). *Mulheres em ação: práticas discursivas, práticas políticas*. Florianópolis: Mulheres; Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005.

BANDEIRA, Lourdes. A contribuição da crítica feminista à ciência. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 207-230, jan./abr. 2008.

BAOBÁ. Fundo para equidade racial. *Baobá*, [2023]. Disponível em: <https://baoba.org.br/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BARRAGÁN, Margarita Aguinaga; LANG, Miriam; CHÁVEZ, Dunia Mokrani; SANTILLANA, Alejandra. Pensar a partir do feminismo. In: DILGER, Gerhard *et. al.* (Org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 88-121.

BARRUCHO, Luis. 50 anos do AI-5: os números por trás do “milagre econômico” da ditadura no Brasil. *BBC News Brasil*, Londres, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45960213>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BENERÍA, Lourdes. Patriarcado o sistema económico?: una discusión sobre dualismos metodológicos. In: AMORÓS, Celia *et al.* *Mujeres, ciencia y práctica política*. Madri: Debate, 1987. p. 39-54.

BETIM, Felipe. Em cadeia de TV, Bolsonaro minimiza coronavírus para insuflar base radical. *El País*, São Paulo, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-25/em-cadeia-de-tv-bolsonaro-minimiza-coronavirus-para-insuflar-base-radical.html>. Acesso em: 27 nov. 2020.

BÖHM, Thais. Minha Casa Minha Vida não reduziu déficit habitacional, afirma estudo: demanda por moradias continua a mesma de 2009, quando o programa foi lançado. Especialistas

defendem investir em imóveis já existentes. *Jornal do Senado*, Brasília, 20 fev. 2018. Especial Cidadania. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538499/Cidadania_622.pdf?sequence=1. Acesso em: 15 jan. 2021.

BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 71-104, 2008.

BOSERUP, Esther. *Women's Role in Economic Development*. Londres: Allen and Unwin, 1970.

BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. *Espaço Plural*, Paraná, v. 8, n. 17, p. 66-72, 2007.

BRAND, Ulrich. Estado e políticas públicas: sobre processos de transformação. In: DILGER, Gerhard *et. al.* (Org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 122-139.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília [DF], n. 16, seção 1, p. 39, 2014. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSSNH/ArquivosPDF/Portarias/2014/portaria_21_2014_trabalho_social.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018. Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília [DF], n. 143, seção 1, p. 39, 26 jul. 2018: Disponível em: <https://>

www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/34198305/doi-2018-07-26-portaria-n-464-de-25-de-julho-de-2018-34198278. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. *Urbanização de favelas: a experiência do PAC*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento. PAC2: o círculo virtuoso do desenvolvimento: ano I : 3º balanço 2011/2014. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/358>. Acesso em: 19 ago. de 2023.

CADERNOS PAGU. Campinas, n. 52, 2018. ISSN: 1809-4449. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/i/2018.n52/>. Acesso em: 6 dez. 2019.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. 2021. <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 5 jan. 2021.

CARVALHO, José Jorge de. O olhar etnográfico e a voz subalterna. Porto Alegre: *Revista Horizontes Antropológicos*, ano 7, n. 15, p. 107-147, 2001.

CASTRO, I. E. de. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CATULLO, María Rosa. Proyectos de gran escala, género y relocalizaciones urbanas. *Cadernos Pagu*, São Paulo, n. 52, 2018.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/kqvRd3KDbCjJjqs4bp6NHNj/?lang=es>. Acesso em: 6 dez. 2019.

CATULLO, María Rosa. Relocalizaciones compulsivas de población: estudio de un caso. *Runa*, Ciudad Nueva Federación, v. 16, p. 137-156, 1986.

COLOSSO, Paolo. A crítica de Henri Lefebvre ao urbanismo moderno. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 14., 2016, São Carlos, SP. *Anais [...]*. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2016. Tema: Cidade, Arquitetura e Urbanismo: visões e revisões do século xx. Disponível em: https://www.iau.usp.br/shc_u2016/anais/wp-content/uploads/pdfs/06.pdf. Acesso em: 14 dez. 2020.

COSTA, Maria da Graça. Agroecologia, ecofeminismo e bem viver: emergências decoloniais no movimento ambientalista brasileiro. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de (Org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 284-297.

CUNHA, Tiago Augusto; SILVA, Maristela Siolari. Evidências de imprecisão nas políticas habitacionais brasileiras: o caso de São Paulo. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 52-71, 2018.

DICIONÁRIO MICHAELIS. *Lobby*. São Paulo: Melhoramentos, [2023]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/lobby>. Acesso em: 5 jan. 2021.

DOSSE, F. O espaço habitado segundo Michel de Certeau. *Revista Art Cultura*, Uberlândia, v. 15, n. 27, p. 85-96, jul./dez., 2013.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

ESCOBAR, Arturo. *Territorios de diferencia: lugar, movimiento, vida, redes*. Popayán: Envión, 2010.

ESPÍNOLA, Adriano. *Fala, Favela*. Edição bilíngue. Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 1998.

FASE. Missão e objetivos. FASE, 2023. Disponível em: https://fase.org.br/pt/quem_somos/quem-somos/#missao. Acesso em: 20 abr. 2023.

FEMENÍAS, Maria Luisa. El feminismo postcolonial y sus límites. In: AMORÓS, Celia; DE MIGUEL, Ana (Org.). *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización*. Madrid: Minerva Ediciones, 2007. p. 153-214.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Partido dos Trabalhadores. *O Programa da Revolução Democrática para a construção de um Brasil livre, justo e solidário*. Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores. Belo Horizonte, MG, 24 a 28 nov. 1999. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/99_2CongressoNacional_resolucoes.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

FRENTE RECIFE DE LUTA. Quem somos, o que queremos. *Frente Recife de Luta* 2020. Disponível em: <https://recifedeluta.org/para-onde-vamos/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

FURTADO, Celso. *O Brasil pós-“milagre”*. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

GOLDMAN, Marcio. Os tambores dos mortos e os tambores dos vivos: etnografia, antropologia e política em Ilhéus, Bahia. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 46, n. 2, 2003.

HAMMOUD, Ricardo Nahra. Crescimento, desenvolvimento e desigualdade de renda – Análise dos clássicos: Furtado, Cardoso e o “milagre” econômico. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (Anpec/SUL), 2008, Paraná. *Anais [...]* Paraná: Universidade Federal do Paraná, 2008.

HARVEY, D. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 26, n. 1, 2014.

IACOVINI, Victor. *Economia política das remoções forçadas urbanas: expropriação, espoliação e exploração na produção do espaço urbano (o caso da Comunidade Aldaci Barbosa, Fortaleza/CE)*. 2017. 191 p. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD Contínua*. Brasília: Ipea, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 4. ed. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. *Programa de Aceleração do Crescimento: neodesenvolvimentismo?*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. São Paulo: Francisco Alves, 2004.

KENDRICK, Karen. É para isso que serve a Sociologia?. *Horizontes ao sul*, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/04/03/%C3%89-PARA-ISSO-QUE-SERVE-A-SOCIOLOGIA>. Acesso em: 8 dez. 2020.

KERGOAT, Danièle. Cuidado e a imbricação das relações sociais. In: *Gênero e trabalho no Brasil e na França: perspectivas interseccionais*. HIRATA, Helena et. al. (Org.). São Paulo: Boitempo, p. 17-26, 2016.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena et. al. (Org.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009. p. 67-75.

KERSTENETZKY, Celia L. Por que se importar com a desigualdade?. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.

KERSTENETZKY, Celia L. *Social Development in Latin America?*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, Centro de estudos sobre desigualdade e desenvolvimento, 2010. Disponível em: <https://cede.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/04/TD-026-KERSTENETZKY-C.-2010.-Social-development-in-Latin-America.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2020.

KERSTENETZKY, Celia L. Welfare State e Desenvolvimento. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011.

KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 165-190, 2016.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

LORDE, Audre. Não existe hierarquia de opressão. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de (Org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019 [1983]. p. 235-239.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Paraná, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

LOWY, I. Ciências e gênero. In: Hirata, Helena *et al.* *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora da Unesp, 2009. p. 40-44

LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de (Org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. *Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação*. Cadernos metrôpole 21, São Paulo, p. 33-52, 1º sem, 2009.

MARTÍN CASARES, Aurelia. *Antropología del género: culturas, mitos y estereotipos sexuales*. Madri: Ediciones Cátedra, 2008.

MARTINS, Paulo Henrique; BENZAQUEN, Julia. Uma proposta de matriz metodológica para os estudos descoloniais. *Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE*, Recife, v. 2, n. 11, 2017.

MASCIA-LEES, Frances; JOHNSON BLACK, Nancy. *Gender and Anthropology*. Illinois: Waveland Press, 2000.

MEDEIROS, S. R. F. Q. *A casa própria: sonho ou realidade?: um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

MENDONÇA, Maria Carolina Lins. *Dos limites da habitação à liberdade do habitar: uma análise de gênero da proposta de provisão habitacional do Programa PAC-Beberibe*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, 2018.

MIGNOLO, Walter D. *Histórias locais, projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Belo Horizonte: Edufmg, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2009.

MOSER, Caroline. *Gender planning and development: theory, practice and training*. New York: Routledge, 1993.

NUNES, Sandra Marília Maia. *Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito*. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, 2015. Disponível

em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/13841/2/Tese%20Sandra%20Mar%C3%ADlia%20Maia%20UNes.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

OKUN, Arthur. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press, 1975.

PERNAMBUCO. *Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos de Pernambuco*. PE, 2012. Disponível em: http://www.sirh.srh.pe.gov.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=417. Acesso em: 18 jul. 2018.

PINHEIRO, V. O peso da vida urbana sobre os ombros das mulheres e a dimensão dos despejos forçados. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. *Direito à cidade: uma visão por gênero*. São Paulo: IBDU, 2017.

PORTOLÉS, Asunción Oliva. *Miradas feministas: del post colonialismo a la globalización*. Madrid: Editorial Fundamentos, 2016.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PREFEITOS ainda empregam esposas na Assistência Social. *Veja*, Brasil, 21 maio 2010. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/prefeitos-ainda-empregam-esposas-na-assistencia-social/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

RECIFE. Prefeitura. Lei Municipal nº 17.511/2008. *Diário Oficial da Prefeitura do Recife*, terça-feira, 30 dez. 2008.

ROLNIK, Raquel (Org.). *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da ADVOCEF*, ano 7. n. 13, p. 1-39, 2011.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2018.

SANTOS, Silvio Coelho dos. Construção de barragens e sociedades indígenas no sul do Brasil. *Revista América Indígena*, México, v. 43, n. 2, p. 319-342, 1983.

SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SCHIEBINGER, Londa. *O feminismo mudou a ciência?*. São Paulo: EDUSC, 2001.

SCOTT, R. Parry; FRANCH, Mónica. Jovens, moradia e reprodução social: processos domésticos e espaciais na aquisição de habilidades e conhecimentos. *Estudos de Sociologia*, Recife, v. 1, n. 7, p. 95-125, 2001.

SCOTT, Russell Parry; QUADROS, Marion. Desenvolvimento, poder, gênero e Feminismo. *Cadernos Pagu*, São Paulo, n. 52, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/QGhZy9y n8zL5TRpsLQzpdVf/?lang=pt>. Acesso em: 6 dez. 2019.

SECRETARIA DE SANEAMENTO DO RECIFE. Processo Licitatório nº 001/2014 RDC Presencial. *Diário Oficial do Município*, Cadernos do Poder Executivo, Recife, Edição 55, p. 1, 20 maio 2014.

SHIVA, Vandana. *Abraçar a vida: mulher, ecologia y desarrollo*. Madri: Horas y horas, 1995.

SIGAUD, Lygia. *Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Antropologia da UFRJ, 1986. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/Q3D00039_0.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

SILVA, Lisandra Mara. *Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade: cenário Belo Horizonte*. 2018. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em arquitetura e urbanismo, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-B7CGVF/1/disserta_lisandra_comerrata.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

TERMINSKI, B. *Development-Induced Displacement and Resettlement: Causes, Consequences and Socio-Legal Context*. Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2014.

UFPE. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *Programa de Pós-Graduação em Antropologia*. Recife, PE, 2020. Disponível em: <https://www.ufpe.br/ppga>. Acesso em: 23 dez. 2020.

VARGAS VALENTE, Virginia. Importancia de la categoría género e implicaciones sociales del concepto: aspectos y enfoques a revisar en los proyectos de desarrollo. In: LOZANO, Itziar; VARGAS VALENTE, Virginia. *Mujeres y desarrollo: estrategias y proyectos*. Madri: Coordinadora Española de ONGs para el Desarrollo, 1991. Colección Temas de Cooperación. v. 3.

WHITAKER, João Sette. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO,

2005, Unesp Bauru; Sesc Bauru. *Anais* [...]. São Paulo, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod_resource/content/1/propurb.pdp. Acesso em: 5 out. 2020.

Título **A face feminina do desenvolvimento:
direito a moradia no âmbito do PAC-Beberibe**
Autoria **Maria Carolina Lins Mendonça**

Formato *E-book (PDF)*
Tipografia **Abril (texto)**
Ronnia (títulos)
Desenvolvimento **Editora UFPE**



Rua Acadêmico Hélio Ramos, 20 | Várzea, Recife-PE
CEP: 50740-530 | Fone: (81) 2126.8397
editora@ufpe.br | editora.ufpe.br

