



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA E MUSEOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA

MARIA CAROLINA LINS MENDONÇA

PAC-BEBERIBE: uma análise a partir da transversalidade de gênero

Recife
2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA E MUSEOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA

MARIA CAROLINA LINS MENDONÇA

PAC-BEBERIBE: uma análise a partir da transversalidade de gênero

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Antropologia.

Orientador: Prof. Dr. Peter Schröder.

Coorientador: Prof. Dr. Hugo Menezes Neto.

Área de concentração: Antropologia.

Recife
2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

M539p Mendonça, Maria Carolina Lins.

PAC-Beberibe : uma análise a partir da transversalidade de gênero / Maria Carolina Lins Mendonça. – 2021.

101 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Peter Schröder.

Coorientador: Prof. Dr. Hugo Menezes Neto.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.

Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Recife, 2021.

Inclui referências.

1. Antropologia. 2. Mulheres. 3. Política pública. 4. Crescimento urbano. 5. Planejamento urbano. 5. Habitação. I. Schröder, Peter (Orientador). II. Menezes Neto, Hugo (Coorientador). III. Título.

301 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2021-055)

MARIA CAROLINA LINS MENDONÇA

PAC-BEBERIBE: uma análise a partir da transversalidade de gênero

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do título de Mestra em Antropologia.

Área de concentração: Antropologia.

Aprovada em 25/02/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo Menezes Neto (Coorientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Russell Parry Scott (Examinador Titular Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Andrea Lorena Butto Zarzar (Examinadora Titular Externa)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Escrever esta dissertação seria um desafio em qualquer outro momento, porque o processo de ensino-aprendizagem é um eterno rasgar-se e remendar-se. Para fazer caber mais mundo dentro de nós, pesquisadores e seres humanos, e para contribuir para o entendimento da realidade que nos atravessa. Ainda assim, cotidianamente, milhares de pessoas assumem este compromisso, de alavancar a atividade científica no nosso país, apesar dos inúmeros fatores que contribuem para o contrário. Nos últimos anos, especialmente, o fazer ciência tornou-se ainda mais difícil.

As bolsas de pós-graduação, conquistadas a duras penas pelo Movimento Estudantil, sofreram drásticos cortes recentemente, isso, além de implicar na paralisação de diversos estudos relevantes à produção de conhecimento nacional, sem sombra de dúvidas, ceifou o sonho de milhares de pesquisadores brasileiros de ingressar ou de manter-se na academia. A pandemia do coronavírus, por outro lado, adicionou uma série de novos desafios àqueles comprometidos com a construção de uma educação acessível, democrática e de qualidade.

Destarte, não poderia iniciar os meus agradecimentos de outra forma. Não poderia ignorar o compromisso social que assumi ao tornar-me pesquisadora e por ter sido eu, bolsista, desde o início de minha graduação até o presente momento, quando finalizo este mestrado.

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

Primeiramente, a minha mãe. Eu devo tudo o que sou a quem você é. Percorremos um longo caminho para chegar até aqui. Caminho este que nunca foi fácil, “sabe lá o que é não ter e ter que ter para dar”. Você, professora e mãe solo de três filhos, sabe. Se hoje me dedico a estudar casa, tenho orgulho de dizer que você foi a minha primeira. Obrigada por sempre ter sido mãe, pai e tudo aquilo que nós precisamos que você seja.

A Leta, minha segunda mãe. Eu nunca serei capaz de agradecer o suficiente por ter você em minha vida, por todo amor, carinho, cuidado e dedicação, mas eu espero demonstrar isso em cada passo que eu dou e no orgulho que sinto em também ser sua filha.

A minha irmã Gabi, é sempre difícil escrever sobre você. Ao longo de toda a minha vida construímos nossa irmandade, talvez por isso seja árduo separar onde começa e termina

cada uma de nós. Somos, muitas vezes, uma só. Ainda que sejamos tão distintas. Aprendemos juntas a ser colo, a ser companhia, a nos fazer presente. Todo tempo nos provocamos a buscar dialogar com novas formas de expressão, mais educativas e acolhedoras, para responder aos desafios constantes e inerentes à trajetória humana. Em tempos tão áridos, és como banho de mar. Sou, porque você é.

A minha Inha, eu não poderia ter uma avó melhor. Ouvi poucos “eu te amo” saírem de sua boca, mas isso jamais me fez duvidar do quão querida e amada eu sou, pois desconheço outra pessoa que seja tão capaz de transformar amor em ação como a senhora. Obrigada por cada sábia lição compartilhada sobre a natureza e sobre o mundo. Pelos banhos de mar, por me ensinar a mexer com a terra e pela incrível família da qual tenho a honra de fazer parte.

A minha Tia Beta, pelo apoio incondicional. Por, desde sempre, ter sido parte. Um dos valiosos ensinamentos que aprendi com a senhora foi o entendimento de que pertencer a esta família é assumir esse senso de fazer parte, de presença, de pertencimento e de compartilhamento. De que não importa qual papel desempenhamos, se mãe, filha, neta ou tia, estamos uns pelos outros.

Ao meu pai, que, nessa vida, veio na figura do meu Tio Eudinho. Pelo acolhimento. Dentre o muito que me ensinastes, o mais precioso, sem sombra de dúvida, foi a ter pai. Assim, construo o meu caminho com a certeza indiscutível de que sou e sempre serei a sua “filhota”.

A minha Tia Paty pelo carinho e pelos meus primos-irmãos, Felipe e Gabriel, com quem partilhei a infância e hoje nutro a irmandade de anos de histórias compartilhadas.

Aos meus muito amados sobrinhos-afilhados, Lucas e Luana. Vocês foram por meses gestados dentro do meu coração, renasci através de cada um e desde então, venho me (re)encantando com a beleza de (re)descobrir o mundo.

Aos queridos amigos, Olavo e João, pela presença constante, pela risada sempre certa, pelo infinito afeto e por me lembrarem noite e dia que viver é motivo de celebração. As ruas do Recife, assim como eu, guardarão no coração as lembranças de nossas andadas.

A Tiago e Helen, pelo presente que é ser a "Tia Dinda" de Lucas, por escolher compartilhar comigo a responsabilidade de construir um mundo melhor por e para ele e ensiná-lo a ser melhor para o mundo.

A Maria, Mari e Isis, pela irmandade. Nossa amizade é a minha casa favorita para visitar, sempre acolhedora. Agradeço a honra de tê-las há tanto tempo comigo, existe muito de vocês em mim.

A Belly, pela parceria, pelo colo e por todas as dicas compartilhadas durante este período de escrita. Obrigada por se fazer sempre presente e por acolher as minhas angústias. Espero, muito em breve, vê-la se tornar mestre e poder retribuir todo esse apoio.

A Leo e Rud, pelo muito que me ensinaram sobre política urbana, construção de moradia e direito à cidade.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Antropologia, pela imensa contribuição à minha formação.

Aos funcionários do PPGA, em especial Ademilda e Makson, pelo acolhimento ao longo desses dois anos e pelo suporte em todas as questões administrativas.

Ao Prof. Dr. Hugo Menezes, por tornar os meus anos de pós-graduação mais acolhedores e por tantos ensinamentos, que não se limitaram apenas ao processo de escrita e às temáticas estudadas, mas que se estenderam na construção de uma relação de amizade, confiança e autonomia. Se hoje entrego esta dissertação e me preparo para ingressar no doutorado, devo muito, de ambas as conquistas, a você.

À Profa. Dra. Andrea Butto, por, desde minha graduação, incentivar e apoiar os meus estudos. A Universidade Federal Rural de Pernambuco foi a minha segunda casa durante alguns anos e ter a oportunidade de continuar aprendendo com você, durante o mestrado na UFPE, tornou esta experiência, que pode ser inicialmente assustadora para uma recém-graduada, algo agradável e familiar.

A Ana Katarina, Lucas, Thiago, Luís, e em especial ao amigo-irmão David, partilhar os anos de mestrado com vocês tornou esta experiência menos solitária e mais afetiva. Ao finalizar este ciclo, olho para trás e me orgulho do que juntos construímos. Mostramos, uns aos outros, o quanto a experiência acadêmica pode ser prazerosa e solidária. Celebro a honra de tê-los comigo nesta jornada e serei eternamente grata por todas as vezes que nos reunimos para partilhar conhecimento, dúvidas, angústias e alegrias.

A Nara, por sua amizade, sua generosidade e seu apoio incondicional. Por sorte, no meu primeiro dia de aula na pós-graduação sentamos lado a lado e, desde então, tenho a honra e o privilégio de tê-la em minha vida.

A Fabíola, Déborah, Sarah e Socorro pela generosidade e pela disposição em construir comigo esta pesquisa. Honro e celebro cada uma de vocês. Suas experiências e histórias foram a minha companhia ao longo de meses e espero ter conseguido fazer jus a cada uma delas. Minha eterna gratidão.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE)
por investir em minha formação acadêmica, sem a bolsa concedida não poderia ter me
dedicado integralmente para a realização desta pesquisa.

A todos vocês, minha imensa gratidão!

*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.*

(ESPÍNOLA, 2014, P. 96-97)

RESUMO

O presente estudo busca compreender como mulheres, 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 com 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. Objetivamos, pois, 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 operam políticas habitacionais, atentando para os impactos na vida das mulheres por elas beneficiadas. Para tanto, o estudo comporta a adoção da abordagem qualitativa e o enfoque teórico de gênero para a compreensão de seu objeto. Com o intuito de alcançar os objetivos propostos, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas junto a mulheres recifenses vinculadas a órgãos institucionais do Município, também a ONG's e a Movimentos Sociais ligados às questões da moradia, e envolvidas no debate acerca da construção de políticas públicas. Os dados coletados no decorrer deste estudo demonstram que há, ainda muito latente, uma tendência, dentro das políticas urbanas, como o Programa de Aceleração do Crescimento, à manutenção da adoção de estratégias que ratificam e reproduzem as desigualdades cotidianamente enfrentadas por mulheres. Isso porque, a função social das políticas urbanas e de moradia assume um papel secundário diante de sua função econômica. Os achados desta pesquisa podem contribuir, portanto, com o debate acerca das temáticas de gênero e de direito à cidade, assim como podem fornecer subsídios para a elaboração e o aprimoramento de políticas públicas em contextos de desenvolvimento.

Palavras-chave: Antropologia. Relações de gênero. Desenvolvimento. Políticas públicas.

ABSTRACT

The aim of this study is to contribute to the anthropological debate about building cities and to provide data about the experience of women taken into consideration when making public policies in development contexts. The findings presented here are based on an analysis of the thoughts of women involved in the debate about housing policies and a review of housing as a human right based on social gender relations. Therefore, this study aims to (1) investigate how gender relations impact/affect the perceptions and the accounts of the women involved in this research; (2) analyse the accounts given by these women about the multiple and complex elements that constitute housing; and finally, (3) verify which concepts underpin housing policies and how housing policies are implemented, focussing on how these policies have impacted the lives of women who benefitted from them. To this end, this study adopts a qualitative approach and a theoretical focus on gender relations to understand its objective. The data collected during the course of this study demonstrate that there is still a very latent tendency within urban policies, such as the Growth Acceleration Program, to adopt strategies that endorse and reproduce the inequalities faced daily by women. This is because the social function of urban and housing policies assumes a secondary role in relation to its economic function. Therefore, the conclusions of this research can contribute to the formulation and improvement of public policies in development contexts.

Keywords: Anthropology. Gender relations. Development. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A autora, fardada, realizando visita domiciliar aos beneficiários	16
Figura 2 – A autora, fardada, realizando atendimento social nos habitacionais	16
Figura 3 – Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes em processo de construção	26
Figura 4 – 8ª etapa do Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes finalizada	26
Figura 5 – Conjunto Residencial Conselheiro Romeu da Fonte em processo de construção ..	27
Figura 6 – Conjunto Residencial Conselheiro Romeu da Fonte finalizado	27
Figura 7 – Fabíola Pontes.....	31
Figura 8 – Sarah Marques	33
Figura 9 – Déborah Falcão	34
Figura 10 – Socorro Leite.....	35
Figura 11 – Bacia Hidrográfica do Rio Beberibe	37
Figura 12 – Assentamentos Precários às margens do Rio Beberibe.....	37
Figura 13 – Área de intervenção do Programa e seu entorno	39
Figura 14 – Assentamentos precários às margens do Rio Beberibe	40
Figura 15 – Área de intervenção do Programa	41
Figura 16 – Pavimentação e Drenagem de Vias.....	42
Figura 17 – Autoconstrução de moradia na Bacia do Beberibe	49
Figura 18 – Via Mangue e a territorialização das desigualdades sociais	52
Figura 19 – Déficit habitacional brasileiro segundo as faixas de renda.....	56
Figura 20 – Percentual dos recursos investidos para cada ação desenvolvida	59
Figura 21 – Localização dos Habitacionais, área de intervenção do Projeto e entorno	61
Figura 22 – Crescimento do PIB em % durante o período de Ditadura Militar	72
Figura 23 – Evolução da pobreza no longo prazo no Brasil	73
Figura 24 – Atores envolvidos na operacionalização do Programa.....	76
Figura 25 – Déborah durante acompanhamento social às obras	78
Figura 26 – Fabíola liderando uma reunião com beneficiárias contempladas com unidades habitacionais antes do reassentamento.....	79
Figura 27 – A autora realizando acompanhamento social após o reassentamento.....	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
DAWN	Development Alternatives for Women in a New Era
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NIS	Número de Identificação Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
SESAN	Secretaria de Saneamento do Recife
R13	Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	DESCOLONIZANDO OS IMPERATIVOS CULTURAIS DE DESENVOLVIMENTO, CIÊNCIA E PATRIARCADO.....	23
2.1	A CONSTRUÇÃO DESTA PESQUISA E O FAZER CIÊNCIA.....	23
2.2	A EXPERIÊNCIA NO PAC-BEBERIBE E A EXPERIÊNCIA DESTA PESQUISA.....	25
2.3	PAC-BEBERIBE: A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E O CONCEITO DAS INTERVENÇÕES.....	37
3	PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DO BRASIL.....	47
3.1	QUAL É A MATRIZ QUE ORIENTA O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO?.....	47
3.2	POLÍTICAS URBANAS: ENTRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	55
3.3	PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: PENSAR A PARTIR DO FEMINISMO.....	62
4	POR UMA POLÍTICA DA DIFERENÇA.....	75
4.1	PROGRAMA PAC-BEBERIBE: LIMITES E AVANÇOS PRESENTES NA EXPERIÊNCIA LOCAL.....	75
4.2	CASAS E CIDADES: CONSTRUIR IGUALDADE A PARTIR DA DIFERENÇA.....	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
	REFERÊNCIAS.....	96

1 INTRODUÇÃO

A temática deste estudo atravessou o meu caminho anos atrás. O fascínio pela cidade talvez tenha começado ainda muito pequena, ao acompanhar a minha mãe, que, em aulas de campo, apresentava o Recife aos seus alunos. Pode ter sido, também, nos 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 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 irmã, as histórias de violência deixaram de ser narrativas que, também, compunham o meu imaginário sobre a cidade, e tornaram-se experiências pessoais. Através da exposição ao assédio, sofrido em vias públicas, ao 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. 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, assim como construíram a minha trajetória como pesquisadora e foram de suma importância para a minha imersão no campo e para a formação do meu olhar por sobre ele.

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

Contudo, o interesse particular acerca da temática deste estudo - 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*. Ao longo das discussões realizadas em sala de aula, pude perceber o hiato existente entre o debate sobre o direito à cidade e a realidade vivida por nós, mulheres, ao circunscrever e materializar as correlações existentes entre as minhas experiências pessoais e familiares e a realidade vivenciada no contexto de uma América Latina e suas marcas patriarcais¹.

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 estagiária na equipe responsável pela execução do PTTS do Programa PAC-Beberibe². O Projeto de Trabalho Técnico Social (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 às 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.

¹ Uma em cada três latino-americanas já vivenciou algum caso de assédio, segundo os dados obtidos através do estudo *Mulheres: Percepção de direitos e exposição à violência*, realizado pelo instituto de pesquisa Market Analysis. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/noticias-violencia/o-assedio-na-america-latina-e-reacao-das-brasileiras/>. Acesso em 05 de jan. de 2021.

² O processo licitatório nº 001/2014-RDC Presencial nº 001/2014, cujo resultado foi publicado em Diário Oficial no dia 20 de maio de 2014, julgou como vencedora a empresa Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios LTDA, para execução do Trabalho Técnico Social (PTTS), no acompanhamento às obras e na implantação de serviços de saneamento integrado, em áreas de baixa renda da Bacia do Rio Beberibe, com valor global de R\$ 9.038.807,00 (nove milhões, trinta e oito mil, oitocentos e sete reais).

Figura 1 – A autora, fardada, realizando visita domiciliar aos beneficiários	Figura 2 – A autora, fardada, realizando atendimento social nos habitacionais
	
Fonte: acervo pessoal da autora.	Fonte: acervo pessoal da autora.

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 dentre 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 as 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, vinculada à Prefeitura do Recife. 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 a manga*”. E realmente tinha.

Para mim, realizar uma pesquisa sócio-antropológica naquele lugar conferiria a oportunidade de debruçar-me sobre minhas experiências profissionais com o olhar curioso e atento advindo da formação acadêmica, conferindo 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 Programa PAC-Beberibe, considerando a provisão habitacional por este 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 Projeto de Trabalho Técnico Social. 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, permanecia sem nenhuma ida a campo como pesquisadora.

Apenas dois meses depois de minha desvinculação ao Programa pude retornar ao Residencial. As pessoas ainda me reconheciam na função de estagiária e por tal motivo, tive que 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 tá 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 colete³. Para a realização das atividades de acompanhamento do Programa, toda a equipe social deveria utilizar um colete, cedido pela Secretaria de Saneamento, artefato que nos distinguia como prestadores de serviço da Prefeitura e facilitava o nosso acesso nas comunidades, ao simbolicamente, vincular a nossa imagem a 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

³ Como pode ser observado nas figuras 01 e 02.

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 curso⁴, 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.

Voltei para casa atordoada. Refleti bastante sobre aquela fala. Principalmente, sobre o tom de normalidade dela. Tive, nesse momento, duas confirmações: a primeira, 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, 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 este 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 na 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 Programa PAC-Beberibe a partir das relações sociais de gênero, tendo como *lócus* de pesquisa o Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes. Como objetivo busquei (1)

⁴ 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. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, 2018.

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.

O estudo empreendido 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 a 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 Mulheres⁵, 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 pesquisa anterior, o presente estudo é fruto 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 operam 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

⁵ BANDEIRA, Lourdes M. Desafios da transversalidade de gênero nas políticas públicas. In: SWAIN, Tânia N, MUNIZ, Diva do C. G. (Orgs). Mulheres em ação – práticas discursivas, práticas políticas. Florianópolis: Ed. Mulheres; BH: PUC/MG, 2005. Disponível em: http://www.spm.gov.br/arquivosdiversos/arquivos/integra_transversalidade_genero. Acesso: 02 de jan. de 2018.

mil famílias⁶, acredito que sua relevância social e a magnitude de seu impacto exijam um olhar crítico da Antropologia.

Dessa forma, o presente estudo tem por objetivo geral 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 com 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. Por objetivos específicos temos:

- Investigar de que modo as relações de gênero permeiam as percepções e as narrativas das mulheres envolvidas neste estudo;
- Analisar as narrativas dessas mulheres acerca dos múltiplos e complexos elementos que constituem a moradia;
- Verificar quais categorias embasam e operam políticas habitacionais, atentando para os impactos na vida das mulheres por elas beneficiadas.

O caminho percorrido ao longo desta pesquisa foi trilhado em amplos e complexos terrenos teórico-discursivos. Os estudos sobre os impactos da implementação de Projetos de Grande Escala⁷ são desenvolvidos por antropólogos sociais há várias décadas e, diante da complexidade das questões suscitadas pelo tema⁸, permeia as discussões e remonta 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 Estatística⁹ (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

⁶ BRASIL, 2010.

⁷ Ver María Rosa Catullo (2018).

⁸ Para Catullo (2018, p. 3), "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" (tradução nossa).

⁹ Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pais/ibge-por-falta-de-saneamento-basico-um-em-cada-dez-domicilios-no-brasil-joga-esgoto-na-natureza-1.2242570>. Acesso em 18 de dez. 2020.

urbanos chefiados por mulheres não possuíam acesso à rede de saneamento, chegando à 46,3% no Nordeste.

Como podemos constatar, também, segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada¹⁰, 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 são ainda mais alarmantes: apenas 61,8% dos domicílios chefiados por mulheres negras possuem sistema de esgotamento sanitário. As respostas aos problemas apresentados acima são ainda insuficientes. As pesquisas antropológicas acerca do tema em Pernambuco, de Parry Scott e Marion Quadros (2018, p.10) denunciam “a ausência histórica e estrutural de prioridade à questão de igualdade de gênero” 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 Programa de Aceleração do Crescimento 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), quando esta afirma ser “impossível vislumbrar a diminuição das desigualdades socioterritoriais das cidades sem uma atuação incisiva nas questões de gênero” (p. 44).

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 se destinam podem contribuir de forma ímpar às reflexões acerca do tema, fornecendo dados que ajudem a compreender as realidades e anseios das populações, em seus diferentes segmentos, bem como 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).

¹⁰ IPEA. Retrato das desigualdades de gênero e raça. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2011, 4ª Edição. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: 17 de set. de 2020.

Nesse momento, a fim de situar o leitor, exponho o modo de estruturação desta pesquisa. O primeiro capítulo apresenta o constructo 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. Atentando, especialmente, para a transversalidade do conceito de gênero em ambas as experiências.

No terceiro e último capítulo, busquei analisar a implementação do Programa PAC-Beberibe, objetivando, a partir do reconhecimento de desafios e avanços presentes no interior desta 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 estudo, ampliar o arcabouço intelectual daqueles que se propõem a elaborar políticas públicas, através das considerações desenvolvidas.

Diante do acima exposto, as atividades deste estudo fundamentaram-se 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 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.

2 DESCOLONIZANDO OS IMPERATIVOS CULTURAIS DE DESENVOLVIMENTO, CIÊNCIA E PATRIARCADO

2.1 A CONSTRUÇÃO DESTA PESQUISA E O FAZER CIÊNCIA

A produção do conhecimento científico tem sido historicamente considerada como um domínio masculino e ocidental. Como “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 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). Estas 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 dominantes¹¹” estão, ainda, segundo Carvalho (2001), personificadas “no olhar masculino, branco, europeu, construído nas colônias como o olhar universal” (p. 116).

Esse tipo de estratégia epistemológica, utilizada como instrumento de dominação e de legitimidade científica, que 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

¹¹ LOWY, 2009, p. 40.

produções intelectuais ocidentais. Para a autora, a fim de fundamentar a construção teórica deste “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 *et al.* (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 estabelecer 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, resalto 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 também por ser, eu, uma pesquisadora mulher. Ainda que ocupe um lugar periférico na geopolítica do conhecimento, sendo uma pesquisadora latinoamericana, 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) faz uma distinção muito cara a despeito disso ao diferir 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” (p. 28). 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 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 inescapável 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.

2.2 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, por causa dos 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 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 há meses não era acompanhado cotidianamente pelo Poder Público foi impossibilitada, dentre os 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 deste novo local.

O Conjunto Residencial Conselheiro Romeu da Fonte, localizado em Campina do Barreto, é tido, dentro do Programa PAC-Beberibe, como um exemplo bem sucedido desta política. Tamanho reconhecimento se dá tendo em vista as particularidades deste residencial, principalmente no tocante à sua localização, próxima 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 e 304, o que nos leva a reconhecer que a experiência de uma política de habitação é complexificada por diversos elementos.

<p>Figura 3 – Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes em processo de construção</p>	<p>Figura 4 – 8ª etapa do Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes finalizada</p>
	
<p>Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife</p>	<p>Fonte: Andréa Rêgo Barros/Prefeitura da Cidade do Recife¹²</p>

¹² Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/10/11/2017/pac-beberibe-segue-transformando-realidade-da-zona-norte-do-recife>. Acesso em 18 de julho de 2018.

<p>Figura 5 – Conjunto Residencial Conselheiro Romeu da Fonte em processo de construção</p>	<p>Figura 6 – Conjunto Residencial Conselheiro Romeu da Fonte finalizado</p>
	
<p>Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife</p>	<p>Fonte: Andréa Rêgo Barros/PCR¹³</p>

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, fazendo com que, apesar dos esforços do Presidente Bolsonaro em diminuir¹⁴ a gravidade da doença que celeremente ceifava a vida de milhares de pessoas ao redor do mundo, se encaminhasse um plano nacional de contingência para o enfrentamento do novo coronavírus, que estabeleceu, como forma de profilaxia, medidas de distanciamento social.

Ao refletir sobre os impactos positivos da ampliação geral do acesso à 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

¹³ Disponível em: https://www.instagram.com/p/BhNn6keA8U_/. Acesso em 18 de jan. de 2021.

¹⁴ BETIM, Felipe. **Em cadeia de TV, Bolsonaro minimiza coronavírus para insuflar base radical**. El País. Publicado em São Paulo, 25 de mar. de 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 de nov. de 2020.

o entendimento empírico de que a maneira como as pessoas vivem cria os padrões de saúde e doença que experimentamos¹⁵”.

Não obstante, como analisou o pesquisador César Simoni Santos (2020)¹⁶, 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. A casa, que há anos permeia as minhas pesquisas, rapidamente, tornou-se um elemento central no combate ao Covid-19. Mas, como estudar casas sem poder ir até elas? Como estudar casas sem sair da minha?

Diante deste inesperado cenário, precisei repensar a minha pesquisa. Para seguir refletindo sobre moradia, tive que reajustar os objetivos, a metodologia e as interlocutoras deste estudo. 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 seriam as principais interlocutoras da pesquisa pensada anteriormente, precisaram ser substituídas, devido à impossibilidade de realização do trabalho de campo. O objetivo estabelecido foi, por seguinte, também modificado.

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 Programa investigado antes de partir para a análise de seus impactos, optei por protelar o objetivo que havia me proposto a pesquisar para a minha tese¹⁷.

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. Desta forma, o presente estudo passou a ter por objetivo compreender como agentes locais envolvidas no debate sobre políticas habitacionais elaboram entendimentos acerca das ideias de moradia e de direito à cidade, a fim de contribuir com o

¹⁵ KENDRICK, Karen. (2020). **É para isso que serve a Sociologia?** Horizontes ao Sul. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/04/03/%C3%89-PARA-ISSO-QUE-SERVE-A-SOCIOLOGIA>. Acesso em 8 de dez. de 2020.

¹⁶ SANTOS, César Simoni. **A Covid-19 e o direito à cidade dos pobres**. Le Monde Diplomatique Brasil, 18 de abr. de 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-covid-19-e-o-direito-a-cidade-dos-pobres/>. Acesso em: 17 de set. de 2020.

¹⁷ 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. Disponível em: <https://www.ufpe.br/ppga>. Acesso em 23 de dez. de 2020.

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 este estudo, 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 ganha um novo contorno, igualmente relevante e reflexivo, ao ser propor, essencialmente, como um diálogo entre cinco mulheres atentas para o 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 que mulheres estabelecem tanto com a cidade quanto com a moradia e, por este mesmo motivo, foram escolhidas.

Essa escolha metodológica, mas, também, política e social, revela, em si, 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 destas cinco mulheres ou de intencionar a criação de consensos, acredito que a articulação de suas reflexões seja 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 institucionais do Município, também a ONG's e a Movimentos Sociais ligados às questões da moradia, e envolvidas no debate acerca da construção de políticas públicas, 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 operam políticas habitacionais, atentando para os impactos na vida das mulheres por elas beneficiadas.

Devido às limitações impostas pela pandemia do 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 entrevista semiestruturada combina perguntas abertas e fechadas, em que a entrevistada tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada.

Antes da realização das entrevistas foi realizado o levantamento bibliográfico e a sistematização da literatura acessada durante o primeiro ano de disciplinas do mestrado, que possibilitou me debruçar sobre o arcabouço teórico orientador desta pesquisa e definir os eixos norteadores desta análise, a saber: 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 descritos acima, congregando perguntas afins em um mesmo bloco e em uma sequência, de acordo com a finalidade das informações que pretendia coletar. 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 suas reflexões e narrativas para pensar cidade e moradia, junto a minha experiência e ao arcabouço literário, para realizar uma análise sócio-antropológica capaz de contribuir, a partir de um diálogo teórico-prático, para a implementação de um modelo de desenvolvimento socialmente responsável.

Isso posto, esbocei possíveis interlocutoras e entrei em contato com as mesmas para saber do interesse e da disponibilidade em contribuir 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 Secretaria de Saneamento do Recife, responsável pela implementação do Programa, Déborah Falcão; da Líder Comunitária, integrante do coletivo Caranguejo Tabaiaries 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. Dito isso, 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.

Fabíola Pontes é uma mulher branca, formada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, no ano de 2013. Entre os anos de 2014 e 2018, fez parte da Equipe Social do Programa 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).

Figura 7 – Fabíola Pontes



Fonte: acervo pessoal da interlocutora.

Conheci Fabíola 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, Fabíola era a Assistente Social encarregada, naquele momento, do Eixo de Reassentamento. Sinteticamente, 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 tive a minha primeira experiência profissional no PAC, como assistente social. Eu já tinha tido experiência com direito à moradia, mas foi estágio. O PAC foi a minha primeira experiência profissional e foi um despertar. Eu entrei em junho de 2014, quando as primeiras famílias estavam sendo contempladas com as unidades habitacionais. Eu comecei a minha atuação acompanhando as mudanças dessas famílias. Foram 488 famílias que estavam saindo da beira do rio para irem para os três conjuntos habitacionais entregues em 2014. Eu moro numa comunidade, sempre morei. Na minha graduação conheci outras comunidades, no meu estágio também, mas eu nunca tinha me deparado, de fato, com a precariedade de moradias. Eu costumo dizer que no primeiro dia 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 percebeu? E se percebeu, o que se pode fazer?'. O técnico, no momento 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. Eu fiquei no PAC de 2014 até 2018. Passando por alguns eixos de atuação, eu não fiquei logo com a questão do reassentamento. Eu fui para mobilização e para comunicação. Então, eu perdi um pouquinho desse contato com as famílias, dessa relação mais íntima de entrevista, de visita domiciliar, não fiquei muito... Mas essa mudança, ela me marcou para o resto da minha prática.

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 Baobá¹⁸.

¹⁸ O Fundo para Equidade Racial, Fundo Baobá, é o primeiro e único fundo dedicado, exclusivamente, para a promoção da equidade racial para a população negra no Brasil. Disponível em: <https://baoba.org.br/>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

Figura 8 – Sarah Marques



Fonte: acervo pessoal da interlocutora.

Conheci Sarah no ano de 2019, em um debate público organizado pela ONG Fase¹⁹ e pela Articulação Recife de Luta²⁰, cujo tema era Direito à Moradia e o convidado principal, o Professor Carlos Vainer²¹. 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 referir-se ao Recife, tratou de demarcar que o espaço da cidade é construído sob parâmetros segregadores, cujo critério de exclusão se dá com base na raça.

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 Tabaiaras. 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 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 mandado para Jaboatão, Jaboatão Velho... Vila Rica, Muribeca. Para Maranguape 1 e Engenho Maranguape. E aí, a gente já tinha essa ideia de

¹⁹ Segundo o seu próprio site, a ONG Fase em Pernambuco é responsável por desenvolver estratégias de monitoramento de políticas 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". Disponível em: <https://fase.org.br/pt/onde-atuamos/pernambuco/>. Acesso em 23 de dez. de 2020.

²⁰ A Frente Recife de Luta articula diversos atores sociais com o objetivo "com 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". Disponível em: <https://recifedeluta.org/para-onde-vamos/>. Acesso em 23 de dez. de 2020.

²¹ Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ).

que se fechavam ruas e tiravam pessoas. Eles fechavam e retiravam para levar para longe. Isso foi movendo, movendo...

A única entrevista realizada presencialmente foi com Déborah Falcão, mulher branca, formada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, no ano de 2005. Trabalha na Prefeitura da Cidade do Recife desde 2003 e, como Gerente de Desenvolvimento Social da Secretaria de Saneamento (SESAN), foi responsável pela implementação do Programa PAC-Beberibe, entre os anos de 2015 a 2018.

Figura 9 – Déborah Falcão



Fonte: acervo pessoal da interlocutora.

Apesar de não ter trabalhado cotidianamente com Déborah²², como havia trabalhado com Fabíola, pude conhecê-la e ter contato com a mesma em algumas das atividades previstas no PTTS do Programa, realizadas conjuntamente com a Secretaria de Saneamento, como entregas das unidades habitacionais, visitas de acompanhamento as 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. Tinham algumas situações específicas. Eu ficava mais no trato com as famílias, nessas

²² Devido ao fato de que os escritórios responsáveis pelo acompanhamento social do PAC-Beberibe eram distintos, o escritório que Déborah trabalhava estava sob responsabilidade da Secretaria de Saneamento e o que eu e Fabíola trabalhávamos era de responsabilidade da Diagonal, empresa de consultoria encarregada pela execução do Trabalho Técnico Social.

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.

A última entrevista realizada foi concedida por Socorro Leite, mulher branca, formada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Geografia pela mesma Instituição, suas pesquisas versavam sobre participação popular e acesso à moradia. Atualmente, é diretora executiva da Associação Habitat Para a Humanidade, entidade civil sem fins lucrativos, que trabalha na luta pelo direito à moradia adequada.

Figura 10 – Socorro Leite



Fonte: Habitat para a Humanidade Brasil²³.

Ao longo desses anos de interesse sobre a temática do direito à cidade, pude assistir a algumas palestras e eventos, aos 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

²³ Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/quem-somos/equipe/equipe-do-escritorio-nacional/>. Acesso em 18 de dez. de 2020.

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 ONG's. 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, erro o programa de redução de risco nos morros. E na Habitat, eu tô há 13 anos. Entrei como assessora técnica, depois fui gerente de programas e tô como diretora há 7 anos.

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 assistem, as nossas experiências pessoais, acadêmicas e profissionais, influenciaram as nossas formas de refletir e de falar sobre a moradia.

Considerando isso, em conformidade, também, com os estudos de De Certeau²⁴, atento para o fato de que "morar, é narrar. Fomentar ou restaurar esta 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, também, com a contribuição teórica de Goldman (2003), 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" (p. 460).

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.

²⁴DE CERTEAU *apud* DOSSE, 2013, p. 92.

2.3 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 Infraestrutura²⁵ (2012), do Governo do Estado de Pernambuco,

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 déficit 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 aumento de doenças de veiculação hídrica devido à falta de saneamento básico.

As figuras apresentadas a seguir, cedidas pela Secretaria de Saneamento, responsável pelo Programa, elucidam o cenário de precariedade urbanística e de vulnerabilidade social, aos quais as famílias beneficiárias estavam expostas, vejamos:

<p>Figura 11 – Bacia Hidrográfica do Rio Beberibe</p>	<p>Figura 12 – Assentamentos Precários às margens do Rio Beberibe</p>
	
<p>Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife</p>	<p>Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife</p>

Na primeira figura é possível observar um enorme quantitativo de dejetos sólidos escoados dentro do Rio Beberibe, fator que contribuía tanto para a deteriorização do

²⁵Disponível em: http://www.sirh.srh.pe.gov.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=417. Acesso em 18 de jul. de 2018.

ecossistema quanto para o aumento de doenças de veiculação hídrica. A segunda figura, apresenta a construção de assentamentos populares às margens do Rio Beberibe, esse tipo de ocupação, longe de ser uma novidade na formação urbana brasileira²⁶, 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 as margens de rios (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 de um significativo contingente populacional, notadamente composto por famílias populares, de acessar o mercado imobiliário formal. Segundo Maricato (2009), “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” (p. 42).

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 Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, instituído com o objetivo de aquecer o desenvolvimento econômico através de investimentos em infraestrutura urbana e social, além de buscar “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).

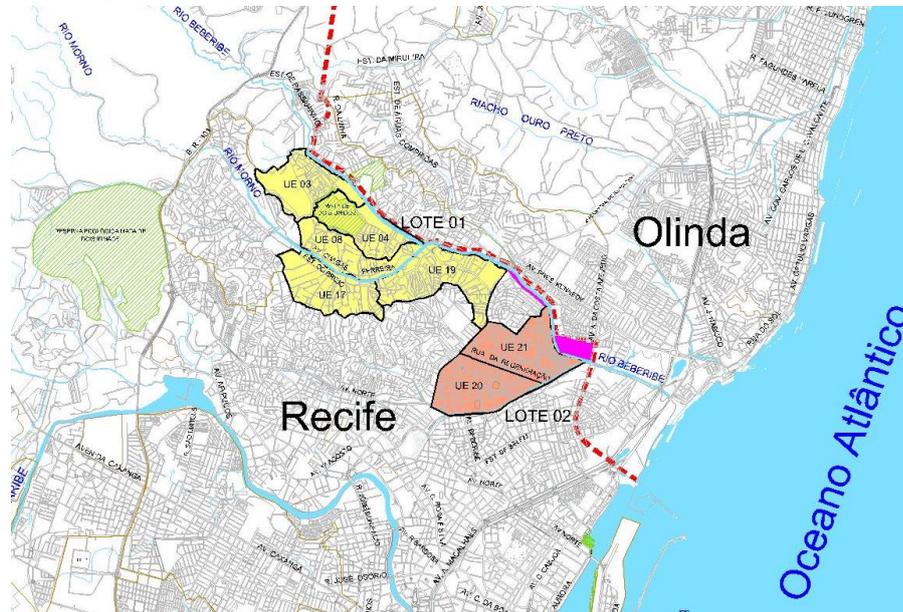
Na Cidade do Recife, o projeto intitulado Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Beberibe, o PAC Beberibe²⁷, foi lançado no ano de 2007, sendo realizado pela Prefeitura do Município, por intermédio da Secretaria de Saneamento, com investimento de R\$ 527,5 milhões do Governo Federal. De acordo com o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), documento que sistematiza a proposta de trabalho de intervenção junto aos beneficiários, as

²⁶ Ver Maricato, 2003.

²⁷ Disponível em: <http://www.pac.gov.br/obra/25221>. Acesso em 10 de jan. de 2018.

áreas de intervenção²⁸ e de influenciadas ações de urbanização e de saneamento previstas pelo PAC-Beberibe, impactando a vida de 29.928 famílias, residentes no entorno do projeto.

Figura 13 – Área de intervenção do Programa e seu entorno



Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife

A população residente na área de intervenção do PAC-Beberibe enfrentava cotidianamente problemas referentes à ausência de infraestrutura local e à precariedade urbanística, 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 à água tratada, fato que configurava, por si, uma situação de extrema vulnerabilidade social.

²⁸ 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.

Figura 14 – Assentamentos precários às margens do Rio Beberibe



Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife

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, este atravessamento não acontecia de igual maneira entre homens e mulheres. Segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada²⁹, as mulheres negras são detentoras do maior percentual de habitações irregulares e de assentamentos subnormais no Brasil, realidade confirmada, também, pelo diagnóstico social realizado na área de intervenção do Programa.

Nesse sentido, ainda que o direito à cidade e à moradia sejam prerrogativas universais, para começarmos a construí-los, precisamos partir do reconhecimento de que a violação do direito das mulheres à cidade e à moradia produz diferentes impactos quando comparado aos 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 estas 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

²⁹ IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2011, 4ª Edição. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: 17 de set. de 2020.

seus termos, o caráter de ocupação (popularmente chamado de invasão) ligado a situação de extrema pobreza, promove, além de uma instabilidade quanto à permanência naquela área, uma relação destrutiva com o ambiente e, sobretudo, se instaura 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 pouco metro quadrado. 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'.

Em consonância com a fala de Déborah, a multidimensionalidade da política de habitação se revela neste 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 - UPA, Unidades Básicas de Saúde, UBS) e rede de ensino (escolas e creches).

Figura 15 – Área de intervenção do Programa



Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife

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 hidrosanitários nas casas das comunidades 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 nos explica:

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, de até deslocamento. Precisava ter mobilidade, precisava de rua para ter acesso à 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. Dentre muitas capitais do Brasil, ter a proposta pioneira, pensando nisso em 2001.

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 esta região (BRASIL, 2010).

Para tanto, o Plano de Remanejamento do Programa, presente no Projeto de Trabalho Técnico Social (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 entre o Poder Público e as famílias beneficiárias. Para os(as) proprietários(as) de imóveis acima de 18m², a compensação deu-se por meio de indenizações, já os(as) proprietários(as) de imóveis menores que 18m², 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 obras. 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. Tinham 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 fez com que a gente precisasse fazer uma atualização cadastral. Então, a gente iniciou com um levantamento. A gente checkou 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.

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 nos revelam 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 18m², 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 urbana³² e, nesse sentido, o estudo de Victor 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)

Considerando o acima exposto, 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 ela 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

³² Ver Terminski, 2014; Rolnik, 2015.

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 melhor 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.

Diante disso, a fala de Socorro nos ajuda a compreender os condicionantes políticos e sociais que historicamente compuseram este 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 era *a priori* precária.

Nesse sentido, as intervenções realizadas pelo PAC-Beberibe, ao incidirem diretamente sob 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, como o 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 Programa de Aceleração do Crescimento, 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).

3 PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DO BRASIL

3.1 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 da propriedade da terra circular de modo privilegiado entre a elite local, até meados do século XIX, essa ainda não possuía de fato valor comercial. Foi a partir da Lei de Terras, promulgada em 1850, que o acesso à propriedade da terra foi transformado em mercadoria.

A Lei de Terras pode ser considerada o marco da implantação da propriedade privada do solo no Brasil³³, mas, suas consequências se estenderam muito além, atingindo, inclusive, a população escrava brasileira. Aproximando as noções de *propriedade* e de *raça*, a literatura³⁴ aponta que o acesso restrito à propriedade, desde o período colonial, definiu o tom da produção de segregação nas cidades. Instituir a terra como mercadoria e estabelecer valor comercial para a sua aquisição, restringiu o acesso de muitos e, em contrapartida, consolidou a propriedade fundiária nas mãos de poucos (SILVA, 2018; WHITAKER, 2005).

A restrição no acesso à propriedade da terra provocou graves rebatimentos 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 rebatimentos da sistemática segregação social, racial e econômica no processo de expansão urbana brasileiro e em seus ciclos de transformação subsequentes resultaram no seguinte relato:

³³ SILVA, 2018.

³⁴ SILVA, 2018; WHITAKER, 2005.

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 ZEIS³⁵, 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. Para quem não circula na Zona Norte e na Zona Sul, é como se não existisse morro em Recife. Algumas pessoas conhecem morro na Zona Norte, porque foram lá um dia no Morro da Conceição, mas não sabem o quanto aquilo é muito maior. Eu acho que tem muita gente aqui em Recife que nunca foi pro lado do Ibura. Esses espaços populares só ganham visibilidade quando tem tragédia, quando alguém morre ou quando há uma reintegração de posse violenta.

O relato de Socorro e as leituras³⁶ realizadas ao longo de meu processo formativo estimularam-me a refletir e a tensionar 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 Programa de Aceleração do Crescimento como uma das principais políticas habitacionais e de intervenção urbana do Brasil, há mais de uma década, parece, pois, apropriado, relembrar experiências históricas, sobretudo para entender os fatores condicionantes e as relações de poder que permeiam e subjazem a construção de nossas cidades. Sendo assim, 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).

³⁵ 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).

³⁶ WHITAKER, 2005; MARICATO, 2000; ROLNIK, 2015.

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

Para Ribeiro e Cardoso (1981, p. 81) “as elites buscavam afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço³⁷”. Nesse sentido, a distribuição espacial da sociedade brasileira refletiu desde então a condição social de seus habitantes, reproduzindo no 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 idéias” (MARICATO, 2000, p. 151).

Figura 17 – Autoconstrução de moradia na Bacia do Beberibe



Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife.

³⁷Apud Whitaker, 2005.

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), “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” (p. 42).

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 existente 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, expressam, 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’.

Em sua fala, Sarah agencia a noção de uma cidade visível e branca que se relacionaria, por oposição e contraste, a 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.

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 verificar, ainda hoje, a partir de vivências e de narrativas dessas últimas, 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 intervenções e de transformações. 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 Programa de Aceleração do Crescimento/PAC Mobilidade³⁸. A mesma 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 socioespaciais³⁹”, 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 (ANDRADE; PEREIRA, 2014).

³⁸ BRASIL, 2010.

³⁹ANDRADE; PEREIRA, 2014, p. 42.

Figura 18 – Via Mangue e a territorialização das desigualdades sociais



Fonte: Medium – Henrique Andrade⁴⁰.

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, onde os 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 Digital⁴¹ 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 gente não são tão explícitos, mas que eles têm. O setor privado planeja a cidade. Muito mais do que o setor

⁴⁰ Disponível em: <https://medium.com/@henriqueandrade/10-aldeias-senzalas-favelas-2a949133d536>. Acesso em 07 de jan. de 2021.

⁴¹ 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”. Disponível em: <https://www.portodigital.org/parque/o-que-e-o-porto-digital>. Acesso em 16 de dez. de 2020.

público. O setor público às vezes vai a reboque e vai tentando incorporar esses interesses do mercado.

A ideia de planejamento da cidade alijada dos interesses públicos, desconsiderando sujeitos e afirmando desigualdades, explicitada por Socorro, corrobora o sentido de “cidade invisível”, trazido anteriormente por Sarah, evidenciando essa não relação com o que Fabíola destacou, também, acerca da desconsideração da “qualidade de vida”, da “sustentabilidade”, da própria oferta de equipamentos e serviços, que, segundo ela, demarcam os “privilégios”.

Emerge, aqui, também, diante da reflexão de Socorro, a necessidade de demarcar a forma como concebo o Estado, uma vez que esta 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 neocoloniais⁴² 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 do próprio mercado, das próprias construtoras que trabalharam no [Programa] Minha Casa Minha Vida⁴³, elas próprias identificarem o terreno e construírem sem uma mediação da Prefeitura ou do Estado, elas próprias fazerem lobby⁴⁴ 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... Por exemplo, o Ceará tem um problema sério com brigas de facções criminosas que

⁴² Ver Brand, 2016.

⁴³ O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) 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. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em 05 de jan. de 2021.

⁴⁴ 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". Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/lobby>. Acesso em: 05 de jan. de 2021.

ocupam os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, eles bloquearam, assim, 'quem é dono de quê' e eles exercem poder sobre esses conjuntos. Então, eu acho que tudo isso, essa forma descolada do que deveria ser o planejamento urbano, pensando na inclusão das pessoas, acaba gerando essas contradições. Muita moradia produzida, mas ao mesmo tempo, as pessoas não sendo... parte considerável, não se adequando àquela moradia ou não sendo a solução para as questões da moradia. Em função, também, da falta de outras políticas junto com a política de habitação. Então, não é suficiente construir moradia. Mesmo que tenha infraestrutura. 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, a família com 4 ou 5 filhos e os pais estão sem trabalho. Como é que você dá alimento? Então, assim, na minha 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. Eu uma vez estava em Salgueiro, a Habitat fez alguns projetos para o Minha Casa Minha Vida. Lá em Salgueiro a gente tinha uma perspectiva de apoiar algumas famílias que a gente já conhecia e tal. Fui conversar com um dono de terreno lá e ele disse: 'olha, não me interessa não, eu só quero construir se for para o lado de cá da cidade, porque eu tenho vários terrenos aqui e aí eu levo a infraestrutura e esses terrenos vão valorizar mais'. Aí eu fiquei olhando para a cara da criatura e não sabia o que dizer. 'Tá bom, obrigado'. Então, assim, a coisa da terra se misturando com o acesso facilitado a recursos para a construção se somaram e não tinha mediação do poder público para dizer: 'não, para essa área da cidade você não vai, você vem para cá, tem esses terrenos aqui, se você quiser, compre'. Eu acho que isso foi parte do problema, inclusive do déficit habitacional não ter reduzido.

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 de transformação social profunda que se objetiva alcançar 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 Programa de Aceleração do Crescimento se insere e 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 e dialogam com a literatura sobre o tema, uma vez que ambos os programas enunciados em sua fala, tanto o Programa de Aceleração do Crescimento quanto o Programa Minha Casa Minha Vida, são políticas públicas que emergem da ausência ou da ineficiência das próprias políticas as quais 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 estruturas⁴⁵.

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 esta 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 problemática⁴⁶”.

3.2 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 construída 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

⁴⁵ *Ibid.*, p. 126-127.

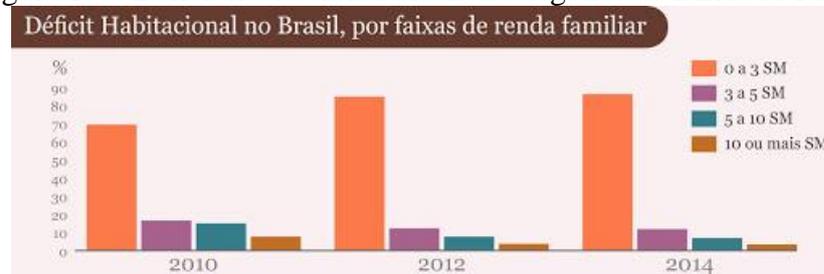
⁴⁶ SANTOS, 2018, p. 107.

título de exemplo, no decorrer do século XX, a forte articulação entre o Estado brasileiro e o setor produtivo nacional fez emergir a 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, a criação do Banco Nacional de Habitação, o BNH⁴⁷. 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), "é no ideal da casa própria que o BNH encontrará o fertilizante ideal para propagar uma política econômica fundamentada na produção de moradia" (p. 3).

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 19 – Déficit habitacional brasileiro segundo as faixas de renda



Fonte: ANDRADE; 2018 / Infográfico: Marcilio Costa – Ascom/UFS⁴⁸.

Conforme elucidado na figura anterior, 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, 2018⁴⁹).

⁴⁷ BOTEGA, 2007.

⁴⁸ Disponível em: <http://ciencia.ufs.br/conteudo/63899-minha-casa-minha-vida-nao-resolveu-deficit-habitacional-e-abriu-portas-para-construtoras-e-bancos-diz-estudo>. Acesso em 11 de jan. de 2021.

⁴⁹ Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n1/2175-3369-urbe-10-1-52.pdf>. Acesso em: 11 de jan. de 2021.

No entanto, apesar de produzir, durante sua vigência, mais de quatro milhões de unidades habitacionais, o financiamento imobiliário implementado através do Banco Nacional de Habitação 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 democratização, tão necessária, 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 tem acesso 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 a moradia como política pública e não como ativo financeiro, um bem socialmente privilegiado ou como um nicho de mercado a ser desenvolvido.

Desse modo, a oferta de moradia e o planejamento urbano existiram como estratégia de classe⁵⁰, 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 contrapartida necessária seria o barateamento deste 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 do acima exposto, 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 que “o mito de tecnicidade e embelezamento funcionam, portanto, como rosto público de expedientes políticos⁵¹”. 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).

⁵⁰ LEFEBVRE, 2008.

⁵¹ COLOSSO, 2016, p. 82.

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 criação de novos instrumentos, procedimentos e formas de ação capazes de criar 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 urbano⁵². A forte incidência do movimento de moradia e do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) sob 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 deste 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 urbana⁵³. A emergência de um governo populista trouxe consigo a esperança 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 Programa de Aceleração do Crescimento, 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 urbana⁵⁴.

⁵² Ver Nunes, 2015.

⁵³ 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. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/99_2CongressoNacioanl_resolucoes.pdf. Acesso em: 11 de jan. de 2021.

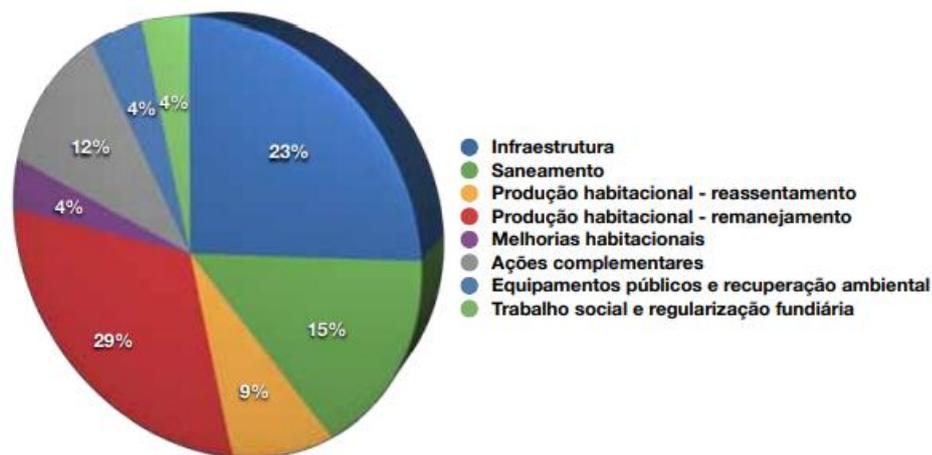
⁵⁴ BRASIL, 2009.

As políticas e os projetos implementados a partir do Programa de Aceleração do Crescimento 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 cerne e objetivo implementar políticas públicas e projetos de modernização infraestrutural e 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 PAC⁵⁵, 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. Vejamos:

Figura 20 – Percentual dos recursos investidos para cada ação desenvolvida



Fonte: Brasil, 2010.

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.

⁵⁵ 656,5 bilhões de reais (BRASIL, 2007).

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 instaurado na literatura de que a produção de bem-estar 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, a implementação do projeto de desenvolvimento econômico durante o período ditatorial, ao agir como pacificadora social, como exemplificado anteriormente. Não obstante, 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.

Não obstante, o aspecto econômico desse Programa foi o elemento estratégico utilizado pelo Governo Federal no enfrentamento à crise ocorrida no ano de 2008⁵⁶ e no posterior controle de seus impactos negativos. Uma das estratégias de enfrentamento à crise foi a ampliação dos investimentos no Programa de Aceleração do Crescimento, a partir dos incentivos concedidos ao setor de construção civil. Tal ação funcionou como uma alternativa veloz e viável de 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 mercado⁵⁷”, mais uma vez, na história deste país, a produção de moradia é instrumentalizada.

De acordo com a literatura acerca do tema⁵⁸, isso se deve ao fato de que, no Brasil, o modelo desenvolvimentista implementado é caracterizado por sua orientação seletiva, isto é, 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

⁵⁶A 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), "até o final de 2007, quase 2 milhões de pessoas perderam suas casas e outros 4 milhões corriam o risco de ser despejados" (p. 9). Contudo, na contramão da crise social e apesar de basear a obtenção de lucros em "títulos de hipotecas tóxicas", em janeiro de 2008, o valor do bônus econômico arrecadado em Wall Street era de 32 bilhões de dólares.

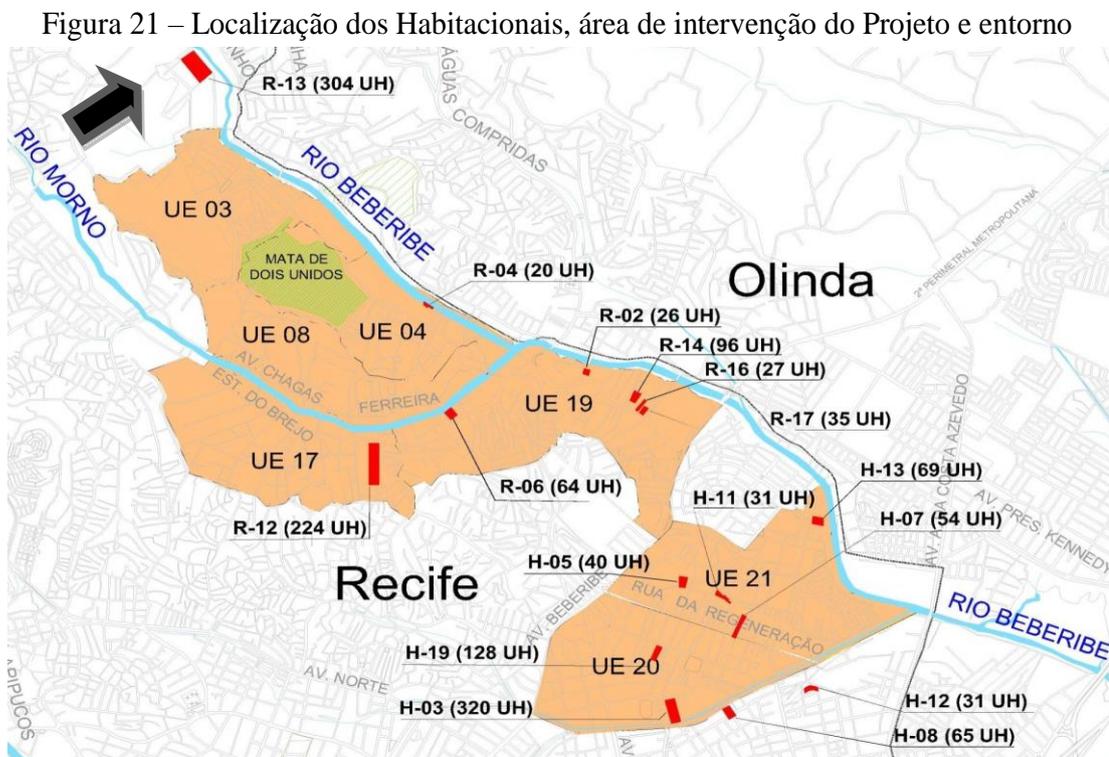
⁵⁷ KLINTOWITZ, 2016, p. 167.

⁵⁸ KERSTENETZKY, 2002, 2010, 2011.

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*⁵⁹”.



Fonte: Secretaria de Saneamento – Prefeitura do Recife.

⁵⁹ MENDONÇA, 2018, p. 42.

Como podemos observar na figura acima, unindo-as às falas de mulheres envolvidas com o Programa, o Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes, projetado e fundamentado sob um discurso de aumento na qualidade de vida, ao ser construído alijado da própria área de intervenção proposta, 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 beneficiárias⁶⁰, não responde efetivamente a seus propósitos.

Além disso, foi possível constatar, com base no estudo anteriormente realizado, que a política implementada desenvolveu-se contraditoriamente, uma vez que a remoção das beneficiárias do Programa PAC-Beberibe fundamentou-se sob um discurso de integração urbana, contudo, o posterior reassentamento deu-se, como apontaram as interlocutoras⁶¹, em um local onde não se garantiu o acesso aos bens e serviços públicos, tampouco a integração à centralidade da vida urbana.

3.3 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 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.

⁶⁰ MENDONÇA, 2018.

⁶¹ MENDONÇA, 2018.

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.

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 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 gente foi caminhar lá em Boa Viagem, eu acho que semana retrasada. De noite. A gente tava caminhando, tava com o meu cunhado, que não consegue correr, e a minha irmã, que estava correndo. Toda vez que a gente tava passando, pessoas vão e pessoas vêm. Toda vez que a gente precisava desviar o caminho, era engraçado que os homens não desviavam caminho. Eles seguiam o fluxo deles. Toda vez que um homem e uma mulher cruzavam, que alguém precisava desviar o caminho, esse caminho era sempre desviado pela mulher e não pelo homem. Então, eu acho que é bem isso, né? Eu até brinquei com Carol [irmã] e o meu cunhado. E Carol disse: 'até aqui tu vê isso?'. Mas isso aqui é o que se faz na vida inteira. Sempre quem tem que abrir mão, sempre quem tem que deixar de fazer alguma coisa, sempre quem tem que deixar de acessar a cidade é a mulher e não homem. Quantas vezes a gente deixa de sair porque não tem com quem voltar para casa? A gente sai de uma aula ou de um trabalho direto para casa, porque a gente não se sente segura em ficar sozinha durante a noite, ou seja, qualquer hora, na cidade, na rua, em espaços que não nos protegem, né? 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.

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 desta 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, este 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. É difícil. Quando a gente teve a discussão do plano diretor, a gente queria ter traduzido melhor as propostas, mas quando você vai ver, o próprio processo de construção da cidade, ele gera essa hostilidade com relação à vida das mulheres. A verticalização, a coisa dos muros altos, até a coisa da prioridade dos investimentos em certas áreas acaba ampliando essa sensação de insegurança nas mulheres, especialmente das mulheres periféricas. Eu acho que as coisas só se invertem quando a gente começa a colocar mulheres em espaços de poder e eu tenho visto muito animada as mulheres assumindo cargos de liderança. Fiquei muito animada com a JUNTAS⁶² e agora com Dani Portela⁶³. Eu acho que tem outros olhares. Mas não significa que as coisas vão mudar se tem, por exemplo, uma Secretária da Mulher que quer discutir Plano Diretor. A gente teve muitos atritos, porque a Secretária da Mulher do Recife, na discussão do Plano Diretor, dizia que o Plano Diretor era o plano que incluía as mulheres. A gente, inclusive, lançou notas e tudo mais. Porque, primeiro, os espaços de discussão não priorizavam as mulheres, o ritmo de discussão não pensava na vida das mulheres, essas mulheres teriam que não ter filho, não fazerem mais nada da vida para estarem discutindo plano diretor 3, 4 vezes por semana como a Prefeitura queria. E aí, não se enfrentou o modelo de desenvolvimento do Recife que estava refletido no Plano Diretor. 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. Não é fácil, porque é isso... passa pela autonomia financeira e política também. Como se muitas mulheres se sentissem contempladas e gratas por estarem em alguns espaços e por isso acabam fazendo o que os homens fariam naquele lugar, sabe?! Então, isso é

⁶² As Juntas Codeputadas (PSOL) são um mandato coletivo feminista, composto por cinco mulheres e eleito no ano de 2018, com mais de 39 mil votos. Disponível em: <https://www.juntascodeputadas.com.br/>. Acesso em 16 de dez. de 2020.

⁶³ Danielle Gondim Portela, mulher negra e feminista. Na cidade do Recife, foi a vereadora eleita com mais votos, no ano de 2020. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/politica/2020/11/11997933-dani-portela-e-a-vereadora-eleita-com-mais-votos-no-recife.html>. Acesso em 16 de dez. de 2020.

uma desconstrução que é de longo tempo. Eu acho que a gente começou a fazer, mas é muito longa.

A necessidade de travarmos um diálogo, por exemplo, entre as questões raciais e econômicas presentes nas falas de Socorro e de Sarah, bem como as ausências das mulheres nos espaços decisórios, como apontado por Socorro e por Fabíola, como disse esta última, impossibilitando-as de “acessar a cidade”, ou obrigando-as a “desviar o caminho”, dá-se de forma complexa e multifatorial, muitas vezes envolvendo, também, a responsabilização unilateral frente aos 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, e a ciência é um deles, e 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 elaboram 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 desigual de homens e de mulheres aos recursos sociais, dentre 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 Programa 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.

Apesar de concordar com Déborah quanto à importância de oferecer a titularidade do imóvel às mulheres, acredito que esta 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, exige, 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 famílias são chefiadas exclusivamente por mulheres. Contudo, apesar do número expressivo de mulheres dentre o 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 21⁶⁴, do

⁶⁴ 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. Para mais informações, ver: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Portaria nº 21, Diário Oficial da União de 23 de janeiro de 2014 (Nº 16, Seção 1, pág. 39).

Ministério das Cidades. Que hoje já não é mais atual, é a 464⁶⁵. 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, dentre 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, 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 CDRU⁶⁶. 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 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 de 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 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.

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 governo⁶⁷”.

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 Esther Boserup (1970) e da filósofa Vandana Shiva (1995) para problematizar este ponto. Para as autoras, o desenvolvimento é um

⁶⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Portaria nº 464, Diário Oficial da União de 26 de julho de 2018 (Nº 143, Seção 1, pág. 71).

⁶⁶ Concessão de Direito Real de Uso.

⁶⁷ BANDEIRA, 2005, p.6.

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 este 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 aquilo 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 da problemática urbana no Brasil, nas três últimas décadas, ter passado por mudanças profundas em seus marcos regulatórios, na dinâmica de seus arranjos institucionais e nos sujeitos afetados pela temática, localizados tanto na Sociedade Civil quanto no Poder Público⁶⁸, o planejamento urbano no Brasil seguiu durante anos a herança do paradigma moderno-racionalista, 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 estabelecidos⁶⁹. 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

⁶⁸ Ver Nunes, 2015.

⁶⁹ Como apresentado no tópico anterior, a legislação é ineficaz quando trata-se de assegurar direitos sociais (MARICATO, 2000).

dissesse que havia muito diálogo, às vezes não. Eram processos que vinham de cima para baixo.

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 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, onde a gestão entendia que os beneficiários do Programa deveriam estar à disposição do Poder Público e não o Poder Público que deveria estar 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 gente, que a população é que tem que tá disponível para gente. No momento que a gente quer, na hora que a gente quer, para 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.

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. Disto 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 Programa de Aceleração do Crescimento 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-la hierarquicamente superior às demais⁷⁰.

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 Programa de Aceleração do Crescimento 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.

⁷⁰ Ver Lorde, 2019 (1983).

Desse modo, o Programa de Aceleração do Crescimento, 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 este 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 enquanto um marcador de diferenciação social⁷¹, por constatar ser “impossível vislumbrar a diminuição das desigualdades socioterritoriais das cidades sem uma atuação incisiva nas questões de gênero⁷²”.

Assim, uma nova abordagem foi proposta pelo grupo feminista DAWN⁷³, 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 isso⁷⁴”.

Essa nova forma de conceituar o desenvolvimento se constrói a partir da negação da aliança entre o capitalismo financeiro e as elites coloniais⁷⁵, que se reproduz 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 Delfim 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

⁷¹ Ver Barragán, 2016.

⁷² PINHEIRO, 2017, p. 44.

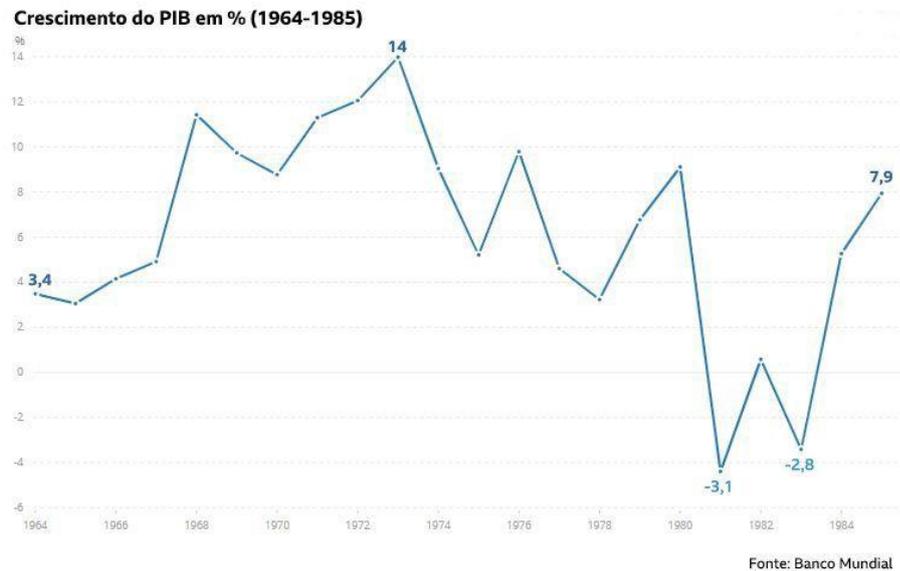
⁷³ Development Alternatives for Women in a New Era, DAWN.

⁷⁴ SEN, G; GROWN, C, 1998 *apud* DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J (Orgs.), 2016, p. 99.

⁷⁵ MARTINS; BENZAQUEN, 2017.

cerca de 10% ao ano, chegando a até 14% em 1973 (BARRUCHO, 2018⁷⁶), como podemos observar na figura abaixo.

Figura 22 – Crescimento do PIB em % durante o período de Ditadura Militar



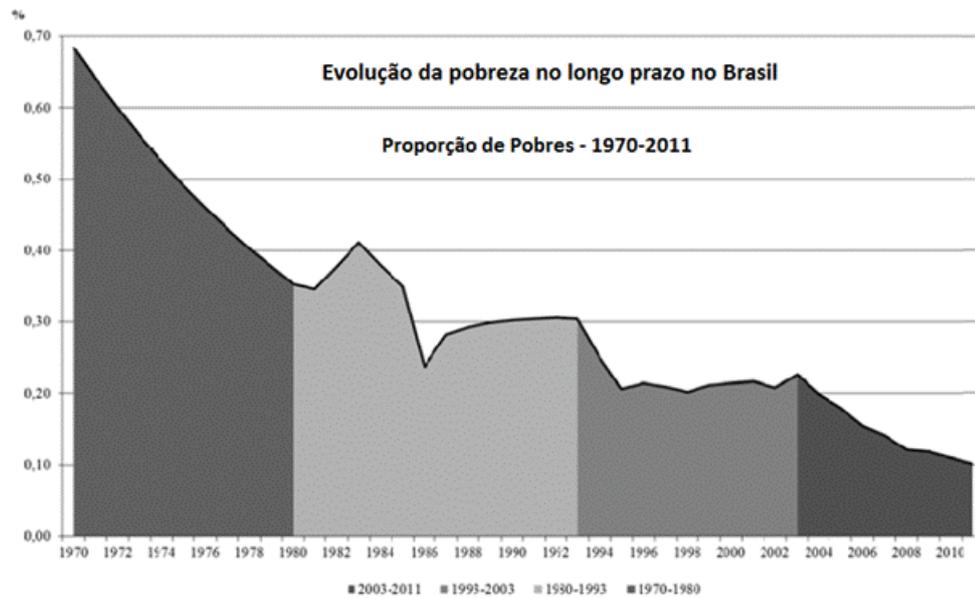
Fonte: BBC Brasil⁷⁷.

Apesar de o país crescer a taxas elevadas e sem precedentes, o PIB *per capita*, que é 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 que aconteceu. Vejamos,

⁷⁶ BARRUCHO, Luis. **50 anos do AI-5**: Os números por trás do 'milagre econômico' da ditadura no Brasil. Da BBC News Brasil em Londres, publicado em 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45960213>. Acesso em: 18 de jan. de 2021.

⁷⁷ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45960213>. Acesso em 31 de dez. de 2020.

Figura 23 – Evolução da pobreza no longo prazo no Brasil



Fonte: Sonia Rocha, 2013⁷⁸.

Como podemos observar na figura acima, os anos do chamado “milagre econômico” registraram, em paralelo, os maiores índices de pobreza ao longo das últimas quatro décadas. 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 este 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.

Sem embargo, assim como Socorro, não posso deixar de reconhecer os avanços sociais implementados a partir do Programa de Aceleração do Crescimento. As críticas contidas nesta análise não desqualificam ou anulam, pois, as benfeitorias realizadas pelo Programa, que aprofundaremos adiante, tampouco o contrário se aplica, os avanços do Programa em nada deslegitimam estas críticas. Pelo contrário, os desafios e os avanços do Programa de Aceleração do Crescimento nos ajudam a compreender as contradições que há muito compõem o *modus operandi* do planejamento urbano no Brasil.

⁷⁸ Disponível em: http://www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP04920. Acesso em 31 de dez. de 2020.

Portanto, busquei, com isso, resgatar algumas experiências históricas, recuperar evidências, oportunizar que mulheres, quando confrontadas com o tema da moradia e da construção de políticas públicas, reflitam sobre os condicionantes e os atores desta arena de disputas constituídas 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.

4 POR UMA POLÍTICA DA DIFERENÇA

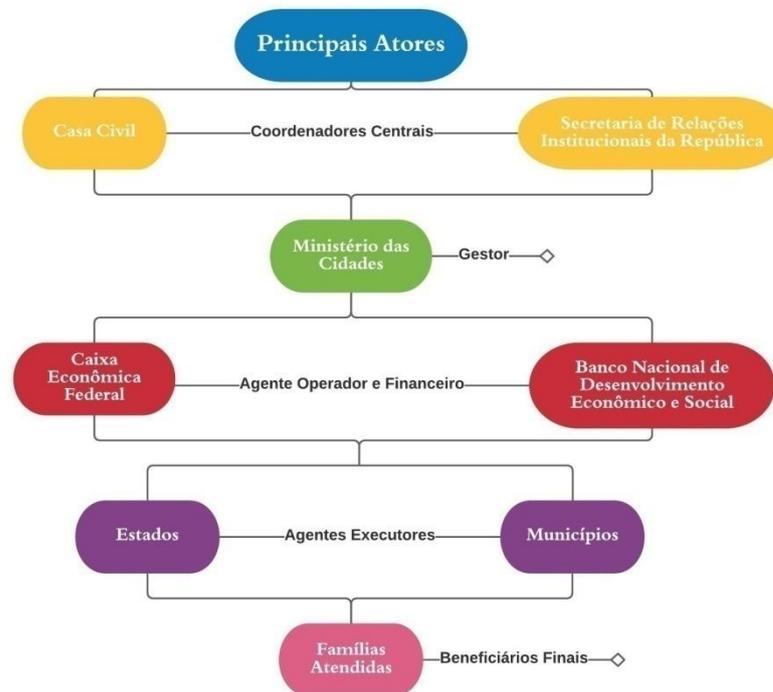
4.1 PROGRAMA PAC-BEBERIBE: LIMITES E AVANÇOS PRESENTES NA EXPERIÊNCIA LOCAL

O Programa de Aceleração do Crescimento, como apresento nos capítulos anteriores, emergiu tendo como plano de fundo um imenso desafio: superar os obstáculos que impediam o crescimento econômico, viabilizando a dinamização do setor produtivo nacional e promovendo a diminuição das desigualdades regionais, ao tentar conciliar desenvolvimento econômico e social (BNDES, 2008).

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 a um contexto territorial nacionalmente desigual e complexo (LOTTA; FAVARETO, 2016). O Programa de Aceleração do Crescimento 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.

Dentre os atores que compõem e complexificam as capacidades técnicas e organizacionais do Programa de Aceleração do Crescimento temos a Casa Civil e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, 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 agente operador e financeiro; a Administração Pública dos Estados e Municípios, como agentes proponentes e executores; e as famílias atendidas, como beneficiárias finais do Programa (BRASIL, 2010).

Figura 24 – Atores envolvidos na operacionalização do Programa



Fonte: elaborado pela autora.

A partir dessa estruturação e dos atores mobilizados na busca por acelerar o desenvolvimento do país, foram implementados mais de 1.600 projetos, dentre eles o Programa 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 Secretaria de Saneamento, e implementado em parceria com empresas privadas de engenharia e de consultoria social.

O complexo arranjo institucional mobilizado por essa política e a articulação de atores sociais tão distintos instigou-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 atores tão diversos e, uma vez que ambas desempenhavam diferentes papéis, elucidaram, 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 Diagonal. E aí, a gente ficava nessas complexidades, tentando gerir. Mas que 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.

Fabíola, em contrapartida, dá destaque as 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 este 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 deveria ser pensado 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 de habitacional que já foi dito não só pelas lideranças, não só pelos moradores, 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 a Engenharia. A Engenharia não respeita o Social, não respeita o papel do Social. Entende muito o Social como um apagar 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. Eles estão construindo moradia para as pessoas, não é o contrário. Eu acho que os grandes entraves são esses. Mas também tem coisas boas. Por exemplo, no começo do projeto existiam duas empresas de consultoria social, cada uma desenvolvendo uma parte do projeto. Tinha a Diagonal e tinha a Urja Social. E aí também foi muito legal, porque se pôde debater, construir um trabalho social pautado nas diretrizes federais e sempre foram discussões enriquecedoras com as equipes envolvidas. Tenho certeza que quando as equipes se dispunham a construir juntas saíram muitas coisas boas, por exemplo, quando a Engenharia conversou com o Social, e isso aí tanto da empresa contratada quanto da própria SESAN, saíram projetos extraordinários. Saiu uma horta, saiu uma praça, saíram coisas que foram de fato pensadas e solicitadas pelos moradores e foram atendidas pela Secretaria de Saneamento. Tem coisa boa, e tem coisa não tão boa.

A tensão existente entre os eixos de Engenharia e de Acompanhamento Social, como Fabíola introduz, 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 e o quão problemático é para o desenvolvimento da política pública a falta de autonomia e de reconhecimento deste. 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.

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 (ver imagens a seguir).

Figura 25 – Déborah durante acompanhamento social às obras



Fonte: acervo pessoal de Fabíola.

Figura 26 – Fabíola liderando uma reunião com beneficiárias contempladas com unidades habitacionais antes do reassentamento



Fonte: acervo pessoal da interlocutora.

Figura 27 – A autora realizando acompanhamento social após o reassentamento



Fonte: acervo pessoal da autora.

Muitas de minhas vivências como estagiária da Equipe Social do Programa, entre os anos de 2017-2018, na área de intervenção do PAC-Beberibe, corroboram o posicionamento de ambas as interlocutoras. Muitos moradores demonstravam sentimento de exterioridade frente ao Programa. O reconhecimento de seus benefícios estiveram, por vezes, atrelados à problematização, por parte dos beneficiários, acerca das construções, e não impediu questionamentos e conclusões, das próprias famílias, acerca das limitações quanto 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 no qual se inserem 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 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? Enfim, eram vários questionamentos, vários gargalos, que eu entendo que tem muito a ver com a questão do gestor da pasta específica. Não só com a questão da legislação específica, porque quando se quer tudo se resolve dentro da própria legislação. Eu via muito essa falta de empatia com a sociedade. Então, eu acho que isso foi um ponto muito negativo.

A reprodução de modelos habitacionais como elemento contributivo para a desistência de beneficiários e a ausência de escuta frente às necessidades das famílias, como apontado anteriormente por Fabíola, surge também, de forma bastante marcada, na fala de Deborah, seja por meio das questões relacionadas à localização, aos elementos arquitetônicos e estruturais dos ambientes construídos, seja aos 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 2), 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, a casa é para uma mulher:

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.

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 da 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 desta 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 sob o 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 refletido 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 as atingem de maneira sexista, principalmente aquelas mais pobres e periféricas.

A divisão sexual do trabalho, historicamente, que determinou os papéis socialmente desempenhados por cada sexo, diz respeito 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, 2003).

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, na condição de inerentes às mulheres, 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 diferentemente⁷⁹, 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 imbricadas⁸⁰. Nesse sentido, a

⁷⁹ Segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dos 6,2 milhões de pessoas cuja ocupação é o serviço doméstico, 92% (5,7 milhões) são mulheres e destas, 3,9 milhões são negras. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-12/ipea-trabalho-domestico-e-exercido-por-mulheres-mais-velhas>. Acesso em 25 de jan. de 2021.

⁸⁰ Ver Hirata, 2014.

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.

A fala de Sarah ajuda-nos a sintetizar o que viemos construindo 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 do que 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 agravar as 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 estas políticas, e isso 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 desse processo evitasse 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.

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 desta 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 social⁸¹.

Mesmo sendo considerado um componente essencial para a execução de políticas públicas de moradia e de saneamento, inclusive legalmente respaldado pelo Projeto de

⁸¹Historicamente, a pasta de assistência social foi oferecida às primeiras-damas. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas 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. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/prefeitos-ainda-empregam-esposas-na-assistencia-social/>. Acesso em 24 de jan. de 2021.

Trabalho Técnico Social (PTTS), o trabalho social ainda luta por reconhecimento no interior do Programa, como enunciou Fabíola anteriormente. A fala da 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, cuidado, historicamente atribuído às mulheres.

Tendo pontuado os desafios e pensado, 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 Déborah, Fabíola e Socorro, esta última em fala descrita no capítulo 2, a percepção e o reconhecimento de entraves não deslegitimam a importância do Programa no atendimento a parte relevante das demandas de infraestrutura e moradia das áreas de 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 as mulheres [beneficiárias] para matricular os filhos. A cadastrar no NIS⁸². Muita gente não tinha Bolsa Família, passou a receber. Eu acho que foram ganhos grandes. Também teve a questão da qualificação profissional⁸³, que muitas mulheres começaram a trabalhar com design de sobrancelhas, 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 elas aprenderam. Eu acho que a mudança foi positiva.

⁸² Número de Identificação Social (NIS).

⁸³ O PAC-Beberibe possuía um eixo de geração de emprego e renda, responsável pelo fornecimento de cursos de capacitação profissional para as famílias beneficiárias.

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 esta. 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, estas mulheres se encontravam 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 barraco, vivo numa casinha, querendo ou não, ou bom ou ruim, é a minha casinha⁸⁴”*. 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 destas mulheres desenvolverem 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 de estimular a construção de autonomia entre as mulheres.

Além disso, tal ação é importante, uma vez 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 na aquisição de gastos e de débitos não existentes, antes, 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 clandestinas⁸⁵.

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

⁸⁴ MENDONÇA, 2018, p. 41.

⁸⁵ MENDONÇA, 2018.

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.

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, fato que expunha, cotidianamente, meninas e mulheres a situações de insalubridade e de violência.

O reconhecimento de tais limites e avanços nos ajuda compreender não somente a inserção de, e impacto sobre, as mulheres envolvidas no Programa, mas também sobre estratégias, ou efeitos, de enfrentamento às desigualdades de gênero em tal 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.

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 mulheres⁸⁶, 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.

4.2 CASAS E CIDADES: CONSTRUIR IGUALDADE A PARTIR DA DIFERENÇA

Por compreender o Estado como uma relação social, atravessado por lutas de classe, e cujas ações estão 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.

⁸⁶ Ver Dossiê Desenvolvimento, Poder, Gênero e Feminismo. Cadernos Pagu, nº 52, Campinas 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0104-833320180001&lng=en&nrm=iso.

A partir da retomada de investimentos públicos, através de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento, 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, estes recursos chegaram às cidades, presenciamos 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 Programa de Aceleração do Crescimento 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%⁸⁷. O que, então, poderia justificar tal efeito?

Em uma de suas falas, apresentada anteriormente⁸⁸, Socorro, dirigente de organização da sociedade civil ligada ao direito à moradia, constrói o seu argumento afirmando que este 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 *a priori* em nosso território.

A emergência de um governo populista 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 (IBGE, 2011).

Não obstante, o Governo Federal, ao colocar na mesa de negociação movimentos de moradia e setor produtivo, coalizões com interesses historicamente opostos, conquistou inúmeros avanços, mas, em contrapartida, dirimiu a criação de estratégias capazes de diminuir a assimetria entre tais setores. Nesse sentido, as políticas habitacionais e urbanas condensam e

⁸⁷ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538499/Cidadania_622.pdf?sequence=1. Acesso em 15 de jan. de 2021.

⁸⁸ Ver página 50 e 51.

revelam uma disputa assimétrica entre atores e grupos sociais, individualmente defendendo os seus interesses e projetos, 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), isto se deve por que

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. Isto 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, destacamos nosso interesse, com este estudo, em revelar a compreensão 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 e a diminuição de tais desigualdades. Isso implica no 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 sob as quais tais políticas incidem.

Para Arturo 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 Programa de Aceleração do Crescimento 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, por isso mesmo, 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, tendo em vista a magnitude das transformações decorrentes da concretização do referido Programa, seus impactos políticos, econômicos e sociais.

Para Barragán (*et al.*, 2016), “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” (p. 89). 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, é 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 sob os quais incidem estas 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 em 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.

5 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, ao longo deste estudo, atentar para o atravessamento das questões de gênero em tais políticas, todavia, não somente para a inserção de, e impacto sobre, as mulheres envolvidas, mas também sobre estratégias, ou efeitos, de enfrentamento às desigualdades de gênero no interior das ações implementadas.

Como apresentado no decorrer desta 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, 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 ONG's e a Movimentos Sociais ligados às questões da moradia, e envolvidas no debate acerca da construção de políticas públicas, oportunizou a construção de um debate voltado à 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, onde os altos índices de desigualdade social refletem-se 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/ou 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. Este modelo de

intervenção estruturou a forma de se pensar e de se 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, através da 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 contrapartida necessária seria o barateamento deste investimento através da construção em massa de conjuntos habitacionais em terrenos longínquos e sem infraestrutura.

Diante disso, foi possível constatar a existência de uma disputa 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, que, 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 Programa de Aceleração do Crescimento 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 a partir de 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 das políticas urbanas, como o Programa de Aceleração do Crescimento, 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 no 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. Não obstante, durante os anos dos governos petistas, responsáveis pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento, a disputa entre projetos de cidade se engrandece, 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 enfrentada à época.

Nesse sentido, por compreender o Estado como uma relação social, atravessado por lutas de classe, e cujas ações estão subordinadas à lógica capitalista, reconheço que a ampliação de investimentos em políticas sociais, especialmente as de habitação, ainda que seja um importante fator no processo de construção da política urbana, não assegura a democratização da relação entre Estado e Sociedade, tampouco promove a diminuição das desigualdades socioespaciais.

Faz-se necessário, 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 Programa 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 de gênero.

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 elementos problemáticos que acentuam desigualdades em nosso território, bem 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 a promover ações mais efetivas, com o reconhecimento de seu sucesso no interior do próprio grupo beneficiado.

Destarte, busquei, por meio deste estudo, 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 desta arena de disputas constituídas 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

- ANDRADE, Lorryne Regis de; PEREIRA, Mônica Cox de Britto. **Impactos socioambientais geradas pela via mangue (Recife-PE) e análise das desigualdades socioespaciais**. Revista de Geografia (UFPE) V. 31, No. 2, 2014.
- BACH, Ana María. **Las voces de la experiencia: el viraje de la filosofía feminista**. Buenos Aires: Biblos, 2010.
- BANDEIRA, Lourdes M. Desafios da transversalidade de gênero nas políticas públicas. In: SWAIN, Tânia N, MUNIZ, Diva do C. G. (Orgs). **Mulheres em ação** – práticas discursivas, práticas políticas. Florianópolis: Ed. Mulheres; BH: PUC/MG, 2005. Disponível em: http://www.spm.gov.br/arquivosdiversos/.arquivos/integra_transversalidade_genero. Acesso: 02 de jan de 2018.
- BANDEIRA, Lourdes. **A contribuição da crítica feminista à ciência**. Estudos Feministas, Florianópolis, 16(1): 207-230, janeiro-abril/2008.
- BARRAGÁN, Margarita Aguinaga; LANG, Miriam; CHÁVEZ, Dunia Mokrani; SANTILLANA, Alejandra. Pensar a partir do feminismo. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Orgs). **Descolonizar o imaginário: debates sobre extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.
- BENERÍA, Lourdes. **Patriarcado o sistema económico?** Una discusión sobre dualismos metodológicos. In: AMORÓS, Celia et al., Mujeres, ciencia y práctica política. Madrid, Debate, p. 39-54, 1987.
- BNDES. **O BNDES e o PAC**. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Infraestrutura/pac.html.
- 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, set. 2008.
- BOSERUP, Esther. **Women's Role in Economic Development**. Londres, Allen andUnwin, 1970.
- BOTEGA, Leonardo. **De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil**. Espaço Plural, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007.
- BRAND, Ulrich. Estado e políticas públicas: sobre processos de transformação. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Orgs). **Descolonizar o imaginário: debates sobre extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010**. Brasília. 22 de janeiro de 2007.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?:** implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade / Organização de Raquel Rolnik, textos de Raphael Bischof, Danielle Klintowitz e Joyce Reis. Brasília, 2010.

CARVALHO, José Jorge de. **O olhar etnográfico e a voz subalterna.** Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, 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. **Relocalizaciones compulsivas de población:** estudio de un caso. Ciudad Nueva Federación, Entre Ríos. Runa (XVI), Instituto de Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1986, pp.137-156.

CATULLO, María Rosa. **Proyectos de Gran Escala, Género y Relocalizaciones Urbanas.** Dossiê Desenvolvimento, Poder, Gênero e Feminismo, Cadernos Pagu (52), 2018.

COLOSSO, Paolo. **A Crítica de Henri Lefebvre ao Urbanismo Moderno.** Anais do XIV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2016.

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. Bazar do Tempo, 2020.

CUNHA, Tiago Augusto; SILVA, Maristela Siolari. **Evidências de imprecisão nas políticas habitacionais brasileiras:** o caso de São Paulo. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 jan./abr., 10(1), 52-71.

DOSSE, F. **O espaço habitado segundo Michel de Certeau.** 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: Enviñón, 2010.

ESPÍNOLA, Adriano. Revista Contraste. São Paulo, número 3, 2º semestre de 2014. Disponível em: <https://issuu.com/revcontraste/docs/revcontraste03/97>.

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

GOLDMAN, Marcio. **Os tambores dos mortos e os tambores dos vivos**. Etnografia, antropologia e política em Ilhéus, Bahia. Revista de Antropologia, São Paulo, USP, 2003, V. 46 N° 2.

HIRATA, Helena. **Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais**. Tempo Social vol.26 no.1 São Paulo Jan./Jun 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)**. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP). São Paulo, 2017.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2011, 4ª Edição. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: 17 de set. de 2020.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In TEIXEIRA, Marli, EMÍLIO, Marilane, NOBRE, Miriam e GODINHO Tatau. (org.). **Desafios para as políticas públicas: trabalho e cidadania para as mulheres**. São Paulo, 2003. p. 55-64.

KERGOAT, Danièle. Cuidado e a imbricação das relações sociais. In: **Gênero e Trabalho no Brasil e na França: perspectivas interseccionais**. Organização Alice Rangeu Paiva Abreu, Helena Hirata, Maria Rosa Lombardi; tradução Carol de Paula. – 1ª Ed. – São Paulo: Bomtempo, 2016, p.17-26.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Welfare State e Desenvolvimento**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, 2011, pp. 129 a 156.

KERSTENETZKY, Celia L. (2010) **Social Development in Latin America?** Texto para Discussão CEDE nº 26. Disponível em <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD026ã1.pdf>.

KERSTENETZKY, Celia L. (2002). **Por Que se Importar com a Desigualdade**. DADOS, vol. 45, no 4, pp. 649-675, 2002.

KLINTOWITZ, Danielle. **Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?** Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 165-190, abr 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. [1983]. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de (Org.). **Pensamento Feminista: Conceitos Fundamentais**. Bazar do Tempo, 2019.

LOWY, I. Ciências e gênero. In: Hirata, H. et al., **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo, Editora da Unesp, 2009.

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

LUGONES, María. Colonialidade e gênero. *In*: HOLLANDA, Heloísa Buarque de (Org.). **Pensamento Feminista Hoje: Perspectivas Decoloniais.** Bazar do Tempo, 2020.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: Arantes, Oflia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia, orgs. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, pp. 121-192, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados 17 (48), 2003.

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

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** Ed. Expressão Popular, 2015.

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

MARTÍN CASARES, Aurelia. **Antropología del género: culturas, mitos y esteriotipos 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, Vol. II, N. 11, Ago/Dez, 2017.

MEDEIROS, S. R. F. Q. **A casa própria: sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. 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.** 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 laminar.** Trad. Solange Ribeiro de Oliveira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

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

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

NUNES, S. M. M. **Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito.** Sandra Marília Maia Nunes. – Recife: O Autor, 2015.

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

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

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

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

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

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 VII – Nº 13 – 2011.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 2018 [1993].

SANTOS, Silvio Coelho dos. Construção de barragens e sociedades indígenas no sul do Brasil. In: **América Indígena**, vol. XLIII, (2), México, 1983, p.319-342.

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

SCHIEBINGER, Londa. **O feminismo mudou a ciência?** Bauru/ SP: EDUSC, 2001.

SCOTT, Russell Parry.; FERRAZ DE SÁ, María A. **Barragem de Itaparica: Indagações sobre a construção de base familiar da produção agrícola.** Trabalho apresentado no Seminário sobre Grandes Projetos, Belém, UFPe/Naes, 1991.

SCOTT, R. P.; FRANCH, M. **Jovens, moradia e reprodução social: processos domésticos e espaciais na aquisição de habilidades e conhecimentos.** Estudos de Sociologia (Recife), v. 7, p. 95-126, 2004.

SCOTT, Russell Parry; QUADROS, Marion. **Desenvolvimento, poder, gênero e feminismo.** Cadernos Pagu, nº 52. Campinas, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0104-833320180001&lng=en&nrm=iso. Acesso em 6 de dez. de 2019.

SIGAUD, Lygia. **Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho.** Comunicação Nº 9, Programa de Pós-graduação em Antropologia, Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1986.

SILVA, Lisandra Mara. **Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade: cenário Belo Horizonte.** Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2018.

SHIVA, Vandana. (1988). **Abrazar la vida:** mujer, ecología y desarrollo. Madri, Horas y horas, 1995.

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

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

WHITAKER, João Sette. **A cidade para poucos:** breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005.