**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

# PARTICIPAÇÃO POPULAR E ACESSO À MORADIA

## AS ESCOLHAS POSSÍVEIS PARA A POPULAÇÃO REMOVIDA POR INTERVENÇÕES DE MELHORIA URBANA DO PREZEIS

SOCORRO DE PAULA BARBOSA RODRIGUES LEITE

Recife, 2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

# PARTICIPAÇÃO POPULAR E ACESSO À MORADIA

## AS ESCOLHAS POSSÍVEIS PARA A POPULAÇÃO REMOVIDA POR INTERVENÇÕES DE MELHORIA URBANA DO PREZEIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Geografia.

**SOCORRO DE PAULA BARBOSA RODRIGUES LEITE**

**ORIENTADORA: PROFª DRª ANA CRISTINA DE ALMEIDA FERNANDES**

Recife, 2006.

**L533p Leite, Socorro de Paula Barbosa Rodrigues**

**Participação popular e acesso à moradia: (as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do Prezeis). – Recife: O Autor, 2006.**
**112 folhas. Anexos. Figuras e tabelas.**

**Orientadora: Ana Cristina de Almeida Fernandes**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Programa de Pós-graduação em Geografia. Recife, 2006.**

**1. Melhoria urbana. 2. Habitação-Moradia. 3. Participação popular. I. Título.**

**CDU: 365 (2. ed.)** **UFPE**
**CDD: 363.5 (22. ed.)** **BCFCH2006/16**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E ACESSO À MORADIA**

AS ESCOLHAS POSSÍVEIS PARA A POPULAÇÃO REMOVIDA POR INTERVENÇÕES DE MELHORIA URBANA DO PREZEIS

SOCORRO DE PAULA BARBOSA RODRIGUES LEITE

Dissertação defendida e aprovada em 11/ 08/ 2006.

**Banca Examinadora**

Titulares:

**Profª Drª Ana Cristina de Almeida Fernandes (Orientadora)**
Departamento de Ciências Geográficas / Universidade Federal de Pernambuco

**Prof. Dr. Jan Bitoun**
Departamento de Ciências Geográficas / Universidade Federal de Pernambuco

**Profª Drª Maria Ângela de Almeida Souza**
Departamento de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Federal de Pernambuco

Suplentes:

**Prof. Dr. Cláudio Jorge Moura Castilho**
Departamento de Ciências Geográficas / Universidade Federal de Pernambuco

**Profª Drª Suely Maria Ribeiro Leal**
Departamento de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Federal de Pernambuco

*A Gleidson, pelo companheirismo, pela paciência, pelo estímulo,*

*...pelo amor.*

# Agradecimentos

À Profª Ana Cristina Fernandes e ao Prof Jan Bitoun, por despertarem em mim as reflexões necessárias à realização deste trabalho e à minha prática. Sobretudo pelas conversas orientadoras, onde o conhecimento foi sendo construído.

Aos professores e professoras da Pós-graduação em Geografia da UFPE, por contribuírem com a minha formação, estimulando a leitura crítica das teorias e da realidade.

À Rosa, da secretaria da Pós-graduação, pela presteza nos momentos de conclusão deste trabalho.

Às amigas da ETAPAS, por compartilharem dos ideais e dos sonhos, apesar das frustrações do dia-a-dia. Normais para quem quer mudar o mundo!

Ao Observatório de Políticas Públicas de Pernambuco, pelas oportunidades de me engajar em pesquisas que reforçam a luta pela reforma urbana.

À Lívia Miranda e Demóstenes Moraes, pelos livros e todos os outros incentivos.

Ao PREZEIS, pelo aprendizado construído ao longo dos últimos anos.

Aos representantes das ZEIS e da URB que contribuíram com a realização da pesquisa.

Aos moradores entrevistados, por abrirem para mim o que têm de mais sagrado: suas casas. Especialmente à Dona Felismina, que nos acompanhou na busca de famílias que já estavam fora do conjunto Asa Branca, durante sábados, domingos e feriados.

À minha família e meus amigos e amigas, por todo o apoio traduzido em afeto e por entenderem a minha ausência temporária.

Sumário

**Introdução**..... 1

**1 - Da expulsão à remoção negociada: a relação entre Estado e população pobre no acesso à moradia no Recife**..... 5

1.1 – Do Recife inabitável à "guerra santa" contra o mocambo..... 6

1.2– A política do BNH e seus desdobramentos..... 12

1.2.1– Os programas alternativos do BNH e a previsão de participação popular..... 14

1.3 – Participação e governo local a partir da década de 80..... 17

**2 – Algumas reflexões teóricas sobre participação, escolhas e acesso à moradia adequada**..... 21

2.1 – A participação como meio para construção de relações mais simétricas..... 24

2.2 – Participação como possibilidade de escolha..... 27

2.3 – As escolhas possíveis e seus reflexos na garantia do direito à moradia..... 30

**3 – A lei, o plano e a prática. O PREZEIS, dos ideais às intervenções**..... 35

3.1- PREZEIS: Melhoria Urbana com participação. Que participação?..... 36

3.2- Remoção nas ZEIS: a habitação para quem sai..... 41

3.2.1 – A distância entre o planejamento e a prática..... 44

**4 – O que acontece? O processo participativo e as escolhas para as famílias removidas em Asa Branca, Novo Prado e Vila Esperança**..... 47

4.1 – Contextualização das áreas estudadas..... 50

4.1.1 – Asa Branca..... 50

4.1.2 – Novo Prado..... 53

4.1.3 – Vila Esperança..... 56

4.2 – A participação e as escolhas da população removida..... 57

4.2.1 – O acesso à informação..... 58

4.2.2 – As oportunidades de discussões e interações públicas..... 64

4.2.3 – Os momentos de negociações individuais..... 68

4.2.3.1– A negociação da indenização..... 70

4.2.4– Momentos de definição: divergências e as escolhas possíveis..... 73

4.2.4.1 – Divergências e reações..... 83

4.3 – As escolhas possíveis e o acesso à moradia..... 88
4.3.1 – As escolha a partir da relação dom o mercado..... 92
4.4 – A participação pós-intervenção..... 99

**5. Considerações Finais**..... 103

**Referências Bibliográficas**..... 110

**Anexos**

# RESUMO

Esta dissertação tem como objeto as relações e escolhas estabelecidas pelas famílias removidas a partir de intervenções de melhoria urbana desenvolvidas pelo PREZEIS e como essas escolhas se refletiram no acesso à uma nova moradia para essas famílias. Neste sentido, foram escolhidas intervenções em Asa Branca, Novo Prado e Vila Esperança, a partir das quais a pesquisa pôde aprofundar sua análise, considerando as relações entre Estado, representantes comunitários e famílias removidas. Um dos objetivos foi identificar em que momentos a população realmente participa e quais os fatores que influenciam as escolhas decorrentes do processo. Um outro objetivo foi observar que condições são disponibilizadas no acesso a uma nova moradia, a partir dessas escolhas.

Partindo da hipótese de que o processo participativo instaurado pelo PREZEIS não está possibilitando escolhas concretas para a população removida por intervenções de melhoria urbana, foi possível chegar-se a alguns resultados. O fato de existir um sistema de planejamento e gestão das intervenções previsto em lei, com momentos de discussão com a população, não correspondeu à criação de oportunidades reais de participação, em muitos casos. Deste modo, as escolhas acabaram sendo muito restritas para a população, seja pelas poucas oportunidades para tanto, seja por restrições implícitas, resultantes de condicionantes socioeconômicos ou do pouco acesso à informações e a momentos de discussão e interação públicos. Observou-se também que as soluções habitacionais resultantes dessas escolhas, mesmo sendo mais adequadas para boa parte dessa população, acabaram não respeitando a diversidade das situações existentes e os aspectos do próprio direito à moradia.

Palavras-Chave: participação popular, habitação, melhoria urbana, PREZEIS.

# ABSTRACT

This dissertation has as objective the relations and choices established by families removed due to interventions for urban improvement developed by PREZEIS and how those choices reflect the access to a new home for those families. Following this idea, interventions have been chosen in Asa Branca, Novo Prado e Vila Esperança, starting from which the research could provide more details in the analysis, considering the relations between the State, community representatives and removed families. One of the objectives was to identify in which situation the population truly participate and which are the factors that influence the choices resulted in the process. The other objective was to observe which conditions are made available to provide access to a new home starting from those choices.

Following the hypothesis that the shared process established by PREZEIS is not turning possible permanent choices for the removed population by interventions of urban improvement, it was possible to achieve some results. The fact of existing an administration planning system of interventions foreseen in the law system, with situations of discussion with the population, did not correspond to the creation of real opportunities of participation in many cases. This way, the choices became hardly restricted to the population, either because there are few opportunities, or because of implicit restrictions, resulting of socioeconomic conditioning factors or the precarious access to information and situations of public discussion and interaction. It was also possible to observe that the habitational solutions resulting of those choices, even being more appropriate to the majority of this population, did not respect the diversity of the existing situations and the aspects of being entitled to have a home.



Keywords: popular participation, habitation, urban improvement, PREZEIS.

# LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Estrutura de Gestão do PREZEIS..... 38
Figura 02 - Mapa de localização das áreas pesquisadas..... 48
Figura 03 - Imóveis demolidos em Torrões..... 52
Figura 04 - O conjunto habitacional no dia em que foi ocupado..... 52
Figura 05 - O conjunto habitacional depois de sete anos de ocupação..... 53
Figura 06 - Vista da ZEIS Novo Prado..... 54
Figura 07 - Correr-de-quarto de onde algumas famílias foram removidas em Novo Prado..... 55
Figura 08 - Vista do bloco de apartamentos de Novo Prado..... 55
Figura 09 - Vista de uma das vias de acesso a Vila Esperança..... 56
Figura 10 - Imóvel pronto para ser demolido..... 57
Figura 11 - Publicações produzidas em Novo Prado e Torrões..... 58
Figura 12 - Oficina para discutir regras de convivência no conjunto habitacional de Asa Branca..... 60
Figura 13 - Reunião da COMUL de Torrões..... 65
Figura 14 - Apresentação do Plano Urbanístico de Novo Prado..... 65
Figura 15 - Sorteio das casas com moradores do habitacional de Asa Branca..... 69
Figura 16 - Demolição de uma das casas indenizadas..... 80
Figura 17 - Vista de uma das casas indenizadas..... 82
Figura 18 - Vista de uma das casas indenizadas..... 82
Figura 19 - Condições de moradia nas Malvinas..... 85
Figura 20 - Correr-de-quartos insalubre em Novo Prado..... 85
Figura 21 - Esgoto correndo a céu aberto em Asa Branca..... 91
Figura 22 - Entrega das casas aos moradores de Asa Branca..... 99

# LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Soluções habitacionais previstas nos planos urbanísticos das ZEIS para famílias relocadas..... 43

Tabela 2- Soluções adotadas para famílias removidas por obras do PREZEIS segundo representantes das ZEIS nas COMULs..... 45
Tabela 3- Solução que deveria ser adotada em relação às famílias removidas para a execução de obras segundo representantes das ZEIS nas COMULs..... 45
Tabela 4- Ocupação dos imóveis do Conjunto Habitacional Asa Branca..... 53
Tabela 5- Esclarecimentos e informações repassadas aos moradores..... 59
Tabela 6- Tipo de esclarecimento ou informação que os representantes da ZEIS repassavam..... 60
Tabela 7- Tipo de esclarecimento ou informação que os representantes da Prefeitura repassavam..... 61
Tabela 8- Conhecimento dos moradores sobre se sabem que moram em ZEIS..... 62
Tabela 9- Conhecimento dos moradores sobre se conhece o PREZEIS..... 63
Tabela 10- Conhecimento dos moradores sobre a escolha das famílias que seriam removidas..... 74
Tabela 11- Participação dos moradores na decisão sobre as famílias que seriam removidas..... 75
Tabela 12- Como os moradores souberam que seriam removidos..... 75
Tabela 13- Moradores que tiveram alternativa oferecida durante as negociações..... 77
Tabela 14- Participação dos moradores na decisão sobre a solução habitacional..... 79
Tabela 15- Discordância dos moradores durante o processo de discussão..... 84
Tabela 16- O que os moradores fizeram para mudar suas discordâncias..... 87
Tabela 17- O que os moradores perderam indo morar no conjunto habitacional..... 88
Tabela 18- O que os moradores ganharam indo morar no conjunto..... 89
Tabela 19- Mobilidade residencial no conjunto Asa Branca..... 93
Tabela 20- Moradores que pensam em vender os imóveis..... 96
Tabela 21- Moradores que sabem quanto vale seus imóveis..... 97
Tabela 22- Destino das famílias em Vila Esperança..... 98
Tabela 23- Participação dos moradores de Asa Branca nas reuniões de COMUL..... 100
Tabela 24- Participação dos moradores de Novo Prado nas reuniões de COMUL..... 100
Tabela 25- Participação dos moradores de Asa Branca nas reuniões de entidades locais..... 101
Tabela 26- Participação dos moradores de Novo Prado nas reuniões de entidades locais..... 101

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CELPE – Companhia Energética de Pernambuco

COHAB – Companhia de Habitação

COHAB PE – Companhia de Habitação de Pernambuco

COMBAT – Conselho de Moradores do Bairro de Torrões

COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização

CPD – Comitê Popular e Democrático de Bairro

EMLURB – Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana do Recife

EMHAPE – Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco

ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social

FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

FCO – Fundação da Casa Operária

FETAPE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FICAM – Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação

FIDEM – Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife

FUNDAJ – Fundação Joaquim Nabuco

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPSEP – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco

MCP – Movimento de Cultura Popular

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMETRÓPOLE – Programa de Infra-estrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife

PROMORAR – Programa de Erradicação de Subabitação

RMR – Região Metropolitana do Recife

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SM – Salário Mínimo

URB-Recife – Empresa de Urbanização do Recife

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

# Introdução

As relações estabelecidas entre Estado e população pobre pelo acesso à moradia no Brasil, ao longo dos anos, foram se modificando e mais recentemente ganharam a mediação de instâncias institucionalizadas de participação popular, com vistas à implementação de intervenções discutidas com a população. Deste modo, o acesso à moradia digna tem significado, também, acesso a oportunidades de participação dessa população nas discussões sobre a efetivação de seus direitos.

Mas, o fato de existirem canais de participação popular e instrumentos que possibilitam um maior "envolvimento" da população, não significa afirmar que esta população é chamada a definir sobre questões relevantes. Como afirma BAVA (1994), existem dois conjuntos de visões sobre a participação popular que se distinguem basicamente por considerarem a população como capaz ou incapaz de decidir. Neste sentido, a participação pode ser tratada como processo que apenas legitima as decisões do Estado ou como processo que contribui para a construção de práticas emancipatórias.

Ainda assim, é preciso considerar que a extrema desigualdade material a que estão submetidas às famílias objeto da intervenção pública configura um limite concreto à participação, pois como afirma SANTOS (2000), a desigualdade material está profundamente entrelaçada a desigualdade não-material. Isso se reproduziu ao longo da história e se consolidou em relações bastante assimétricas entre Estado e população pobre. A possibilidade de participar de discussões públicas, portanto, nem sempre foi acompanhada de oportunidades de interferir em relações de poder constituídas ao longo dos anos. Tais oportunidades se formar-se-iam através da construção de relações mais iguais, que habilitassem às famílias a participar da tomada de decisão a partir da melhoria das suas condições socioeconômicas e do reconhecimento das diferenças.

No caso das discussões relativas ao acesso à moradia para população de baixa renda, além da falta de oportunidade de participar das escolhas, sempre estiveram inseridos outros interesses, que envolvem o direito de propriedade e a visão da cidade como mercadoria, incompatíveis com a visão da habitação como um direito. Estes interesses, predominantes nas classes dominantes estiveram, por muito tempo, arraigados na ação do próprio Estado, que em boa parte da história não esteve interessado em partilhar as definições relativas à construção do espaço urbano com a população, nem de reconhecer seus direitos.

A partir da criação de espaços de discussão de políticas públicas com a participação da população, abrem-se outras perspectivas de serem construídas relações menos desiguais, com base no que SANTOS JUNIOR (2001) chama de habilitação dos grupos em

desvantagem social para a participação. Deste modo, a participação da população estaria colaborando com uma inversão das prioridades desenhadas pelos interesses hegemônicos, ou seja, além de inserir a população em debates públicos, ajudando a construir relações emancipatórias, as transformações de práticas deveriam ser materializadas em relações sócio espaciais menos desiguais.

Neste contexto, várias experiências foram e vêm sendo desenhadas, e elas agregam a participação da população à discussão do acesso à cidade e à moradia digna, o que tem tido reflexos práticos, como a consolidação de assentamentos populares em áreas valorizadas das cidades, a partir de intervenções discutidas com a população. Em alguns casos, contudo, há uma parcela da população que é removida para melhorar as condições de moradia dos demais. E é esta população, mesmo estando em situação mais vulnerável, que acaba tendo que se envolver mais nas discussões, justamente por sere esta que depende mais das escolhas decorrentes do processo participativo, tendo em vista sua re-inserção no espaço urbano.

As escolhas, segundo SEN (2000), dependem de alguns fatores como a constituição de uma base informacional, do acesso a oportunidades de discussão e interação públicas e a construção de valores, que acabam influenciando nos critérios utilizados. Contudo, não se pode desconsiderar os condicionantes socioeconômicos desfavoráveis, que acabam fragilizando grupos e estabelecendo desigualdades no acesso à participação (SANTOS JUNIOR, 2001).

Este estudo tem como foco as relações e as escolhas estabelecidas pelas famílias removidas a partir de intervenções de melhoria urbana desenvolvidas pelo PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social). Relações e escolhas essas, materializadas em oportunidade de moradia para essas famílias, que podem ou não se concretizar em melhoria dessas condições de moradia.

Em sendo assim, partiu-se do objetivo central de analisar as relações entre Estado, representantes comunitários e famílias removidas por intervenções do PREZEIS, de modo a perceber como ocorre a participação e quais os efeitos da ação para essas famílias. Considerando o pioneirismo da ação do PREZEIS, na garantia tanto do direito à participação, quanto no direito à moradia da população pobre do Recife, coube observar se as relações estabelecidas estão sendo menos desiguais no acesso às condições de participação.

O trabalho teve como um objetivo específico, identificar em que momentos a população realmente participa e quais os fatores que influenciam as escolhas decorrentes do processo.

O fato de existir uma previsão legal de democratizar a gestão das intervenções não significa que a população esteja conseguindo participar de forma efetiva.

Um outro objetivo foi observar, a partir das escolhas feitas durante o processo participativo, que condições são disponibilizadas no acesso a uma moradia digna para as famílias removidas. Considerando a materialização de relações mais ou menos desiguais, a partir de condicionantes diferenciados, discutiu-se o resultado da ação na busca pela efetivação do direito.

Para tanto, a pesquisa levantou informações documentais, mas também tentou reconstituir informações relativas aos processos, a partir da aplicação de questionários e entrevistas com representantes da prefeitura, representantes das comunidades e os próprios moradores afetados. Com este fim, foram escolhidas três áreas representativas de formas de intervenção diferenciadas pelo PREZEIS, nos últimos anos: Asa Branca, Novo Prado e Asa Branca

O conjunto de reflexões aqui apresentadas parte da hipótese de que **o processo participativo instaurado pelo PREZEIS não está possibilitando escolhas concretas para a população afetada pelas remoções decorrentes das intervenções de melhoria urbana**, de modo que esta população está sendo surpreendida pelo processo de regularização urbanística. As condições em que ocorrem essas escolhas são importantes na análise do processo participativo e seus resultados, especialmente quando se trata de definir o acesso a uma nova moradia para essas famílias.

A importância desse tipo de estudo se deve ao fato de que processo e produto precisam ser vistos de forma integrada. O que, no caso do PREZEIS, é relevante, tendo em vista sua construção como instrumento que democratiza a gestão das intervenções, mas também democratiza o acesso ao solo, inserindo nele parcelas da população à margem da cidade formal.

Contudo, experiências de processos participativos instauradas em várias partes do Brasil têm mostrado sinais de distorção e de reforço às desigualdades no acesso à participação, afastando-se da construção de relações emancipatórias. Em muitos casos, a presença da população acaba traduzindo-se apenas em números e não em oportunidades reais de inserção em debates públicos. As experiências de participação popular se difundiram amplamente, de modo a se passar a refletir sobre o sentido dessa participação, na medida em que não se percebe grandes mudanças no quadro de desigualdades do país.

Uma outra questão a ser observada é que, num cenário de poucos investimentos em infra-estrutura urbana, os municípios têm buscado recursos fora do país, com organismos internacionais, que têm criado muitas regras para a liberação desses recursos, inclusive

amarrando a forma como se desenvolve a própria intervenção. Deste modo, parece haver cada vez menos espaço para a população decidir, mesmo que todo esse processo se utilize do discurso da participação.

Por fim, o próprio PREZEIS, sua história e seus resultados ao longo de quase vinte anos de sua existência merecem uma reflexão, enquanto possibilidade, mas também enquanto realidade de uma política que, mesmo fragmentada pela não-priorização dos governantes, ainda é referência na consolidação de espaços de moradia para a população de baixa renda.

Em sendo assim, o trabalho resgatou, no primeiro capítulo, a relação entre Estado e população pobre, no acesso à moradia no Recife, ressaltando as escolhas relativas ao tratamento desta população e os reflexos no acesso à moradia. Foram observadas, também, as tentativas de envolvimento da população nas discussões, destacando a importância do PREZEIS nessa construção.

No segundo capítulo, foram levantadas reflexões teóricas acerca da participação como possibilidade de construção de relações mais simétricas e dos fatores que influenciam as escolhas decorrentes do processo participativo. Em seguida, são discutidas as escolhas possíveis para as famílias removidas e de que forma isso se reflete no acesso à moradia digna.

No terceiro capítulo, tentou-se relacionar o que está institucionalizado através de lei pelo PREZEIS, com as práticas que têm contribuído com o entendimento a respeito da participação da população e da solução habitacional para as famílias removidas a partir das intervenções do PREZEIS. A distância entre o que é planejado e o que é praticado, em termos de solução para as famílias removidas, é enfatizada com levantamentos feitos a partir dos planos urbanísticos das ZEIS e com dados da pesquisa, feita com representantes das ZEIS que integram o PREZEIS.

Os resultados da pesquisa de campo estão avaliados no quarto capítulo. Asa Branca, Novo Prado e Vila Esperança são áreas que passaram por intervenções distintas, em tempos distintos. A partir da visão do poder público, dos representantes comunitários e dos próprios moradores, buscou-se reconstituir e avaliar os processos participativos nas três áreas, ressaltando as oportunidades de participação e os fatores que influenciaram as escolhas das famílias, além dos resultados concretos no acesso à moradia.

O último capítulo aponta algumas conclusões resultantes deste estudo, no sentido não de finalizar as discussões, mas de estimular o desenvolvimento de outras reflexões que possam colaborar com a construção de novas práticas, seja no PREZEIS, seja em outros espaços de participação popular.

# 1 - Da expulsão à remoção negociada: a relação entre Estado e população pobre no acesso à moradia no Recife.

Desde o início de sua formação, o Recife apresenta problemas decorrentes da falta de moradia adequada para sua população. Numa cidade “tomada das águas” os ambientes insalubres acabaram se sobressaindo e por muito tempo a foram realidade para pobres e ricos. Com o passar dos anos e a expansão da cidade, outros ambientes foram sendo aterrados e ocupados por usos diversos, inclusive o habitacional.

Neste contexto, a produção de moradia para a população pobre sempre ficou em segundo plano para os governantes e a esta população restou ocupar as áreas menos estruturadas da cidade. Isto foi gerando espaços precários de moradia que passaram por intervenções em momentos diferentes pelo Estado e pela própria população, que fazem do Recife um espaço especialmente contraditório. Ações e objetos formando um conjunto indissociável que contam a história de resistência de uma população e suas habitações.

Ao longo dessa história, as relações entre Estado e população pobre ocorreram de diferentes formas e em boa parte da existência da cidade não foram muito amistosas. A preocupação com a criação de uma política pública de habitação popular é um capítulo recente dessa história de conflitos e a inserção da população nas discussões sobre essa política é mais recente ainda, está em plena construção.

O fato é que, ao longo de um extenso período, as condições socioeconômicas desfavoráveis da população foram reforçadas por uma negação do direito. A visão prevalecente sobre a habitação popular foi de que esta era um problema para a cidade, seja por conformar ambientes insalubres e feios, seja por suscitar a possibilidade de revolta popular, indesejada em alguns momentos da história. A falta de ação pelo Estado fez da população excluída produtora de espaço precário, por serem precárias as possibilidades de escolha.

Apesar da significativa presença na produção do espaço na cidade do Recife, pouca atenção foi dada pelo Estado à produção de habitação adequada, especialmente para a população mais pobre. No que se refere às possibilidades de participação desta população nas discussões e definições acerca das intervenções, só a partir da década de 80 do século XX elas foram observadas, o que é bem recente na história do Recife e do país.

O que é importante perceber nessa tentativa de descrever a relação entre Estado e população pobre no acesso à moradia é que, apesar dos momentos distintos da história, as relações foram quase sempre muito assimétricas, não só considerando-se os

condicionantes socioeconômicos, mas também as relações de poder marcadas, muitas vezes, pelo uso da força, o que resultou num reforço da exclusão social dessa população.

## 1.1. Do Recife inabitável à "guerra santa" contra o mocambo.

A história da luta pelo acesso à moradia no Recife é antiga e conflituosa. Conflitos entre o ambiente natural e o construído, entre o solo seco e o alagado, entre o espaço inabitável e a necessidade de habitar. A falta de moradia adequada no núcleo urbano vem da formação deste até os tempos atuais, com o agravamento deste do problema habitacional a partir do aumento das desigualdades sociais.

Já no século XVII, com a chegada do Conde Maurício de Nassau, a precariedade dos espaços de moradia afetava pobres e ricos, brancos e negros. Mesmo com as pontes e aterros, que ampliavam a cidade em direção aos atuais bairros de Santo Antonio e São José, ainda eram construídos sobrados muito estreitos com excesso de gente, vivendo em condições insalubres. Segundo FREYRE (1951), esses foram os primeiros cortiços do Brasil.

O autor destaca que "... a pobreza livre desde os tempos coloniais teve de ir se contentando, nos mucambos, nas palhoças, nos cortiços, nas próprias casas térreas, nos próprios sobrados ou sobradinhos de aluguel,..." (FREYRE, G. 1951, p.86). Entre 1871 e 1888, a massa escravizada passa a ser livre, acarretando um aumento do número de mocambos e outros tipos de habitações rústicas. As senzalas diminuíam e os mocambos se espalhavam pelas áreas mais precárias da cidade, já que os escravos libertos pelo governo não tinham mais onde "morar". As remoções de mocambos iniciam quando o solo enxuto acaba. As áreas alagadas já eram terreno de marinha desde 1831 e os negócios com aforamento dessas áreas começaram a acontecer no fim do séc XIX.

No início do Século XX, os problemas urbanos do Recife passam a ganhar a preocupação das autoridades. Em 1907, um relatório aponta a questão dos mocambos e cortiços como uma questão de saúde pública. As doenças não eram privilégio dos moradores dos mocambos, mas da população como um todo. A cidade passa a ter um projeto modernizador, que inclui seu saneamento e tem como mentor o engenheiro Saturnino de Brito, entre 1909 e 1915.

"Logicamente, estes [os mocambos] não condiziam com a mentalidade de modernização higienista, reinante na ocasião e sempre que uma nova obra era feita, aterravam-se os mangues e expulsavam-se os mocambos para outros locais mais distantes, como no caso da abertura da Avenida Beira Mar", afirma BARRETO (1994, p. 56).

A questão era de saúde pública, mas também de estética e neste sentido, os mocambos não eram bem-vindos. Em 1913, passa a ser concedida uma isenção de impostos para as novas edificações, desde que fossem salubres. Na mesma época, os trabalhadores através de sua Federação, passam a reivindicar a diminuição dos aluguéis e a construção de casas para os operários.

Através da Fundação da Casa Operária, foram construídas quatro vilas, entre 1922 e 1929. Os recursos eram mistos e envolviam o Departamento de Saúde e Assistência Social, a Associação Comercial Beneficente e o Governo do Estado. Essa foi a primeira tentativa de dar resposta às demandas dos trabalhadores, com a parceria do poder público. Antes da criação da FCO, outras grandes vilas já haviam sido construídas nas sedes das indústrias têxteis e açucareiras, para abrigar seus operários.

Contudo, a construção de tais habitações passou longe da resolução do problema da falta de habitação para os pobres, especialmente considerando-se o crescimento populacional do Recife que, entre 1920 e 1940, chegava aproximadamente a 46% (MIRANDA, 2001). Sem contar que a população pobre continuava sem ter muita escolha, a não ser a de morar em mocambos.

A partir da Revolução de 30, a política de construção de casas muda e as preocupações se deslocam para a remoção das famílias e a destruição dos mocambos. Elementos estes que geravam incômodos e comprometiam a bela paisagem da “Veneza Brasileira” (ORTIZ e HUE,1987).

O primeiro interventor de Pernambuco pós-revolução, Carlos de Lima Cavalcanti, criou a lei de aluguéis, baixando os valores em proporção inversa aos valores dos aluguéis. Ou seja, quem na época pagava os menores valores de aluguel, teria, a partir da lei, um desconto maior que os demais, de até 40% nestes. Contudo a lei não vingou, pois os proprietários reagiram e entraram com uma ação que acabou suspendendo a lei. Não se podia contrariar os interesses dos proprietários, que tinham na pobreza uma forma de lucrar.

Mais tarde, o interventor nomeado por Getúlio Vargas para o Governo de Pernambuco, Agamenon Magalhães, implementa uma política mais sintonizada com as aspirações de uma cidade moderna e higiênica. Deste modo, entre 1938 e 1939, ele implementa o decreto-lei que cria a taxa por insalubridade, o qual significava que quem morasse mal, ainda teria que pagar por isso. Um outro decreto-lei instituído por ele, proibiu a construção de novos mocambos no perímetro urbano. Aquela população, que já não tinha muitas escolhas, passa a ter ações do Estado restringindo ainda mais tais escolhas.

A realização de um censo para os mocambos, em 1939, deu conta da real situação dos moradores dos alagados do Recife: 45 mil mocambos de 12 tipos foram contabilizados,

sendo que 33,82% eram mocambos alugados e 47,75% eram próprios, mas os moradores tinham que pagar um aluguel do chão ao proprietário do terreno (BEZERRA, 1965). Daí se teve a dimensão social do problema, que não se resolveria com a derrubada dos mocambos. Os seus moradores, além de terem que morar em situação precária, ainda tinham que pagar por isso a pessoas que lucravam com a pobreza, e ao próprio Estado, a partir da taxa de insalubridade.

“ O próximo passo foi a criação de uma entidade privada – ‘Liga Social contra os Mocambos’ - , da qual participavam o secretariado do governo, usineiros, industriais, setores da Igreja e nenhum morador de casebre. Seus objetivos eram: ligar-se com as Carteiras Prediais dos diversos institutos de Pensão e Aposentadoria (Iaoetec, IAPC, IPSEP...); demolir e remover sistematicamente os mocambos e incentivar a construção de vilas por categorias profissionais, bem ao estilo corporativista incentivado por Agamenon Magalhães. Os mocambos eram amarrados em correntes e arrastados, após o que os moradores recolhiam os destroços e se dirigiam aos arrabaldes.” ( ORTIZ e HUE,1987, p.185)

Essa política foi marcante na remoção de áreas inteiras ocupadas por mocambos, especialmente aquelas áreas mais visíveis da cidade. A intervenção do Estado, como incentivador dessa política, foi o início de uma longa história de desconsideração das famílias mais pobres e de falta de provisão habitacional. “De qualquer modo, a criação da Liga Social contra o Mocambo concretizou o pensamento daqueles que se vinham batendo, há bastante tempo, pela intervenção do Estado na questão. Entretanto, sente-se que a própria expressão ‘Contra o Mocambo’, refletiu ainda, ira e desprezo que a classe privilegiada tinha pelo fenômeno no seu aspecto físico.... Transforma-se então num problema de estética e, logo em seguida, numa sensação de constrangimento.” (BEZERRA, 1965, p. 44).

A partir daí, mesmo atordoados pelas ações que desconsideravam o mínimo de humanidade, os moradores dos mocambos começam a se organizar em sociedades, em defesa de seus direitos. Segundo BEZERRA (1965, p.42), “Essas sociedades, na sua vida tumultuada, carregando um mundo de sofrimentos. Despejos noturnos à base de violência, perseguições policiais, incompreensões de autoridades, prisões de seus membros e diretores, demolições de mocambos, indenizações mesquinhas sob pressão e, até, por incrível que pareça, fechamentos de salas de aula primária, instaladas em mocambos e mantidas por mocambeiros.”

A relação acontecia no sentido de penalizar os já penalizados, na maioria negros, ex-escravos ou descendentes destes, que eram impedidos não só de ter um lugar para morar, mas de evoluir enquanto cidadãos. Os resquícios do tempo da escravidão, quando se

combatia a existência dos quilombos, pareciam estar entranhados nas práticas do Estado. Na defesa de seus direitos, esses moradores, a partir de suas localidades, passam a resistir e preparar-se para as pressões seguintes. Através da educação e do acesso à informação, esses movimentos pretendiam assegurar a permanência dessas famílias nas áreas por elas ocupadas.

As tais sociedades foram importantes na consolidação de áreas inteiras da cidade, especialmente num momento em que os mangues passaram a estar na mira dos especuladores. A cidade do Recife cresce bastante no período da Segunda Guerra e o solo fica ainda mais escasso e caro. As áreas aforadas eram aterradas, loteadas e ocupadas por mocambos. Tornou-se um bom negócio alugar mocambos nas áreas aforadas.

A intervenção do Estado neste momento, como em muitos outros da história do Recife, veio reforçar as intenções das classes dominantes, sem nenhuma preocupação maior com a solução habitacional para as famílias removidas. As vilas construídas não estavam acessíveis a todos, ou melhor, a maioria não se enquadrava nas classes de trabalhadores a quem se destinavam as vilas ou não podia pagar aluguel, mesmo sendo de baixo valor. Além disso, o número de demolições foi bem maior que o de construção de novas casas. Entre 1939 e 1944 foram demolidos 12.434 mocambos e construídas 5.415 casas, o que significava dizer que mais de 7 mil famílias foram removidas sem terem à dispozição outra habitação até aquele momento.

Para os moradores dos mocambos demolidos, havia uma indenização, porém só para os que estavam ocupados. Se por algum motivo o mocambo estivesse desocupado no momento da demolição, seus ocupantes não teriam direito à compensação. Mas BEZERRA (1965, p. 46) alerta que "...Nem sempre as indenizações foram justas e as avaliações pagas. A campanha da derruba iniciou-se pelas zonas onde seriam construídas as vilas e estendeu-se para os subúrbios mais distantes." Mesmo havendo indenização para uma parte das famílias, não havia negociação e, portanto, não se podia questionar os valores.

O destino da maior parte dos desabrigados foi os morros da zona norte, especialmente o bairro de Casa Amarela, cuja terra tinha baixo valor econômico. Contudo, essas famílias passaram a conviver com outro tipo de problema, a desestruturação do lugar. A falta de infra-estrutura básica e a ocupação desordenada passam a gerar um ambiente tão frágil quanto o dos mangues. "Segundo os jornais da época, Casa Amarela era o *lugar onde a água sempre falta, mas às vezes arrasa tudo*." (ORTIZ e HUE, 1987, p. 187.)

O Estado passa a assumir efetivamente a "política habitacional" a partir de 1945, com a criação da autarquia estadual denominada Serviço Social Contra o Mocambo, que viria a substituir a Liga, contudo com a mesma linha de ação: a derrubada de mocambos e a

construção de vilas. Para isso, o Governo do estado passa a destinar um percentual do seu orçamento, o que se demonstra insuficiente para o tamanho do problema.

No ano seguinte, inspirado pelo modelo de intervenção implantado em Pernambuco, o Governo Federal cria a Fundação da Casa Popular, que chegou a construir 837 casas em Recife. A insatisfação popular teria se traduzido no resultado das eleições daquele ano, com o avanço do Partido Comunista, e o Governo, através da FCP tentou amenizar tal insatisfação construindo casas populares.

Até 1961, foram construídas 10.093 casas pelos poderes públicos (22% dos 45 mil contabilizados em 1939). Deste total, boa parte não se caracteriza como casa popular e acaba sendo destinada à população de classe média. Por tudo isso, segundo BEZERRA (1965, p.49), “Os mocambos empurrados do Recife para as áreas limites do município, logo que diminuiu a pressão governamental, foram voltando. A princípio, timidamente, acovardados. Depois, aos bordões.” No início da década de 60, eram estimados 100 mil mocambos na cidade.

BEZERRA (1965, p.47) ressalta ainda que “Talvez uma interpretação mais correta do fenômeno sociológico tivesse evitado a fúria, o açodamento, com que foi lançada a guerra santa contra os 45 mil mocambos do Recife. Desprezou-se, totalmente, os fatores da formação histórica do proletariado recifense, da sua cultura e da sua economia.”

Segundo LEAL (2004), o período entre 1955 e 1963 destaca-se pela presença marcante de instituições democráticas. Ao final da década de 50, as entidades populares puderam se organizar mais. Com o apoio do Partido Comunista Brasileiro, foram criados os CPDs (Comitês Populares e Democráticos de Bairro), em várias partes do Recife. Além destes, várias organizações de mulheres foram criadas na época.

Ainda segundo a autora, o governo municipal de Pelópidas Silveira inaugura, em 1955, uma relação mais próxima entre Estado e população. Através de assembléias e audiências populares, apesar de não serem institucionalizadas, o governo local passa a incorporar o princípio da participação popular e da gestão de proximidade. Mesmo tendo características de despacho coletivo nas áreas, a população começa a ter acesso à informação e começa a ampliar seu grau de organização.

A gestão de Miguel Arraes na Prefeitura do Recife, iniciada em 1959, foi marcada por uma certa continuidade da gestão anterior no que se refere a uma maior democratização, com reforço das ações de resolução dos problemas que afetavam as classes populares. Houve, também, neste período, uma valorização do movimento popular, com a criação do Movimento de Cultura Popular – MCP, que influenciou outros movimentos criados posteriormente.

Em 1961, foram criados grupos de trabalhos formados por técnicos para estudar soluções para os alagados do Recife. A partir daí, surgiram sugestões para o tratamento do problema. Constatada a ineficiência da política de erradicação dos mocambos, passa-se a pensar em soluções mais realistas, considerando o empobrecimento da classe proletária, acarretado pelo aumento da inflação. Empobrecimento este que limitou o acesso a materiais de construção e a pagamento de aluguéis, que eram fora da realidade de mercado naquele período. Neste sentido, o pensamento dos técnicos que estudavam soluções para a questão dos mocambos passa a incorporar a realidade e a ver, como solução mais adequada, a melhoria dos próprios mocambos e não sua remoção. O Engenheiro Daniel Uchoa Cavalcanti Bezerra, um dos integrantes dos grupos criados em 1961, retrata bem o pensamento:

"As soluções não poderão fugir das realidades econômicas do país e dos habitantes do alagado. Das raízes da formação sócio-cultural dos mocambeiros. Das suas tradições que não poderão ser rompidas abruptamente. Naturalmente, as famílias de melhores condições financeiras e culturais poderão ocupar as casas populares que foram construídas pelo Serviço Social Contra o Mocambo, pela Fundação da Casa Popular e Institutos de Previdência. Para aquelas cuja situação financeira fosse tão baixa que impedisse assumir a responsabilidade de maiores pagamentos mensais, procurar-se-ia fazer um trabalho de melhoria de seus mocambos" ( BEZERRA, 1965, p. 66 e 67).

O Governo Jânio Quadros inaugura uma forma mais ampla de ver o problema habitacional e realiza, em 1963, um seminário sobre habitação e reforma urbana, de onde saíram diretrizes para uma lei que seria votada em 1964. Em nível local, Pelópidas Silveira, reeleito, segue na tentativa de aperfeiçoamento das instâncias de participação popular, criando o Conselho das Associações de Bairro. Este conselho previa a participação da população nas decisões políticas da gestão, que não seguiu adiante, devido ao golpe militar.

Os governos locais que se seguiram, não só no Recife, mas em todo o Brasil, limitaram-se a reproduzir as diretrizes do governo federal, o que inclui a condução das ações de desenvolvimento urbano, em especial a política habitacional. Apesar do que apontavam os estudos e as intenções desse governo, o país passa por um período complicado de sua história. Com o início do regime militar, outros ideais envolvem o poder político constituído e as definições sobre as políticas públicas passam a ser mais centralizadas. O que tem resultados não menos ineficazes no tratamento da questão habitacional para os mais pobres.

## 1.2. A política do BNH e seus reflexos para o Recife.

Indo na contramão de estudos e da própria tendência do Governo Federal anterior em tratar habitação como parte da problemática urbana, o Governo Militar cria, em 1964, o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação. A meta era acabar o déficit habitacional brasileiro, de cerca de 8 milhões de unidades, em 4 anos, utilizando-se para isto um modelo empresarial que trouxe regras rígidas e definições centralizadas num primeiro momento.

O modelo implementado pelo BNH serve para reforçar o processo de acumulação e tentar legitimar a ação do Estado, através da aquisição da casa própria. Havia intenção de transformar o indivíduo em proprietário, para que o mesmo fosse um “aliado da ordem”. Contudo, este não foi o único efeito perseguido. “A geração de novos empregos, a mobilização da construção civil para atenuar a crise econômica e as vantagens táticas de sua utilização para sanar crises localizadas tiveram bastante peso na concepção como um dos seus papéis principais (...) o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidades de emprego para absorvemos as massas de trabalhadores semi-especializados...” (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 60).

A política habitacional do BNH produziu habitação em larga escala, mas foi pouco eficaz para quem mais precisava de casa. Os conjuntos, construídos geralmente nas periferias, onde os terrenos eram mais baratos, não atraíam os mais pobres. As altas prestações viriam acrescidas de custos maiores com transporte, inviabilizando o acesso às famílias de baixa renda.

Como rebatimento da política, em âmbito local, foram criadas, em 1965, as COHABs Recife e Pernambuco, que funcionaram separadamente até 1978, quando se fundiram. A nova COHAB PE, apesar de ter sua abrangência em todo o estado, acabou focando sua atuação na Região Metropolitana do Recife.

Um dos fatores que determinaram a localização dos conjuntos construídos pela COHAB PE nas periferias foi a proposta de expansão urbana, elaborada pela FIDEM, em meados da década de 70. A proposta previa a implantação de distritos industriais e, nas proximidades destes, áreas para a construção de habitação popular. E assim, foram construídos os conjuntos comercializados a partir do final da década de 70, objeto de muitas críticas, por tirarem da população pobre as facilidades de morar em áreas mais centrais.

Em média, 50% dos financiamentos eram destinados para habitação do mercado popular, nos primeiros anos. Contudo, a partir da década de 1970, devido a fatores exógenos, essa faixa da população com rendimentos até 3 salários mínimos, passa a significar apenas 30%

dos financiamentos. Desses 30%, uma parte das famílias não conseguia acompanhar a correção monetária das prestações e repassava os imóveis.

Mesmo com as tentativas de diminuição dos custos das unidades produzidas, através da diminuição do tamanho e da redução do acabamento, a população de mais baixa renda foi pouco inserida na política. De fato, o que ocorreu, entre outras coisas, foi um aquecimento do setor da construção civil, como um dos objetivos da criação do BNH. Os proprietários de terras urbanas acabam se beneficiando da especulação imobiliária, pois o governo não tinha interesse em questionar a função social da propriedade.

O BNH não só aqueceu o setor da construção civil, como criou um forte grupo de pressão, constituído pelos próprios construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário (AZEVEDO e ANDRADE, 1982). A consolidação do chamado capital imobiliário, a partir dos benefícios gerados pelo modelo do BNH, comprova o afastamento dos objetivos sociais e o reforço à concentração de renda no país.

Além de habitações, o SFH chegou a financiar implantação de infra-estrutura através do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA e na década de 70 cria um Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, com a finalidade de atingir as famílias de mais baixa renda. Contudo, mais uma vez os resultados foram tímidos em relação às metas. Durante seus 19 anos de existência, o SFH produziu aproximadamente ¼ do que tinha previsto construir em 4 anos.

“A prioridade da política habitacional se desloca no decorrer do tempo: nos primeiros anos, os investimentos privilegiam as classes populares, sem dúvida na tentativa de legitimar o novo regime. No período de 1970 a 1975 o segmento popular passa para segundo plano, voltando a se tornar prioritário a partir de 1975. Estudos recentes destacam que apenas 18% do FGTS foram destinados à habitação de interesse social.” (RODRIGUES, 1994, p. 59.)

Apesar de, a partir de 1975, com a criação do PLANHAP II, a vinculação com o estado e o município do Recife ter sido maior, as definições dos programas, neste período, ainda eram centralizadas. As novas regras, que ampliam a faixa beneficiada de 0 a 3 SM para 2 a 5 SM, trazem um acréscimo no número de investimentos em todo o Brasil, incluindo o Recife e Pernambuco.

Segundo SOUZA (1990), “A partir dos últimos anos da década de 70, assiste-se a um constante choque entre a ação pública e a manifestação de insatisfação dos setores populares nas grandes cidades. Presencia-se um grande movimento de invasões de terrenos urbanos e o fortalecimento dos movimentos de bairros, calçados nas lutas pela posse da terra e pelo acesso à infra-estrutura básica. Os conflitos urbanos que

convulsionam a Nação contribuem para que o Regime tome a iniciativa de descomprimir o quadro repressivo existente na política institucional."

Tais conflitos vêm em resposta ao aumento das desigualdades e às pressões que aumentam sobre as áreas ocupadas por população pobre. Neste período é forte o apoio dado pela Igreja na manutenção, inclusive, das próprias entidades populares. Ainda na década de 70, entidades do segmento popular criam o Movimento Terras de Ninguém, que lutou pela posse da terra de 18.000 moradores dos morros de Casa Amarela.

Os programas convencionais na RMR se esgotam no início da década de 80, quando já não se compra mais terrenos para construção de conjuntos habitacionais. Neste período, a produção de habitação popular faz o movimento inverso e passa a priorizar a consolidação de áreas nos núcleos urbanos, através dos programas alternativos. Isto incluiu a utilização de áreas remanescentes da COHAB para alguns reassentamentos e a desapropriação de extensas áreas ocupadas por favelas para propiciar sua consolidação. Como exemplo, tem-se os 400 ha de terra adquiridas nos Morros de Casa Amarela pelo PROMORAR (Terras de Ninguém).

### 1.2.1. Os programas alternativos do BNH e a previsão de participação da população.

Com o fim do regime militar, incorporando parte da agenda dos movimentos sociais, o governo federal passa a trabalhar também com programas chamados alternativos. Reformulações nos procedimentos operacionais e no sistema de financiamento passam a constituir outras opções mais acessíveis às classes de menor renda.

Esta inversão de prioridade faz o BNH experimentar, ainda na década de 70, novos programas, com o apoio das Companhias de Habitação - COHABs. Foram criados o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB, o Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social - FICAM e o Programa de Erradicação de Subabitação – PROMORAR.

O PROFILURB, instituído em 1975, tinha como objetivo dotar de infra-estrutura e parcelar áreas, financiando os lotes para famílias com até 3 SM de renda, de modo que a própria família ficasse encarregada de construir a habitação, a partir de suas condições. Este programa apresentou modestos resultados e só foi potencializado a partir do seu acoplamento a outros programas como o FICAM e o PROMORAR. Já o FICAM foi criado

em 1977 e possibilitou a aprovação de financiamentos individuais e financiamentos acoplados ao PROFILURB.

O PROMORAR, instituído em 1979, acabou absorvendo o PROFILURB e o FICAM, por ser um programa mais completo de urbanização de favelas. Ao longo da operacionalização do programa eram necessárias remoções de famílias durante a urbanização, seja para implantar infra-estrutura, seja para construir novas habitações no lugar das antigas. Tratava-se de um programa de consolidação dos espaços de moradia popular construídos pela população, através da urbanização e legalização dos assentamentos, com a participação da população afetada. Segundo SOUZA (1990, p.128), “A participação da população restringiu-se, praticamente, às negociações para implantação do programa no assentamento.” Não havia discussão sobre a solução, mas já se tinha um avanço em relação à política anterior.

A inclusão da participação popular nos programas financiados pelo BNH, num primeiro momento, tem dois objetivos: reduzir o custo das habitações, através da autoconstrução e arrefecer os conflitos, através de uma aproximação do Estado com as organizações populares na definição das prioridades. Deste modo, tais programas passam a ser espaços de negociação entre governos locais e população de baixa renda.

A definição das áreas a serem beneficiadas por esses programas alternativos passa a ocorrer junto aos setores sociais organizados que lutavam pela posse da terra e por melhorias urbanas. Pernambuco tem uma posição de destaque na execução de programas alternativos, chegando a representar cerca de 30% dos empréstimos concedidos de todo o Brasil, entre 1987 e 1988, para esse tipo de programa.

Esta nova forma de encarar a questão da moradia não condizia com os objetivos da criação do BNH e contrariava muitos interesses, especialmente do setor da construção civil. O Estado assume uma postura de intermediador entre o mercado de terras e de material de construção e a população pobre, com a implementação de programas de financiamento de lotes urbanizados e material de construção.

No que se refere à participação da população nas definições das prioridades nesses programas alternativos, de um modo geral, as prioridades foram definidas de acordo com o nível de organização da população de determinada área e seu poder de pressão. “O redirecionamento da política habitacional no final da década de 70, instalando práticas de participação da população na implantação de programas de melhoria nas áreas pobres da cidade, incentivou o crescimento de entidades representativas nessas áreas, algumas das quais criadas pelo próprio Estado, como os ‘barracões’ instalados pela Prefeitura do Recife” (SOUZA,1990, p. 121).

Os Barracões, criados no final da década de 70, na gestão de Gustavo Krause, procuravam estabelecer um espaço de diálogo entre a população e o poder público, com o discurso de que iria se planejar com a população. Contudo, os Barracões serviram muito mais como balcão de recolhimento de reivindicações e de contenção de conflitos (LEAL, 2004). Ainda nessa gestão foi sancionada a lei do Plano de Desenvolvimento do Recife[1], que previa o tratamento especial para as áreas pobres, adequando-se aos moldes de gestão do Programa PROMORAR e orientando a criação, posteriormente, das Áreas Especiais[2]. A partir de intervenções piloto, desenvolvidas em Áreas Especiais no âmbito do PROMORAR, foi possível experimentar um modelo de planejamento e gestão diferenciado para as áreas pobres do Recife, que posteriormente se institucionalizou com a criação do PREZEIS.

De modo geral, as intenções de barateamento do valor da unidade habitacional e de envolvimento da população, que fundamentaram a criação dos programas alternativos, não foram atingidas plenamente. As construções, até 1987, foram predominantemente contratadas a empreiteiras e o barateamento ocorreu muito mais pela diminuição do tamanho e da qualidade das casas construídas.

O predomínio da autoconstrução só ocorreu pós 1987, quando o financiamento passou a ser liberado em materiais de construção, com parcela em dinheiro para mão-de-obra. Através da criação do Banco de Materiais de Construção, pretendeu-se diminuir ao máximo o desvio de recursos para outros fins. Cerca de 25 mil habitações foram construídas ou melhoradas a partir desse programa (MIRANDA, 2001).

Em 1986, o BNH foi extinto e suas funções foram repassadas para a Caixa Econômica Federal. A partir daí a política foi sendo descentralizada e o ente que mais sofre com a falta de uma política nacional é o Município que, com receita própria, passa a buscar parcerias com outros entes da federação e com agências multilaterais de financiamento. “Extinto o BNH, e transferida a gestão do FGTS para a Caixa Econômica Federal, com a arrecadação em declínio nos anos 80 por conta da crise econômica, não apareceu no país nenhum novo projeto consistente e duradouro de política habitacional durante os governos Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.” (CYMBALISTA, 2005, p. 21)

[1] Lei 14.110/79.
[2] Através do Decreto 11.670/80 foram criadas 26 Áreas Especiais na Cidade do Recife, que passaram a ser reconhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social a partir de 1983, pela Lei 14.511 – Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife.

## 1.3 - Participação e governo local a partir da década de 80

O período que vai do final da década de 70 até a primeira metade da década de 80 foi de grande efervescência para os movimentos populares, com a criação de várias federações e comissões de luta por melhorias urbanas. A partir desta maior organização e da eleição de alguns candidatos mais afinados com os anseios populares, seja em âmbito municipal, seja estadual, foram ampliados os espaços de diálogo com a sociedade durante a década de 80.

Mesmo antecedido por uma gestão que não priorizou o diálogo com a população[3], o prefeito Jarbas Vasconcelos inaugura um novo momento na relação entre governo local e população, especialmente com a população mais pobre da cidade. Apoiado pelos movimentos e setores progressistas da sociedade, Jarbas cria espaços de participação, que mesclavam elementos da democracia representativa e da democracia participativa, os quais marcaram o tratamento das questões urbanas no Recife (LEAL, 2004). Entre 1986 e 1988, a Prefeitura do Recife implementa o "Programa Prefeitura nos Bairros", que foi o embrião do programa Orçamento Participativo, criado mais tarde. A partir deste programa, a gestão passou a discutir as demandas dos bairros com representantes de entidades locais, implantando uma visão do Estado como parceiro da comunidade.

Outros programas foram criados pela prefeitura nesta gestão, dentro do mesmo espírito de parceria e co-responsabilização. O envolvimento da população através de comissões locais possibilitava uma ampliação no acesso às discussões. Uma outra característica dessa gestão foi o experimento de técnicas alternativas para resolução em maior escala de problemas como a falta de saneamento e o risco nos morros.

Como uma consolidação do que seria a pauta de reivindicações dos movimentos e das organizações sociais da época, no que se referia ao tratamento das áreas pobres do Recife, Jarbas cria, em 1987, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. Sendo mais um espaço de diálogo da população com o poder público, só que institucionalizado através de lei, o PREZEIS passa a possibilitar a regularização urbanística e fundiária das áreas pobres do Recife instituídas como ZEIS.

Em âmbito estadual, a eleição de Miguel Arraes, em 1987, também representou uma maior aproximação da gestão com a população, especialmente no trato das questões urbanas. Como destaca SOUZA (1990), "o reconhecimento do direito ao acesso à terra urbana por parte do Estado, tornou-se explícito, especialmente pós 1987, não só no processo de legalização empreendido, como também pela atitude política e não policial adotada no trato das invasões". Ainda em 1987, o governo do estado cria o Programa de Construção e

[3] Entre 1983 e 1985 o prefeito da Cidade do Recife foi Joaquim Francisco.

Melhoria de Habitações, que proporciona uma mudança institucional na COHAB, especialmente na atuação dos técnicos, que passaram a orientar tecnicamente a população, em vez de acompanhar obras contratadas. Entre 1987 e 1990 o governo do estado executa o programa Chão e Teto, que previa ações de melhoria habitacional, mutirão, lotes urbanizados, aterro, legalização da terra e financiamento para a aquisição do imóvel pelo inquilino.

Em nível local, Joaquim Francisco é eleito prefeito, em 1988, estabelecendo um certo retrocesso nas práticas participativas. Segundo LEAL (2004), essa gestão "procedeu a um verdadeiro desmonte da concepção anterior e dos programas que estreitavam a relação entre poder público e a população: o Programa Prefeitura nos Bairros, o Programa de Contenção de Encostas – Morros do Recife, o Projeto Pina, as ações na área de saúde, educação, entre outros, foram desativados. Mesmo um programa como o PREZEIS, institucionalizado através de lei, embora funcionasse formalmente, não recebeu estímulo para o seu funcionamento". Contudo, segundo a autora, tal retrocesso acontece também por conta da fragilidade dos movimentos naquele momento. As práticas participativas ainda não estavam consolidadas e incorporadas pelos movimentos, a ponto de causar uma reação maior destes por sua extinção.

Na segunda gestão de Jarbas (1993/1996), essas práticas foram retomadas, mas não com uma visão de fortalecimento do controle social. As alianças feitas para sua segunda eleição já não contemplavam tanto os movimentos sociais, e a visão sobre a cidade passava a ser mais "estratégica", em consonância com os interesses dos setores econômicos dominantes. Apesar da visão diferenciada sobre a participação, há uma ampliação desta e um maior envolvimento da população, a partir de reformulações do Programa Prefeitura nos Bairros, que originaram o Programa Orçamento Participativo. Cria-se a figura do delegado, eleito pela população, que passa a representar as demandas de sua comunidade junto à prefeitura.

Entre 1995 e 1998, o Governo Federal aporta para Pernambuco, através da COHAB, recursos de maior monta, a partir dos programas PROMORADIA e Carta de Crédito Associativo, ambos pelo programa HABITAR-BRASIL. Em 1998, é criada a Empresa de Melhoramentos Habitacionais - EMHAPE, pelo governo do estado, que passa a atuar basicamente a partir de convênios e parcerias envolvendo recursos federais e internacionais.

De um modo geral, observa-se que na década de 90, há uma continuidade na dependência dos governos locais de parcerias com agências federais e multilaterais de financiamento. No

Recife, entre 1980 e 2000, 91% dos recursos destinados à habitação foram provenientes destas parcerias [4] (MIRANDA, 2001).

Apesar da criação de uma secretaria especifica para habitação, a gestão de Roberto Magalhães (1997/2000), não desenvolveu programas significativos (MIRANDA, 2001). A continuidade dos espaços participativos advindos de gestões passadas não fez dessa uma gestão "popular", visto que não eram priorizadas as definições tomadas nesses espaços. A visão estratégica da cidade foi aprimorada nessa gestão, que priorizou o desenvolvimento de grandes projetos viários e de revitalização de sítio histórico.

O prefeito João Paulo, que governa desde 2001, deu continuidade ao desenvolvimento de programas e projetos em parceria com governo do estado, governo federal e agências multilaterais. Alguns exemplos de maior destaque nos últimos anos são o programa Habitar-Brasil/ BID, que relocou as famílias de duas comunidades ribeirinhas, recentemente, em conjuntos habitacionais e o PROMETRÓPOLE, que apesar de não ter se traduzido em intervenções físicas ainda, pretende revitalizar a bacia do rio Beberibe, a partir do tratamento das áreas precárias. Além desses, foi criado o Programa Operação Trabalho, voltado para a construção de habitação, a partir de autoconstrução assistida e foi criado o Programa Guarda-chuva, voltado para monitoramento do risco e realização de intervenções urbanas nos morros.

O Programa Orçamento Participativo passa a ser o "carro-chefe" da gestão municipal de João Paulo, a exemplo de outras gestões do Partido dos Trabalhadores no Brasil, sendo criada uma secretaria, num primeiro momento, para coordenar o programa. Apesar de observada uma maior execução de intervenções nas ZEIS nessa gestão, a compatibilização desse programa com o PREZEIS não foi pensada, o que ainda gera conflitos entre representações dos dois canais de participação. Além disto, os investimentos executados com recursos do Fundo do PREZEIS têm diminuído depois da redução de sua dotação orçamentária em torno 40%, em 2003.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (2005), "O Recife concentra quase metade das necessidades habitacionais da RMR. No ano 2000, cerca de 592 mil habitantes (42% da população recifense) residiam em 150 mil domicílios situados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A necessidade de 47.327 novas habitações e a condição inadequada de infra-estrutura de 44% dos domicílios recifenses foi a herança da desigualdade socioeconômica, agravada pela pouca efetividade das políticas públicas de habitação até o ano 2000." Neste contexto, o quadro habitacional no Recife não tem se

[4] Análise da Produção Habitacional de Interesse Social e do quadro normativo da cidade Recife. 2001. FUNDAJ / SEPLAN

alterado substantivamente, apesar de experiências pioneiras como o PREZEIS. O que reforça a tese de que é preciso vontade política para alterar o quadro de exclusão.

Os resultados do PREZEIS são medidos muito mais em termos da proteção à população das ZEIS, do que em termos de grandes intervenções físicas que propiciem o acesso à moradia.[5] De todo modo, o fato de o PREZEIS ser uma lei e de perpassar governos de direita e de esquerda, confere ao mesmo uma importância enquanto instrumento que potencializa intervenções para as áreas populares. Por ter sido uma lei de iniciativa popular[6] voltada para as áreas pobres do Recife, há um apelo social grande, que faz com que alguns governantes, mesmo não identificados com o PREZEIS, mantenham este através do seu sistema de gestão.

No que se refere às oportunidades de participação, o período pós–ditadura foi mais denso, por motivos óbvios. Refletir sobre o sentido de tais experiências participativas é de extrema importância, pois apesar de serem recentes, estas experiências têm se difundido muito rapidamente, o que tem colaborado com o fortalecimento da democracia. Contudo, no que se refere à participação da população nas discussões sobre habitação, foco da presente pesquisa, precisa-se compreender e discutir o que interfere nesta participação e nas escolhas decorrentes desse processo, especialmente porque estas têm rebatimento direto na sobrevivência e na qualidade de vida das famílias mais pobres. Para esta discussão, volta-se a atenção na seção a seguir.

[5] Apenas 6% dos recursos investidos, na década de 90, nas ZEIS foram oriundos do Fundo do PREZEIS, segundo Relatório sobre Análise da Produção Habitacional de Interesse Social e do quadro normativo da cidade Recife (2001).

[6] Ainda não existia a figura da Lei de Iniciativa Popular na Constituição Federal. Contudo, a lei do PREZEIS foi elaborada pela sociedade civil, que na impossibilidade de apresentá-la, submeteu-a ao então prefeito Jarbas Vasconcelos, que após análise de sua equipe, enviou-a à Câmara dos Vereadores como projeto de lei do Executivo.

## 2 - Algumas Reflexões teóricas sobre participação, escolhas e acesso à moradia adequada.

O acesso à moradia adequada tem sido tratado, nos últimos tempos, não apenas como acesso a uma unidade habitacional simplesmente, mas também a requisitos que possibilitem a utilização dessa unidade integrada a sistemas de infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos. No caso do Brasil, o problema da inadequação de moradias concentra-se basicamente nas áreas ocupadas por população de baixa renda. Deste modo, as intervenções de regularização urbanística que buscam dotar essas áreas de melhores condições, resultam em remoção de uma parte das famílias e, em muitos casos, de todas as famílias que ocupam essas áreas, por se tratarem de áreas não consolidáveis[1].

Algumas questões merecem atenção especial neste debate. Elas dizem respeito às conseqüências do que tem se estabelecido como prática no tratamento da população de baixa renda, visto que as intervenções necessárias à regularização das áreas ocupadas por população pobre, a partir da década de 80, têm possibilitado um envolvimento maior desta população. Num primeiro momento isto parece positivo. Contudo, vale ressaltar que as oportunidades de participar estão quase sempre limitadas pelas extremas desigualdades, sejam materiais, sejam não-materiais. O que significa dizer que a falta de acesso à renda, à educação e a saúde adequadas, por exemplo, tem reflexos no exercício da cidadania.

Uma questão central para este trabalho diz respeito à interação entre as intervenções de melhoria urbana, os processos participativos instaurados a partir destas e as escolhas decorrentes desses processos, especialmente no que se refere à população afetada. Em que sentido está se desenvolvendo processos participativos ou de planejamento participativo? Quais os riscos decorrentes da disputa dos interesses que estão em jogo, considerando-se os agentes envolvidos, num processo que vai da simples legitimação das práticas do Estado ao fortalecimento dos sujeitos?

Sendo assim, é preciso ressaltar que existem visões diferentes sobre o que seria a participação, que consideram uma maior ou menor inserção da população nas decisões. Na concepção da democracia liberal, a participação seria expressa através da pressão popular na apresentação de demandas ao poder público. Contudo, este teria o papel de decidir pela coletividade com base no poder que lhe teria sido concedido através do voto. Uma outra concepção sobre a participação, de cunho mais instrumental, a considera como envolvimento da população na execução de obras, com o envolvimento do seu trabalho para

[1] Áreas não consolidáveis são as classificadas pela Lei 6766/79 como *Non Aedificandis*. Margens de rio e de canais, proximidade de fios de alta tensão são alguns exemplos.

viabilizá-las. Essas visões sobre a participação têm prevalecido e, com base nelas, a população ainda é vista como incapaz de tomar decisões, que caberiam, neste sentido, ao poder público (BAVA, 1994).

Segundo BAVA (1994), existe uma outra concepção de participação que considera a população como capaz de tomar decisões, a partir do estabelecimento de uma nova cultura política, que estaria sendo trabalhada por governos do campo democrático popular. Neste sentido, a participação seria entendida como intervenção periódica, refletida e constante nas definições e decisões sobre as políticas públicas. CHAUÍ (2005) reforça que, na concepção de esquerda a participação é a interlocução social capaz de determinar, orientar e controlar a ação dos representantes da população. Deste modo, o Estado seria não o tutor, mas o executor das definições tomadas em conjunto com a população.

Nesta mesma linha, SAMPAIO (2005, p. 47) destaca que "participar politicamente significa, fundamentalmente, tomar parte nas decisões sobre políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar, pública e livremente, essa opinião; e em vê-la levada em consideração". A participação, neste sentido, dependeria da constituição de uma nova cultura política, capaz de contribuir para a construção de um processo, segundo SANTOS e AVRITZER (2002), de emancipação social, utilizando-se uma concepção contra-hegemônica de democracia [2].

Com base nas visões enunciadas sobre a participação, serão consideradas, para efeito deste trabalho, aquelas que partem do pressuposto de que a população é capaz de decidir. Mesmo considerando os riscos e fragilidades decorrentes das desigualdades socioeconômicas, o próprio processo participativo estaria colaborando para "habilitar" a população a tomar tais decisões. Segundo RIBEIRO (2000, p. 19), "A participação permite: o alargamento do universo de relações sociais, o aprendizado de procedimentos institucionais, a defesa de interesses e o alcance de informações necessárias à mobilidade social". Deste modo, a intervenção de melhoria urbana contribuiria com a construção de possibilidades para esta população e tornar-se-ia um instrumento não só físico-espacial, mas também sócio-político, na medida em que o processo de planejamento e implementação ajudasse a preparar o morador e a criar um conhecimento sobre seus direitos, conduzindo-o para negociações mais vantajosas, no decorrer do processo.

O "campo de oportunidades", abordado por RIBEIRO (2000), gerado a partir de uma intervenção de melhoria urbana estaria colaborando com a ampliação das possibilidades de

[2] Para SANTOS e AVRITZER (2002), além da concepção hegemônica de democracia que reforça as práticas de legitimação dos governos, existe um "conjunto de concepções alternativas" denominadas por eles de contra-hegemônicas, que partem do reconhecimento da pluralidade humana em busca de uma nova institucionalidade democrática.

participação efetiva da população afetada. Mesmo considerando-se que a pobreza é decorrente de questões estruturais como a falta de acesso a renda, educação, oportunidade de trabalho, entre outros, não se pode desconsiderar a importância da inserção política dos atores envolvidos na intervenção, como forma de possibilitar uma participação efetiva na mudança das suas condições de moradia. Especialmente porque desta inserção decorrem a conquista de direitos e o acesso a melhores condições de moradia.

Contudo, as possibilidades de escolha da população afetada por intervenções de regularização urbanística parecem ter um lugar de destaque na análise de processos participativos. Além de tais possibilidades, destaca-se a importância de estudar os fatores que influenciam as escolhas, especialmente por estas se darem em meio a relações de poder. A relação entre Estado e população pobre tem ocorrido, recentemente, com maiores oportunidades de diálogo, o que não significa dizer que para esta população, em muitos casos, haja oportunidade de escolha.

Em nível local, os canais de participação popular têm se difundido, a partir do processo de redemocratização do Brasil, passando até a constarem como exigências de instituições internacionais que financiam o desenvolvimento urbano. O crescente número de experiências participativas tem significado uma ampliação nas oportunidades de inserção da população em debates, anteriormente restritos aos detentores do poder político e econômico. Todavia, o crescimento numérico da participação não tem significado necessariamente a garantia do estabelecimento de práticas emancipatórias, o que, segundo SANTOS e AVRITZER (2002), só seria possível a partir da recriação das formas do político. Neste sentido, a participação estaria alicerçada na existência de espaços de discussão, mas também no estabelecimento de novas relações com vistas à construção de cidadania.

Para compreender melhor este processo, cabe aqui introduzir a noção de mundo comum de ARENDT. Segundo a autora, “Nas condições de um mundo comum a realidade não é garantida pela ‘natureza comum’ de todos os homens que o constituem, mas, sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto” (ARENDT, 1991, p. 67). O mundo comum tratado pela autora, parte do reconhecimento das diferenças entre os atores, mas só passa a existir se houver um objetivo comum que os una. Nesta perspectiva, a partir do processo de melhoria urbana podem-se, a princípio, ampliar as possibilidades de constituição e fortalecimento da esfera pública, visto que o objetivo inicial seria melhorar as condições de moradia de uma coletividade.

Especialmente para os grupos sociais historicamente excluídos, a oportunidade de participar de discussões e definições sobre a melhoria de sua cidade, do seu bairro e dos seus

lugares de moradia, representa um ganho inestimável. Contudo, a situação de extrema carência, aliada à falta de informação, coloca esses grupos em situação de fragilidade e vulnerabilidade, diante dos seus interlocutores ao longo de processos participativos. Segundo SANTOS JÚNIOR (2001, p.98), "...as desigualdades sociais produzem desigualdades nas condições de exercício da cidadania e, portanto, desigualdades de poder" e isto tem interferência no que o autor chama de habilitação social dos atores. Contudo, o mesmo afirma que a vinculação dos atores a redes de solidariedade e filiação social, contribui com a habilitação destes para a participação, daí a importância da constituição de esfera pública.

Uma outra questão importante a ser considerada é o fato de que o Estado capitalista tende a individualizar os membros de uma mesma classe social, ou seja, o Estado tende a tratar isoladamente as pessoas, de modo a impedir que as mesmas se organizem como classe. Desta forma, tratar caso a caso reivindicações que são coletivas, poderia ter a intenção de fragilizar o caráter de luta social (POULANTZAS, 1980). Isso se reflete, também, nas intervenções de melhoria urbana nas áreas populares, pois, em determinados momentos, moradores que discutiam formas de beneficiar uma coletividade, se vêem isolados, negociando diretamente com o ente promotor da melhoria. Essa situação de fragilidade pode ser agravada se o morador não teve acesso a informações básicas que possibilitassem negociações menos desiguais. Por estas questões, entende-se que ao longo de um processo participativo que vise discutir as melhorias urbanas de uma determinada área, deve-se agregar a preparação dos moradores para as discussões e definições coletivas, mas também as individuais, impostas pelo processo.

A presente pesquisa procurou observar as relações e as escolhas estabelecidas a partir de um processo participativo de discussão de melhorias urbanas em áreas ocupadas por população de baixa renda. Pretende-se discutir, mais adiante, as oportunidades de participação efetivas na definição e nas escolhas decorrentes das intervenções de melhoria urbana, considerando os diversos interesses e relações desiguais estabelecidas entre os atores envolvidos.

## 2.1 - A participação como meio para construção de relações mais simétricas

As relações construídas entre indivíduos ou entre instituições são sempre emolduradas por um conjunto de fatores que estabelecem uma maior ou menor simetria entre estes. Segundo RAFFESTIN (1993, p.52), "O poder é parte intrínseca de toda a relação" e, neste sentido, a

simetria seria um ideal a ser perseguido no estabelecimento de relações menos desiguais. Buscar a simetria, segundo o autor, seria buscar o reconhecimento das diferenças e do pluralismo, reconhecendo as necessidades do outro. Em relações que se pretendam menos desiguais, como as representadas pelo discurso da participação popular, a busca pela simetria deveria ser constante.

Ainda segundo RAFFESTIN (1993), energia e informação, combinados, são os meios mobilizados para a manutenção do poder. A depender do caráter de uma relação, esta pode utilizar-se mais de energia ou de informação. No caso das relações estabelecidas através da participação popular, que provêm de um Estado democrático, a informação seria o meio a ser disseminado, colaborando com o alcance de relações mais simétricas. Neste sentido, compartilhar informação significaria compartilhar poder, pois não se pode decidir sobre o que não se compreende.

À medida que o Estado, através da instituição de mecanismos de participação popular, pretende inserir outros atores na tomada de decisão sobre as políticas públicas, deve estar disposto também a estabelecer relações menos desiguais. Neste sentido, SANTOS JUNIOR (2001, p. 105) destaca que: "... as desigualdades sociais geram situações de assimetrias de poder e de desigualdades de condições de participação social... No entanto, apesar das limitações, os governos locais podem intervir para ampliar o acesso dos cidadãos aos direitos sociais e políticos e habilitar, assim, os grupos em situação de desvantagem social", o que dificilmente acontece por livre e espontânea vontade dos governantes.

O debate sobre a importância da participação da população na definição das políticas públicas tem destacado a importância de inserir no processo decisório parcelas da sociedade tradicionalmente excluídas de decisões estratégicas. O presente estudo parte da visão de que a participação compreende não só o aumento de oportunidades de inserção em debates públicos, mas também a disponibilização das condições necessárias para participar efetivamente, como o acesso a informações que possibilitem definir e controlar a implementação dessas políticas. Neste sentido, a participação popular como meio para a construção de relações mais simétricas, pode passar pelo que SANTOS (2000) chama de constelação de práticas e relações emancipatórias. Mesmo sabendo que algumas relações de poder são muito desiguais e arraigadas às práticas políticas, as relações emancipatórias estariam se estabelecendo no interior das relações de poder, construindo cada vez mais um número maior de relações mais iguais.

Contudo, ao invés de reforçarem relações emancipatórias, os processos participativos freqüentemente vêm sendo utilizados para reforçar as relações desiguais, através do uso de energia por parte dos atores com maior poder econômico e político. Especialmente nos

processos que têm como foco a discussão do espaço urbano, são diversos os interesses que podem interferir na construção da participação, muitos destes expressos a partir do próprio Estado, como os interesses dos proprietários de terra, do setor da construção civil e até de investidores internacionais.

Sendo assim, a participação, como processo histórico-social, está em constante construção e mutação. Grupos e interesses distintos, moldados pelas relações de poder, podem ajudar a consolidar ou fragilizar esses processos. “Ao perigo de perversão e de descaracterização não estão, de modo nenhum, imunes as práticas de democracia participativa. Também elas, que visam ampliar o cânone político e, com isso, ampliar o espaço público e os debates e demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença” (SANTOS, 2002, 74).

Ao ressaltar os riscos da apropriação dos processos participativos pelos interesses hegemônicos, o autor alerta para a manutenção das desigualdades, apesar do maior número de pessoas nos processos e instâncias de participação. Ainda de acordo com SANTOS, a institucionalização da participação pode trazer outros riscos, que distorcem o sentido desta, enquanto processo contra-hegemônico.

“... a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas” (SANTOS, 2002, p.75). Apesar da importância da criação de espaços institucionalizados, como forma de assegurar o direito à participação da população, os interesses hegemônicos podem, através do próprio Estado, apropriar-se desses espaços colaborando para o reforço de relações ainda mais assimétricas.

A transformação social deve ser o foco da participação, por isso é tão difícil ocorrer “em sua plenitude”. Esta não pode ser reduzida a um conjunto de procedimentos que justifiquem o processo pelo processo, distanciando-se do seu sentido maior. Neste contexto, o estimulo à participação passa também pela simplificação do processo, sem que haja uma simplificação das demandas e um desprezo da informação trazida por parte da população.

Segundo POULANTZAS (1980), o Estado capitalista caracteriza-se, entre outras coisas, por se utilizar do conhecimento técnico e científico para excluir as massas do processo de tomada de decisão. Os argumentos técnicos, portanto, poderiam ser moldados por uma ideologia dominante e utilizados como justificativa para não se partilhar o poder de decisão. Deste modo, mesmo tendo a possibilidade de participar das discussões anteriormente restritas ao universo técnico, a população muitas vezes não consegue alterar propostas e

construir alternativas, sob a alegação de que tecnicamente não é viável. As escolhas dependem muito do que se tem como base informacional para tanto. O fato de serem criadas oportunidades de participação sem que a população tenha, de fato, possibilidade de escolher altera o sentido da participação e a relega às práticas de legitimação do poder do Estado.

O fato de o Estado, através do seu aparelho, ter o poder de escolher o que vai ser difundido e que ações serão realizadas, o torna, segundo SANTOS (2002), um ator decididor. “A escolha do homem comum, em muitas das ações que empreende, é limitada. Freqüentemente, o ator é apenas o veículo da ação, e não seu verdadeiro motor” (SANTOS, 2002, p. 80), o que poderia ser combatido a partir do fortalecimento deste ator e das suas lutas, de modo que isto resultasse numa partilha do poder de decidir e escolher, decorrentes de um processo participativo.

Alguns fatores limitam as escolhas da população durante um processo participativo, como será visto mais adiante, a exemplo do acesso a informações que possam auxiliar as escolhas e o acesso à própria possibilidade de escolha, visto que, em muitos casos, as limitações estão implícitas, mesmo havendo momentos de discussão. No caso da população em condições socioeconômicas desfavoráveis, algumas das escolhas não estão acessíveis, dado o grau de carência por que esta passa. Neste sentido, mesmo havendo momentos de definição ou consulta à população, estes podem não se constituir em possibilidades de escolha.

## 2.2 - Participação como possibilidade de escolha

Ao avaliar um processo participativo deve-se ter em foco os condicionantes que afetam as escolhas decorrentes dessa participação. A oportunidade de participar em momentos de definição se traduz em escolhas que são influenciadas por diversos fatores. Seja a partir de critérios mais coletivos, seja a partir de critérios individuais, as escolhas devem ser garantidas como parte de um processo de participação efetiva da população. Do contrário tais escolhas estarão sendo realizadas por outros atores, reforçando relações de poder.

Os critérios que norteiam as escolhas podem ser os mais diversos. Segundo SEN (2000), as escolhas sociais são permeadas por fatores como a base informacional, as oportunidades de discussão e interação pública e a construção de valores sociais decorrentes dessa interação. A visão de liberdade defendida pelo autor envolve “tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais” (SEN, 2000, p. 31).

Contudo, as capacidades participativas da população ressaltadas pelo autor não dependem só da possibilidade de escolhas. As condições em que estas escolhas se estabelecem acabam interferindo nas mesmas, o que, no caso de uma população pobre, se reflete em limites concretos. De todo modo, suas reflexões sobre os fatores que interferem nas escolhas possibilitam o direcionamento de questões centrais para esta análise.

As escolhas dependem, em parte, da base informacional que se tem e, portanto, para se ter maiores possibilidades de escolhas deve-se ampliar esta base informacional. Como argumenta SEN, *"... mediante uma ampliação informacional, é possível chegar-se a critérios coerentes e consistentes para a avaliação social e econômica."* (SEN, A. 2000, p. 288) As pessoas acumulam ao longo dos anos informações que podem ou não servir para determinadas escolhas. Este acúmulo pode e deve ser potencializado a partir da instauração de um processo participativo efetivo, de modo que, além das oportunidades, se tenha os meios para se escolher.

Ao se pensar na ampliação da base informacional, deve-se ter a preocupação com a forma como a informação é passada e com o tipo de informação. A linguagem técnica, muitas vezes, constitui uma barreira para a assimilação do conteúdo e acaba reforçando as relações de poder estabelecidas. O tipo de informação repassada também pode ajudar a reforçar decisões tomadas em outras esferas e não necessariamente contribuir com uma escolha. Ou seja, numa relação assimétrica, quem detém a informação pode escolher o que divulgar, de modo que tal informação sirva para legitimar suas definições prévias. Como afirma SANTOS (2002, p. 257), "A informação unívoca, obediente às regras de um ator hegemônico, introduz, no espaço, uma intervenção vertical, que geralmente ignora o seu entorno, pondo-se ao serviço de quem tem os bastões do comando".

No caso da população removida por intervenções de melhoria urbana, são importantes informações tais como os motivos da remoção, o que a ajudaria a questioná-los; as possibilidades de relocação que as famílias teriam e em que condições; o tipo de solução habitacional proposto, de modo que as famílias pudessem discutir a adequação desta solução às suas necessidades, entre outras.

Uma outra questão levantada por SEN (2000) é a importância das discussões e interações públicas. O autor enfatiza a necessidade de promoção desses momentos como forma de criar um comprometimento social. A busca pelo consenso, segundo o autor, poderia resultar em acordos, que mesmo parciais influenciariam na formação de preferências e conseqüentemente influenciariam os critérios utilizados para a escolha. As oportunidades de participação, neste sentido, ajudariam a criar os critérios para a tomada de decisão.

Contudo, VAINER (2000) alerta para a busca do consenso como forma de legitimar planos estratégicos definidos com base no interesse do capital internacional, o que, segundo o autor, trata-se de uma redução do espaço público e uma subordinação do poder público a este capital. Isto faz sentido, quando se leva em consideração as desigualdades socioeconômicas que tornam os interesses de alguns atores “pouco estratégicos” para a cidade. Na prática, o que tem acontecido muitas vezes em programas e projetos desenvolvidos para viabilizar melhorias urbanas com financiamento externo é que as intervenções são previamente definidas, seguindo exigências dos organismos internacionais de financiamento, restando para a população as discussões de cunho operacional, no sentido de viabilizar a intervenção.

Sendo assim, a promoção de oportunidades de participação é vista como essencial para a formação de critérios mais coletivos nas escolhas da população. Porém, deve-se resguardar a diversidade de situações e pluralidade de idéias, de modo que haja o confronto necessário à existência de uma esfera pública. A busca do consenso, neste caso, tenderia a excluir os interesses dos grupos mais fragilizados.

Para se compreender o que norteia as escolhas, devem-se considerar, ainda, os valores sociais. Segundo SEN (2000, p. 297) “... as idéias básicas de justiça não são estranhas a seres sociais, que se preocupam com seus próprios interesses, mas também têm capacidade de pensar em membros da família, vizinhos, concidadãos e outras pessoas do mundo”. Neste sentido, o autor não descarta a existência de interesses particulares, mas ressalta a interferência dos valores construídos com base no interesse público. Tais valores teriam como importante espaço de construção as discussões públicas e por isso quanto maior o número de discussões, maior a tendência a se constituir valores mais voltados ao interesse público. Da mesma forma, quanto menos oportunidades de discussão pública, mais voltados para os interesses particulares poderiam ser os valores.

Também é necessário destacar, neste caso, o que SEN chama de valor social. O valor social não se forma apenas a partir do acesso a discussões públicas. A formação de um posicionamento mais coletivo no processo de tomada de decisão pode ser influenciada por um maior ou menor acesso a discussões públicas. Porém, as estratégias coletivas podem ser quebradas por condições individuais desfavoráveis, do ponto de vista socioeconômico, por exemplo. A falta de acesso a condições básicas ao sustento humano, acaba sendo um limite às escolhas, sobretudo das famílias que vivem em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

O mundo comum, criado a partir do interesse pelo mesmo objeto sofre influência, também, de elementos constitutivos da necessidade e da garantia da sobrevivência. “A diferença

entre o que temos em comum e o que possuímos em particular é, em primeiro lugar, que as nossas posses particulares, que usamos e consumimos diariamente, são muito mais urgentemente necessárias que qualquer parte do mundo comum" (ARENDT, 1991, p. 80-81). O que, no caso da população pobre, se converte num limitador para a constituição do cidadão, devido à inexistência, muitas vezes, de condições mínimas de sobrevivência, gerando vulnerabilidade diante das escolhas.

Apesar da exposição de fatores que poderiam influenciar as escolhas, os momentos de decisão inerentes ao processo participativo, fatores de ordem social, econômica e cultural também devem ser considerados. Neste sentido, pessoas que receberam as mesmas informações, tiveram acesso às mesmas oportunidades de participação e, teoricamente, à construção de valores semelhantes, não necessariamente fazem as mesmas escolhas, pois os condicionantes socioeconômicos e culturais podem ser parecidos, mas não são iguais. Além de serem diferentes, também, as histórias de vida de cada pessoa, incluindo suas experiências emocionais.

Segundo SANTOS (2002, p.94), "...os resultados da ação humana não dependem unicamente da racionalidade da decisão e da execução. Há sempre uma cota de imprevisibilidade no resultado, devida, por um lado, à natureza humana e, por outro lado, ao caráter humano do meio". Portanto, apesar da busca por fatores que interferem nas escolhas, existem outros fatores mais difíceis de serem delimitados e que são, em sua maioria, de ordem pessoal e pertencem ao mundo privado da vida das pessoas.

No caso do objeto deste estudo, as escolhas podem acontecer tanto durante as discussões da solução habitacional, quanto depois. Ou seja, a partir da definição da solução habitacional por meio de uma intervenção do Estado, as famílias removidas passam a ter outros tipos de escolhas referentes à habitação, estando mais próximas de uma relação com o mercado.

## 2.3 - As escolhas possíveis e seus reflexos na garantia do direito à moradia.

As intervenções de melhoria urbana nas áreas populares, nos últimos anos, têm visado principalmente a consolidação do espaço de moradia daquela população. Compreendendo o direito à moradia como um direito humano universal, o que é recente na história, o Estado passa a reconhecê-lo também a partir dessas intervenções, que levam serviços básicos e infra-estrutura para áreas onde há carência, melhorando suas condições de habitabilidade.

No caso das áreas já ocupadas, a construção de um espaço adequado de moradia passa, quase sempre, pela remoção de parte das famílias que participaram da construção daquele espaço. Seja pela inadequação da própria habitação, seja para possibilitar a implantação dos referidos serviços e infra-estrutura adequada para a maior parte dos moradores, ou ainda por se localizarem em áreas *non aedificandis*,o fato é que uma parcela da população é deslocada do seu lugar de moradia.

Portanto, a partir da definição de quem deverá ser removido, o conjunto de famílias, que antes lutava por um objetivo em comum, divide-se em dois grupos: os que permanecem e vão se beneficiar diretamente com a ação de regularização urbanística e fundiária e os que devem sair, os quais, por sua vez, podem ou não ser beneficiados. A partir desta escolha inicial de quem será consolidado e quem será removido, as perspectivas de escolha já se apresentam de forma bem diferenciada. Mesmo sabendo que boa parte das remoções são obrigatórias, visto que as famílias acabam ocupando lugares impróprios à moradia, e tais remoções estão previstas em lei, outras remoções podem ser questionadas por estarem vinculadas a escolhas feitas na elaboração da proposta urbanística.

A grosso modo, essas famílias são submetidas a uma das duas alternativas:

- Relocação em lote, casa ou apartamento, através de uma concessão de uso; ou
- Indenização do imóvel envolvendo construção, muros, cercas, árvores ou qualquer outro elemento contido no terreno que seja objeto de ganho.

Com ênfase na garantia do direito, a solução mais defendida pelos movimentos sociais é a relocação das famílias em outra habitação. Contudo, tais soluções nem sempre consideram as necessidades diferenciadas das famílias e a importância da localização dos espaços de moradia popular. Já a alternativa de indenização, aparentemente é mais democrática, pois possibilitaria à família a compra de um outro imóvel em qualquer parte da cidade. Contudo, os limites para essa escolha podem estar estabelecidos nos valores negociados com o poder público, que podem restringir a compra de um outro imóvel a determinadas áreas da cidade, muitas vezes, na proximidade de onde a família morava, antes de ser removida.

A ênfase da indenização, a princípio, caracterizaria uma violação do direito à moradia. Indeniza-se para viabilizar uma ação de melhoria urbana e não para garantir uma moradia adequada a quem vai ser removido. Portanto, neste caso, a habitação é tratada exclusivamente com bem, ficando a família indenizada na dependência de uma boa negociação para ter acesso a uma habitação adequada, o direito.

A escolha relativa à solução habitacional para quem será removido, tem reflexos nas oportunidades destas famílias de reinserção no espaço urbano, o que tem conseqüências para as estratégias de sobrevivência dessas, em muitos casos. LOW-BEER (1983) ressalta

a importância da localização, no caso de terrenos urbanos, considerando-se as oportunidades de trabalho, os serviços, entre outros.

Um outro leque de escolhas diz respeito ao novo lugar de moradia, especialmente para as famílias relocadas em casas ou apartamentos, construídos, muitas vezes, de forma padronizada. Neste caso, a existência de uma esfera pública que considere a diversidade de situações existentes, possibilitaria a construção de soluções mais adequadas às realidades das famílias. Portanto, as novas moradias deveriam se adequar a critérios construídos coletivamente, com base na diversidade identificada no conjunto das famílias.

Deve-se considerar, ainda, a possibilidade da escolha de permanecer ou não no imóvel concedido pelo poder público. Quando o título de posse do imóvel é concedido pelo poder público por meio de um instrumento da Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, a escolha de permanecer ou não no imóvel concedido fica limitada, o que, aliás, caracteriza o perfil deste instrumento de regularização fundiária. Porém, não significa que as famílias, por motivos diversos, não escolham buscar outra habitação. A interface com o mercado imobiliário informal existe e é objeto de perdas, mas também de ganhos traduzidos em melhores condições de moradia. Tendo uma base informacional que possibilite a inserção em negociações vantajosas, uma família cuja habitação está inadequada à suas necessidades, pode optar por vendê-la ou trocá-la por uma outra mais adequada, mesmo informalmente.

É importante ressaltar neste sentido, com base em SOUZA (1990), que os mecanismos de proteção do direito à moradia acabam restringindo a disponibilização formal do bem. Essas famílias também participam do mercado imobiliário, na medida em que são motivadas a repassar ou alugar o imóvel subsidiado pelo Estado, o que leva as mesmas a voltarem para uma situação de irregularidade, muitas vezes. No caso das famílias indenizadas, a relação com o mercado é imediata e as possibilidades de escolhas partem, também, de uma boa negociação do valor da indenização.

Mesmo considerando os riscos de apropriação dos imóveis por outros segmentos sociais, alguns programas federais de construção subsidiada de moradia para baixa renda têm privilegiado o título de propriedade e não a concessão. Justamente por achar que o imóvel legalizado oferece maior possibilidade de acesso ao mercado imobiliário formal, visto que a partir daí, em caso de optar por sair do imóvel regularizado, a família, através da venda do imóvel, teria acesso a melhores condições de comprar um outro imóvel regularizado.

A discussão feita por SOUZA (1990) sobre a habitação como um bem ou como um direito, vai além do contexto específico analisado por ela (o contexto das habitações produzidas pela COHAB-PE na Região Metropolitana do Recife) trazendo elementos para análise de

qualquer programa habitacional. Segundo a autora, não se pode pensar em habitação só como direito ou como bem, "... a viabilização do direito, através das políticas sociais, traduz-se monetariamente através da viabilização do bem" (SOUZA, 1990, p.5). Sendo assim, a efetivação do direito passa pela constituição de um bem que possibilita à família de baixa renda, muitas vezes, ganhos concretos que, diante de uma extrema fragilidade, têm forte apelo.

A autora destaca, ainda, que o caráter compensatório da habitação construída pelo Estado aproxima esta do princípio do direito. Contudo, os mecanismos reguladores utilizados pelo Estado para a habitação produzida, regulam, na verdade, a utilização do bem. Ao regular, o Estado tenta proteger o investimento público e resguardar o direito da população, mas tal regulação não pode ser inibidora da compensação que caracteriza o direito.

Ao se assegurar o direito à moradia, pressupõe-se que deve ser observada uma série de fatores que fazem com que essa moradia seja considerada adequada e que interferem diretamente no valor do bem. A localização, as condições físicas do imóvel, a disponibilidade de serviços e infra-estrutura e a legalidade do terreno são componentes de uma moradia adequada e têm rebatimento direto no seu valor.

O Comentário Geral no. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU versa que "...o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria." Neste sentido, o comitê passa a qualificar a habitação a que se tem direito, não só como um teto, mas a partir da observação de outros fatores que fazem-na atingir o seu sentido pleno.

A partir daí, o Comentário Geral N° 4 passa a definir habitação adequada como aquela que dispõe de "...privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infra-estrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável". Portanto, a adequação passa pela junção de todos esses fatores, e não apenas de alguns, respeitando as variações pertinentes a cada caso.

"Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos **aspectos do direito** que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes: "segurança legal da posse...,disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura..., custo

acessível..., habitabilidade..., acessibilidade..., localização...e adequação cultural....” (Comentário Geral 4)

Contudo, freqüentemente, as soluções habitacionais apontadas pelo Estado consideram outros fatores também importantes, no que refere aos resultados, embora, muitas vezes , sejam incompatíveis com os aspectos do direito mencionados. O custo e a praticidade da solução, muitas vezes, acabam tendo peso maior nas definições em torno da solução habitacional, o que pode comprometer a efetivação do direito.

Não se pretende desconsiderar o tamanho da carência de habitação adequada, nem as limitações financeiras que comprometem a sustentabilidade das políticas habitacionais, porém definições focadas nesses aspectos podem ser inadequadas às necessidades das famílias, o que tem rebatimento na validade da solução, como solução habitacional. Portanto, a participação dessas famílias no processo decisório sobre a solução reveste-se de grande relevância.

Além das funções que fundamentam o direito à moradia, a população de baixa renda, especialmente a fração da população que não tem renda fixa, passa a incorporar à habitação atividades que possibilitam ganhos e complementam sua renda, seja utilizando-a também como um ponto de comércio ou para prestar serviços, seja alugando parte do imóvel. Em alguns casos o acesso a uma moradia adequada acaba dando oportunidade a essas famílias de gerarem alguma renda, o que é essencial para sobrevivência delas.

Essas questões merecem atenção especial, pois podem estar relacionadas à adequação ou não da chamada solução habitacional. Ainda mais ao se tratar de política pública regulamentada em lei, deve-se avaliar os mecanismos estabelecidos, mas também as práticas, que muitas vezes fazem releituras que reforçam relações já desiguais. É neste sentido que o próximo capítulo se propõe a relacionar o que está institucionalizado e o que vem sendo realizado pelo PREZEIS, no que se refere à participação, escolhas e solução habitacional para as famílias removidas.

# 3. A lei, o plano e a prática. O PREZEIS, dos ideais às intervenções.

As ZEIS e o PREZEIS em Recife se inserem como experiências de concretização de um ideal, o da democratização do acesso ao solo. E assim como Recife, outras cidades do Brasil tiveram experiências desse tipo, com a instituição de Áreas Especiais de Interesse Social. Apesar de terem a mesma idéia originária tais experiências se refletiram de forma diferente nos lugares onde foram implementadas.

Do mesmo modo, são diferentes os resultados que a lei do PREZEIS traz para diversas áreas do Recife. Como afirma SANTOS (2002, p. 230) "Normas gerais são diversamente eficazes, segundo os lugares, pois o conteúdo técnico e informacional de cada área tem um papel fundamental no comportamento dos agentes". Sendo assim, as regras estabelecidas por legislação encontram no espaço outros condicionantes que interferem nos seus resultados. Condicionantes que podem inclusive desvirtuar o sentido das idéias expressas em lei.

Uma outra questão a ser considerada é o período em que se desenvolvem as ações. A preocupação com a proteção da população de baixa renda motivou a criação do PREZEIS, visto que a pressão para expulsar os moradores das áreas ocupadas, naquela época, era intensa. Atualmente, as preocupações estão mais focadas na proteção contra a especulação imobiliária e na melhoria das condições de moradia.

Mesmo assim, alguns dos princípios contidos na lei do PREZEIS revelam a preocupação com os ideais que nortearam a sua criação. No *Art 4º* da lei, estão expressos como princípios:

*"I - a adequação da propriedade à sua função social;*
*II- a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade;"*

Estes princípios previstos na lei do PREZEIS são fundamentais para o reconhecimento das ocupações e da permanência de seus moradores. Mesmo não sendo proprietários do solo, os ocupantes têm direito a morar, já que a partir desta ocupação há o cumprimento da função social da propriedade. Baseados nos ideais da reforma urbana, esses princípios tratam da democratização do acesso ao solo, a partir da garantia do direito à moradia, que deveria nortear as intervenções e as relações estabelecidas a partir destas entre população e poder público.

Apesar de a cidade do Recife ter sofrido diversas intervenções urbanas nas últimas décadas, o que ajudou a consolidar uma intensa dinâmica de ocupação do solo, nas áreas

pobres da cidade, especificamente, as intervenções não corresponderam à intensidade do adensamento e da carência de infra-estrutura acumulada ao longo dos anos. A ação do Estado não correspondeu à urgência das necessidades colocadas no sentido efetivar o direito à moradia. Neste contexto, a dinâmica de intervenções urbanas nas ZEIS, apesar da existência do PREZEIS, também foi lenta e vários projetos foram feitos e nenhum completamente executado.

Do mesmo modo, a participação prevista na lei durante todo o processo de melhoria urbana e de regularização da posse da terra, também não ocorreu de forma contínua, já que as ações foram esparsas ao longo dos anos. Apesar da existência das Comissões de Urbanização e Legalização na maioria das ZEIS, não se tem garantido intervenções pelo PREZEIS em boa parte dessas áreas. Contudo, são executadas outras ações, a partir de outras fontes de recursos.

Neste sentido, é importante revisitar os ideais institucionalizados em lei e, de algum modo, materializados em práticas que constituem o atual momento do PREZEIS. Como política urbana direcionada para as áreas pobres, este canal tem sua importância, que vem justificando sua existência ao longo dos anos, mas precisa ser periodicamente reavaliado, como qualquer plano, de modo a se ajustar aos seus objetivos, ao sentido de sua existência.

No caso específico deste estudo, serão focados os processos participativos desencadeados a partir das intervenções de melhoria urbana que acarretam a remoção de famílias, de modo que se pretende traçar um panorama geral sobre como vem se trabalhando, a partir do PREZEIS, a relação entre a população removida, seus representantes e o poder público, na discussão de tais intervenções.

## 3.1 - PREZEIS: Melhoria Urbana com Participação. Que Participação?

Como um instrumento inovador e até revolucionário, o PREZEIS incorporou já na década de 80, a participação popular ao planejamento das intervenções de melhoria urbana nas ZEIS, através de um sistema compartilhado de gestão, que mescla a figura da representação popular e a participação direta dos moradores.

A idéia de implementar ações de melhoria urbana com participação da população, na perspectiva de assegurar o direito à moradia, perpassa a lei do PREZEIS (16.113/95) e se reflete na criação de instâncias de discussão e deliberação de tais ações. Contudo, a participação prevista pela lei tende a fortalecer a representação popular, enquanto que a

população, diretamente afetada pelas ações, acaba tendo um papel mais secundário. No Art. 4º da lei, está previsto como princípio do PREZEIS:

*"VII- incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS;"*

Apesar de toda a consideração aos direitos dos moradores, que perpassa os princípios da lei, a participação dos beneficiados pela ação não é colocada como um pré-requisito para esta acontecer. A participação direta dos moradores é reconhecida como importante, mas não como indispensável. O incentivo à participação seria de responsabilidade das comissões locais, como será visto mais adiante, e estas comissões têm uma centralidade desde a criação do PREZEIS.

Com origem nas Comissões de Legalização da Posse da Terra, criadas a partir do Programa PROMORAR, em 1981, o PREZEIS é criado também a partir de comissões locais, as COMULs. As quatro primeiras COMULs foram instaladas justamente onde já existiam as comissões de legalização[1]. Os representantes das comunidades que integravam as COMULs representavam as associações comunitárias locais e só a partir da revisão da lei, em 1995, estes representantes passaram a ser eleitos pela população da ZEIS (MARINHO, 1999). Desde sua criação também integram as COMULs representantes do poder público e de assessorias [2].

O caráter das COMULs foi se modificando ao longo do tempo, deixando de ser um espaço de confrontação política com o poder público, para ser uma esfera de gestão comum (FREIRE et alii, 1997). Essa integração pode ser percebida em boa parte das COMULs, que assumiram o papel de interlocução entre a comunidade e o poder público, especialmente durante o processo de regularização urbanística e fundiária.

Além das COMULs, foi criado também o Fórum do PREZEIS, instância que reúne a representação de todas as ZEIS, de entidades da sociedade civil e do poder público e que delibera sobre questões gerais relacionadas às áreas. A criação do Fórum foi posterior a das COMULs, isto se deve à percepção de que o debate estava muito fragmentado em cada comissão e por isso a necessidade desse espaço de articulação. Além disso, a partir de 1993, com a regulamentação do Fundo Municipal do PREZEIS, as discussões sobre a aplicação dos recursos deveriam ocorrer com o conjunto das áreas.

Existem também instâncias técnicas, criadas apenas em 1995, as quais subsidiam as definições do Fórum, que são as Câmaras e Grupos de Trabalho - GTs. Uma coordenação,

[1] As primeiras COMUL foram instaladas em Torrões, Coelhos, Coque e Brasília Teimosa.
[2] Mesmo previsto na lei, o acompanhamento das entidades de assessoria às COMULs já não acontece com a mesma intensidade, como será visto mais adiante.

eleita pelo Fórum, também foi criada para encaminhar e representar politicamente o PREZEIS (Ver figura 01). Em todas estas instâncias está prevista a participação dos três segmentos que integram formalmente as COMULs.

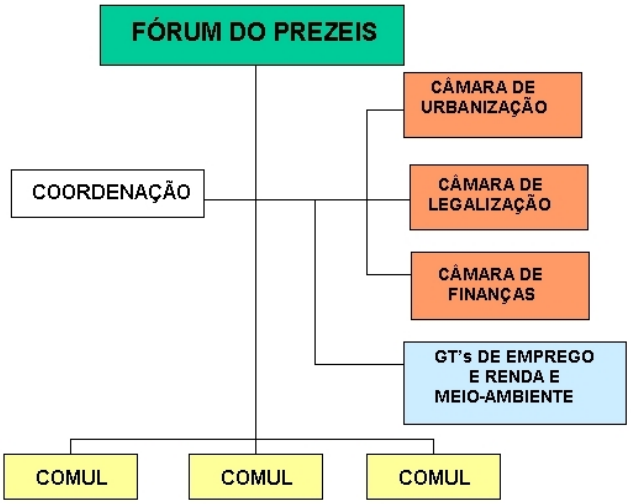


Figura 01 - Estrutura de Gestão do PREZEIS

FONTE: Observatório de Políticas Públicas de Pernambuco.

As instâncias têm uma dinâmica própria, estabelecida em lei, com previsão de periodicidade de reunião, atribuições, composição, enfim, atributos que fazem o sistema de gestão do PREZEIS funcionar. Para além do seu sistema, o PREZEIS se relaciona com outros espaços de discussão da política urbana, como forma de garantir uma integração maior deste com as ações desenvolvidas no estado e especialmente na cidade do Recife como um todo.

Para efeito deste estudo, será focada a atuação das COMULs, por serem as instâncias que deliberam sobre os planos urbanísticos específicos, os quais se transformam em ações concretas de melhoria urbana e remoção de famílias. No *Art 28º* a lei do PREZEIS reconhece a importância e a centralidade destas instâncias, ao tratá-las como *"...espaço privilegiado para discussão e deliberação acerca dos projetos de urbanização e regularização jurídica a serem desenvolvidos pelo Executivo Municipal na respectiva ZEIS."*

Isso é compatível com a origem das COMULs, visto que estas foram criadas com o mesmo espírito das comissões de legalização que já existiam desde 1981, incorporando as discussões sobre a urbanização. Contudo, ao serem tratadas como espaços privilegiados, em muitos momentos a participação da população acaba sendo dispensada, como será visto no Capítulo 4, com reforço da visão de que esta não tem capacidade de participar.

Mesmo tendo centralidade, como espaço privilegiado de discussão, está definida, nas suas atribuições, a relação com a população. Entre as atribuições das COMULs, previstas no Art 29º da lei 16.113, estão:

*"I - divulgar o PREZEIS na respectiva área;*

*II- definir as prioridades das áreas a partir das discussões com a população;*

*III- coordenar e fiscalizar a elaboração e execução dos planos de urbanização e regularização fundiária;*

*IV- dirimir os conflitos referentes à urbanização e regularização fundiária, em consonância com os planos de regularização urbanístico-fundiária específicos;*

*V- viabilizar a participação da população nas diversas etapas dos processos de urbanização e regularização fundiária;"*

Observa-se que a lei prevê uma aproximação maior da COMUL com a população por ela representada, no sentido de imbuí-la do interesse público. As atribuições das COMULs conferem às mesmas uma certa autonomia em relação às demais instâncias do PREZEIS. Neste sentido, as práticas são variadas e se relacionam muito com o perfil das lideranças e dos técnicos que as compõem. A relação com a população da ZEIS nem sempre se estabelece no sentido de alimentar a participação.

As oportunidades de participação dos moradores no processo de melhoria urbana das ZEIS está institucionalizada a partir do decreto municipal 17.596 / 97, que regulamenta o funcionamento das COMULs. O decreto prevê no *Art 27º, parágrafo 1º*, que:

*"Obrigatoriamente uma das reuniões da COMUL deverá se dar na comunidade, onde será garantida a ampla participação da população local através da afixação do calendário semestral de reuniões em locais públicos, bem como a convocação das entidades populares da comunidade."*

Assim, mesmo não sendo explicitada como pré-requisito para a realização das ações, a participação direta da população das ZEIS é ressaltada com a criação de oportunidades para tanto. O que cabe observar é como, na prática, tem se traduzido essa participação. Como forma de partilhar o poder de definição das ações, incluindo a preparação da comunidade para esses momentos, ou como forma de legitimar decisões tomadas em outras esferas de poder?

Os riscos mencionados por SANTOS (2002) relacionados às práticas participativas podem ser observados em alguns casos. A exemplo da alimentação de práticas clientelistas, que fazem com que alguns representantes não divulguem informações, nem estimulem a participação, para que os moradores continuem dependendo daqueles, e tenham que

reelegê-los. Também há, em alguns casos, a burocratização da participação, com a realização de reuniões nas áreas sem muita divulgação para a população, nem discussão de assunto relevante, apenas para cumprir o que está previsto em lei.

Tais distorções têm sido observadas não só no PREZEIS, mas também em outros espaços de participação até mais potencializados pela gestão municipal[3]. O fato é que, em muitos casos, estes espaços são utilizados para manutenção da estrutura de poder existente que vai do representante da ZEIS ou do bairro até os políticos de partidos vinculados a estes.

Em sendo um espaço também de deliberação e responsável por planejar e acompanhar a implementação da regularização da ZEIS, a COMUL tem um peso que se reflete na disputa pelas vagas de representação da comunidade. Mesmo sendo, geralmente, os mesmos representantes que já participam de entidades locais, ao serem eleitos para as COMUL, estes passam a ter um canal direto de comunicação com o poder público, o que lhes confere um status diferenciado das demais.

Essa posição de representação da ZEIS na COMUL possibilita não só discutir e deliberar sobre questões locais, mas também, interferir em questões gerais do PREZEIS e até participar de espaços de discussão de política urbana para toda a cidade, o estado e até o país. Isso confere uma boa visibilidade para fora da comunidade e atrai a atenção de outros atores. A capilaridade que o representante comunitário consegue ao ser eleito para o PREZEIS, nem sempre ocorre, também, em relação à comunidade, e em vários casos observa-se um afastamento do mesmo de suas bases.

Já a representação do poder público na COMUL acaba assumindo um papel mais operacional, de viabilizar o funcionamento da instância, repassar informações e elaborar a proposta técnica de urbanização e legalização da ZEIS. Sendo assim, não há um peso político nessa representação, de modo que as questões de maior importância para a gestão municipal ou que sejam objeto de conflito, acabam envolvendo representantes da gestão com maior poder de decisão.

Com relação ao outro ator, as assessorias, no atual momento do PREZEIS, a sua atuação nas COMULs está bastante reduzida. Menos de 1/3 das comissões contam com assessoria de Organizações Não–Governamentais, o que significa que apenas uma das cinco ONGs que atuam no PREZEIS, continua assessorando COMULs. O papel dessa ONG tem sido apoiar a organização comunitária e acompanhar o processo de regularização dessas ZEIS. As demais ONGs integram as instâncias técnicas, a coordenação e o próprio fórum do PREZEIS.

[3] Na atual gestão municipal, o Programa Orçamento Participativo tem sido o foco da gestão participativa.

Para efeito deste estudo, optou-se por considerar apenas a atuação nas COMULs dos dois atores centrais: o que demanda a ação, o representante comunitário, e o que a executa, o poder público. Todavia, não será desconsiderada a interferência que pode ter ocorrido, por parte das assessorias, no processo de implementação das ações de melhoria urbana.

## 3.2 - Remoção nas ZEIS: a habitação para quem sai.

Ainda em seus princípios, previstos no Art. 4º da lei, o PREZEIS norteia as intervenções de melhoria urbana a serem executadas, o que deveria servir de base na elaboração dos planos urbanísticos específicos e na definição de critérios para remoção e relocação das famílias.

*"V- a implementação de infra-estrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS;"*

As intervenções de melhoria urbana são resumidas neste princípio, que reconhece a necessidade de tais investimentos, por se tratarem de áreas precárias. Contudo, há uma preocupação com o reconhecimento da diversidade sócio-econômica-cultural das pessoas que ocupam as ZEIS. Neste sentido, a lei aponta para um diagnóstico que indique as necessidades da população para que as moradias existentes e a serem construídas sejam adequadas aos aspectos do direito à moradia.

*"VI- inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores;*

*VIII- respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária;"*[4]

Estes princípios nem sempre são respeitados, visto que, em alguns casos, o "interesse da cidade" não é compatível com a manutenção da tipicidade da área. Se a ZEIS está localizada em área "estratégica" para a cidade, certamente a pressão pela remoção de famílias aumenta e isto tem se refletido em projetos, do próprio poder público, que desconsideram esses princípios e os planos específicos elaborados para as áreas.

Em meio à operacionalização de um sistema participativo de construção de política urbana, o PREZEIS, através das COMULs, tem como um dos objetivos elaborar e executar os planos de urbanização das ZEIS. Neste processo de regularização urbanística das áreas ocupadas espontaneamente por população pobre, como já mencionado, quase sempre

[4] Lei 16.113 (1995), Art. 4º.

ocorre remoção de parte da população e os critérios para estas remoções deveriam estar baseados nos citados princípios da lei.

A lei do PREZEIS prevê casos em que as famílias deverão ser relocadas e onde deverá ser, preferencialmente, essa relocação. O Art. 10º, em seu parágrafo primeiro diz que:

*"Os lotes com área inferior ao mínimo traçado no plano urbanístico específico de cada ZEIS, serão objeto de relocação, devendo tal se dar, preferencialmente, para locais inseridos nos limites da própria ZEIS, ou para áreas adjacentes".*

Neste caso, está prevista a relocação das famílias que moram em situação de insalubridade, com previsão de relocação preferencial para a própria ZEIS ou em seu entorno. Contudo, por se tratar apenas de uma preferência, nem sempre se concretiza, especialmente nas áreas onde o valor do solo é elevado.

Um outro caso previsto pela lei, também no Art. 10º parágrafo segundo, é a relocação das famílias que ocupam áreas impróprias para consolidação, como margens de rios, canais, próximos a fios de alta tensão, entre outros.

*"Também serão objeto de relocação as ocupações situadas em áreas 'non aedificandi', obedecendo-se o limite de 15 (quinze) metros, estabelecido na Lei Federal nº 6.766/79".*

A lei prevê ainda, no mesmo artigo em seu parágrafo terceiro, que *"Poderá o Poder Público promover a remoção, através de solução negociada com a comunidade através dos canais institucionais do PREZEIS".* Deste modo, abre-se um leque de possibilidades para que o poder público remova famílias das ZEIS, através do PREZEIS. Não havendo uma regulamentação, própria para as ZEIS, desta solução negociada prevista em lei, o poder público acaba tendo maior liberdade para agir da forma mais conveniente.

Na prática, os casos de remoção de famílias estão previstos nos planos urbanísticos específicos, ou são definidos, no caso das ZEIS sem plano, na elaboração dos projetos necessários para a execução das intervenções. Atualmente existem 17 Planos Urbanísticos totais e 16 parciais[5].

Os casos mais comuns de remoção são os de imóveis insalubres, os que estão em áreas non aedificandi e os que são definidos como necessários para a abertura do sistema viário. Nos 33 planos urbanísticos existentes, está prevista a remoção de um total de 4.805 imóveis. Os planos existentes prevêem remoção média de cerca de 30% dos imóveis, sendo a grande maioria destes de uso residencial.

[5] Os planos parciais são elaborados geralmente em caso de localidades mais precárias em ZEIS, onde a urbanização já está avançada, ou em caso de localidades de ZEIS muito grandes, quando não se consegue viabilizar o plano da área como um todo.

Áreas mais densas como Padre Vilesmam, Rei do Gado, Vila Esperança e Casarão variam o percentual de remoção entre 76% e 100% dos imóveis. Nestes casos, especificamente, a solução apontada prevê a relocação das famílias em prédios na própria área ocupada, daí percentuais tão altos. Em áreas menos densas e/ou mais ordenadas, os percentuais de remoção de imóveis são bem menores, podendo chegar a 4%.

A previsão de possibilidades de relocação das famílias na própria ZEIS, desde que previstos nos planos urbanísticos, é tratada no Art 3º:

*"As áreas vazias contíguas às ZEIS poderão ser incorporadas ao seu perímetro, através de Decreto, desde que sejam destinadas à relocação de habitações e/ou edificação de equipamentos comunitários e sociais, previstos no Plano Urbanístico específico da referida ZEIS."*

Observa-se que, de modo geral, os planos urbanísticos elaborados têm a preocupação de prever as relocações na própria ZEIS ou no seu entorno. Contudo, 12 áreas prevêem relocação de, pelo menos, parte das famílias fora das ZEIS, devido à falta de terreno no interior das mesmas. O que, num primeiro momento, cria um dificultador na desapropriação dos terrenos, caso não sejam incorporados às ZEIS antes, visto que o valor da terra fora das mesmas acaba sendo maior.

Quase todos os planos urbanísticos elaborados apresentam solução habitacional para as famílias removidas. A prioridade tem sido a produção de uma outra unidade habitacional, com destaque para o grande número de planos que adotam a construção de unidades verticalizadas. Seis áreas apontam como solução a construção de casas, sete de apartamentos e 13 apontam uma solução mista (casas e apartamentos).

TABELA 01

Soluções habitacionais previstas nos planos urbanísticos das ZEIS para famílias relocadas

| Solução | No de áreas | No de unidades |
|---|---|---|
| Lotes | 1 | 545 |
| Casas | 19 | 1.215 |
| Apartamentos | 20 | 1.835 |
| Indenização | 8 | 187 |
| Não informado | 3 | 1.068 |
| **TOTAL** | | **4.850** |

Fonte: Planos Urbanísticos das ZEIS. URB-Recife.

As indenizações estão previstas em 8 áreas, contudo, em números menores, como se vê na tabela 01. O que tem justificado as indenizações nos planos urbanísticos é a viabilização de

construção de outras habitações ou o fato de não se conseguir resolver tecnicamente a relocação de parte das famílias com construção de outras unidades. Na prática, para as áreas onde não existem planos urbanísticos, esta soluça indenização tem sido mais freqüente, tendo em vista que nesses casos são priorizadas intervenções pontuais. Portanto, para estas não se prevê a relocação das famílias antes de executar a obra e sim o pagamento de indenizações para desocupar a , o trecho necessário à obra.

### 3.2.1. A distância entre o planejamento e a prática

O fato de o PREZEIS, nos últimos anos, ter sido levado a priorizar investimentos pontuais, também tem reflexos na execução do que foi planejado, como solução habitacional. A obra pontual, priorizada em parte por conta da diminuição dos recursos do Fundo do PREZEIS, acaba fragmentando a remoção das famílias previstas para serem relocadas por etapas. Deste modo, a relocação para uma nova habitação só é priorizada quando se “abre mão” de implantar infra-estrutura para construir primeiro as habitações.

Apenas as áreas que recebem recursos resultantes de parcerias ou financiamentos com organismos internacionais ou com outros entes federativos é que conseguem executar as ações conforme o planejado. Onde as ações são pontuais, e as executadas pelo PREZEIS são pontuais em sua maioria, as indenizações são mais freqüentes.

Em pesquisa realizada com 42 representantes de COMUL de 28 ZEIS, 62% deles responderam que já aconteceram obras do PREZEIS com necessidade de remoção de famílias nas ZEIS que eles representam. Destes, 50% responderam que já ocorreu indenização de famílias, conforme a tabela 02. Este número é significativo se considerarmos que a indenização não é indicada como prioridade nem pela lei do PREZEIS, nem pelos planos urbanísticos elaborados. Há um afastamento entre o que é planejado e o que é executado para as famílias removidas, e isto traz conseqüências no acesso a novas moradias.

TABELA 02

Soluções adotadas para famílias removidas por obras do PREZEIS segundo representantes das ZEIS nas COMULs.

| Soluções | No | % |
|---|---|---|
| Indenização | 21 | 50,00 |
| Compra de casa na própria ZEIS | 11 | 26,19 |
| Relocação das famílias em Habitacional dentro da ZEIS ou entorno | 8 | 19,05 |
| Auxílio moradia | 8 | 19,05 |
| Lote urbanizado dentro da ZEIS ou entorno | 5 | 11,90 |
| Kit de material de construção | 5 | 11,90 |
| Relocação das famílias em Habitacional em outro bairro | 2 | 4,76 |
| Lote urbanizado em outro bairro | 1 | 4,20 |

Fonte: Pesquisa realizada com representantes das ZEIS nas COMULs. 2005.

Dos 21 representantes cuja resposta foi que nas áreas as quais representam houve indenização de famílias, apenas dois acham que esta é a melhor solução, alegando a falta de terreno para relocar as famílias. Os demais acham que a melhor opção seria relocar a família para uma outra unidade habitacional ou para um lote, onde se pudesse construir uma casa. Destes, 13 enfatizaram a importância da localização dentro ou próximo à localidade.

De um modo geral, a solução defendida pela maioria dos representantes entrevistados é a relocação em outra unidade habitacional na própria ZEIS ou no seu entorno, como mostra a tabela 03, isso reforça o que está previsto na lei e é proposto nos planos. As justificativas demonstram uma certa avaliação do que vem acontecendo na prática com as famílias. Os valores pagos pelas indenizações, segundo eles, são baixos e há uma importância em permanecer na ZEIS por conta da localização e das relações construídas.

TABELA 03

Solução que deveria ser adotada em relação às famílias removidas para a execução de obras segundo representantes das ZEIS nas COMULs

| Soluções | | % |
|---|---|---|
| Relocação em unidade habitacional na ZEIS ou entorno | 22 | 52,38 |
| Relocação em unidade habitacional | 11 | 26,20 |
| Indenização | 4 | 9,52 |
| Relocação em lote urbanizado | 4 | 9,52 |
| Não respondeu | 1 | 2,38 |
| **TOTAL** | **42** | **100,00** |

Fonte: Pesquisa realizada com representantes das ZEIS nas COMULs. 2005.

Especialmente nas áreas mais valorizadas, há uma tendência de que as famílias tenham mais dificuldade de comprar outra casa com o valor pago pela indenização, o que restringe

as escolhas após a remoção. Muitas vezes, mesmo estando numa situação de moradia mais precária, a localização possibilita um trabalho ou ganhos pontuais que viabilizam o sustento da família, como afirma uma representante da COMUL de Entra Apulso, área localizada próxima ao Shopping Center Recife, em Boa Viagem:

*"Se ele sai da área e vai para outro lugar, vai ficar em situação pior do que a que está na área".*

Contudo, nem sempre o entendimento dos representantes das ZEIS corresponde ao da população e, muito menos, ao dos representantes do poder público. Deste modo, esse processo precisa ser investigado, possibilitando enxergar os condicionantes dessas escolhas e de que modo estes sofrem interferência das relações de poder estabelecidas entre esses três atores. Além disto, observar-se-á os resultados dessas escolhas para a população. O próximo capítulo se propõe a sintetizar e analisar de forma preliminar o resultado da pesquisa de campo em três áreas, relacionando-as com as questões levantadas até este momento como o acesso às discussões e interações públicas e à informação, o que auxilia as escolhas e as definições tomadas a partir do processo participativo, observando como a população se insere nelas e quais são os reflexos na efetivação do direito à moradia para as famílias removidas.

# 4 - O que acontece? O processo participativo e as escolhas para as famílias removidas em Asa Branca, Novo Prado e Vila Esperança.

A necessidade de avaliar um processo participativo e seus resultados, do ponto de vista da construção de relações emancipatórias e de melhorias concretas nas condições de vida da população, passa necessariamente por uma análise das condições que influenciaram as escolhas feitas e das relações de poder constituídas neste processo. Neste sentido, para estudar o processo participativo desencadeado a partir de uma intervenção urbanística pelo PREZEIS e seus resultados no acesso à moradia digna, foi necessário resgatar experiências que ilustrassem as inquietações levantadas pelo tema.

Num primeiro momento, foi necessário reconstituir, de uma forma geral, como o PREZEIS estava promovendo a remoção de famílias nas áreas. Deste modo, com o intuito de complementar uma pesquisa feita a partir dos planos urbanísticos[1], foram aplicados 42 questionários com titulares de 28 ZEIS nas COMULs. Estes questionários ajudaram a verificar que tipos de solução habitacional são propostos para as famílias removidas nos planos urbanísticos e o que de fato se executa, registrando também a visão dos representantes das ZEIS sobre a melhor solução para os moradores[2].

Num segundo momento, com o objetivo de aprofundar a análise sobre o envolvimento das famílias afetadas nas discussões, foram escolhidos três casos representativos de tempos, visões e soluções diferenciadas, todos executados pelo PREZEIS: um conjunto habitacional concluído em 1999 em Asa Branca, para relocar famílias de três sub-áreas na ZEIS Torrões, constituído por tipologias térreas; um bloco de apartamentos com quatro pavimentos concluído em 2005 para relocar famílias da ZEIS Novo Prado; e um conjunto de casas cujas famílias foram indenizadas entre 2005 e 2006, na ZEIS Vila Esperança/Cabocó. (Ver Figura 02)

Para os três casos, foram entrevistados representantes comunitários integrantes das COMULs, representantes do poder público, também das COMULs, e moradores afetados pelas intervenções. Deste modo, puderam-se registrar as diferentes visões sobre o processo nas três áreas, resgatando aspectos já destacados como o acesso às discussões, às informações e aos critérios que nortearam as escolhas. Os depoimentos serviram, ainda, como registro de práticas desses três atores, que ajudaram a extrair elementos para a verificação da hipótese deste trabalho. Ao todo, foram entrevistadas cinco técnicas do poder

[1] As informações levantadas nos planos urbanísticos existentes foram relativas ao número de remoções em cada área e ao tipo de solução habitacional indicado para as famílias removidas.
[2] Parte das informações foi utilizada já no capítulo 3.

público e cinco representantes comunitários das três COMULs em questão. Além destes, foi entrevistado um técnico do setor de desapropriação da URB-Recife.

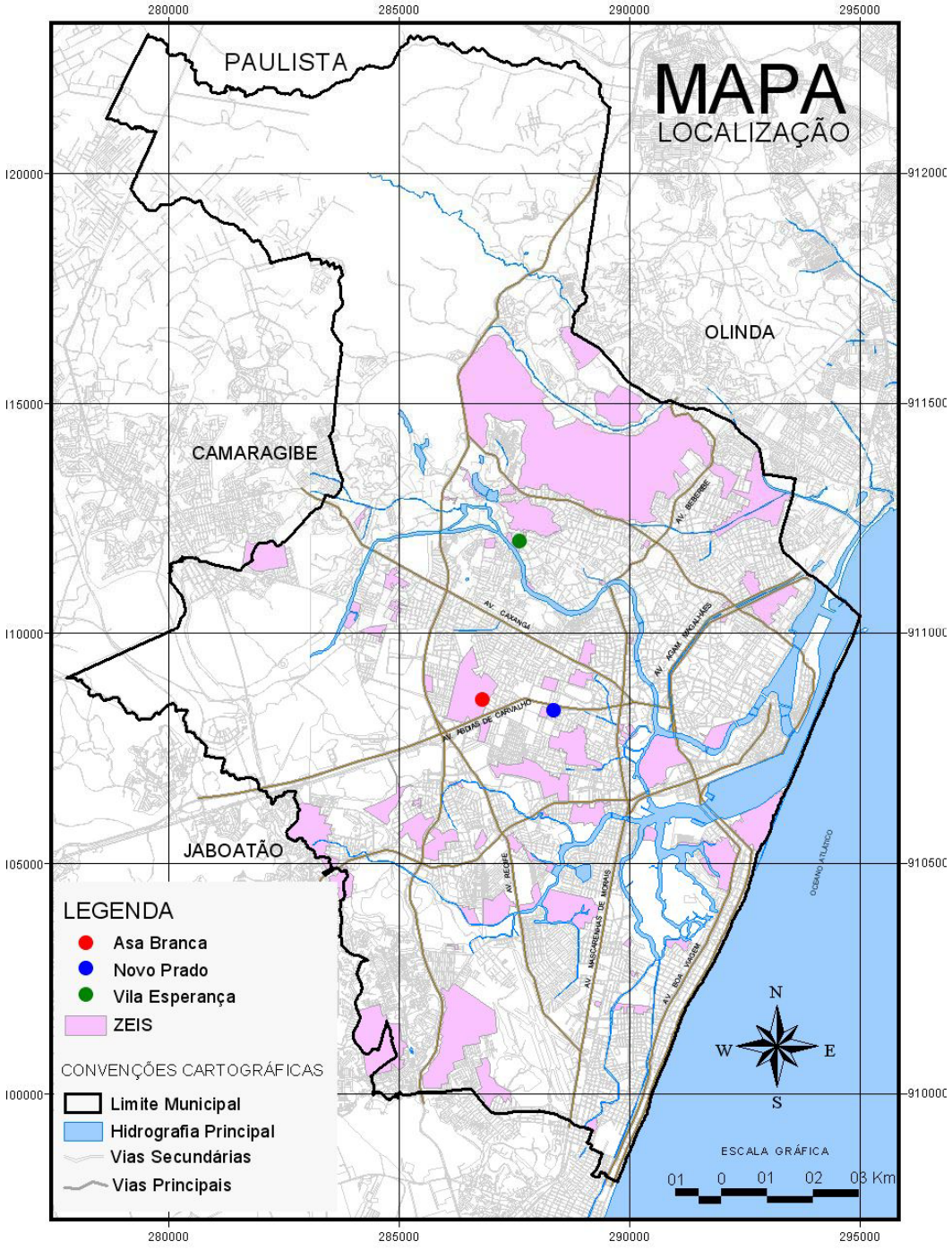


Figura 02 – Mapa de localização das áreas pesquisadas

FONTE: LEITE (2006)

Para estes dois atores centrais da COMUL, representantes do poder público e das comunidades, foram perguntadas questões relativas ao processo de escolha das famílias, à

criação de oportunidades de participação e definição de soluções pelas famílias, às divergências ao longo do processo, à difusão das informações, ao estímulo à participação e à definição dos papéis dos diferentes atores. Com o técnico do setor de desapropriação, foram levantadas questões como critérios e argumentos para se chegar ao valor da indenização.

No caso dos moradores das três áreas, foi necessário aplicar um breve questionário com todos/as os/as representantes das famílias, antes de escolher quais seriam entrevistados. Este questionário levantou a situação de ocupação dos imóveis nos conjuntos habitacionais, o que, especialmente em Asa Branca, foi essencial para o decorrer da pesquisa[3]. Além disso, o questionário buscou levantar a compreensão sobre ZEIS e PREZEIS que os moradores tinham. Apenas cinco famílias não estavam em casa ou não puderam responder, das, 51 famílias existentes atualmente no conjunto Asa Branca. Em Novo Prado, não responderam o questionário três das 16 famílias do Conjunto, por não estarem em casa. No caso de Vila Esperança, as perguntas sobre ZEIS e PREZEIS foram incorporadas ao roteiro de entrevista, aplicado com cinco das 10 famílias, já que as demais já tinham saído da área.

Como o foco da pesquisa era resgatar o processo participativo e as escolhas da população removida, foram entrevistados apenas representantes das famílias que tinham participado das discussões na época e que, portanto, eram ou tinham sido os primeiros ocupantes das unidades habitacionais. Tanto os questionários, quanto as entrevistas foram aplicados com representantes das famílias que haviam participado das discussões e definições na época em que poderiam ser o /a chefe da família ou seu/sua cônjuge.

As entrevistas em Asa Branca e Novo Prado abordaram questões relativas ao conhecimento dos moradores sobre o processo e sobre as escolhas, e a versão dos entrevistados sobre os momentos de participação, definição, acesso a informações, divergências e a relação com o mercado imobiliário. Para os moradores que saíram de Asa Branca, encontrados a partir de informações levantadas nos questionários sobre seus destinos, ainda foram investigados os motivos de sua saída. Em Vila Esperança, além das questões levantadas nas outras áreas, foram feitos questionamentos sobre a inserção do morador no processo de negociação das indenizações.

Em Asa Branca, 32 famílias ainda estavam morando nos imóveis cujas chaves lhes foram entregues. Destes, 15 representantes foram entrevistados. Dos que já não estavam mais no conjunto, 17 ao todo, foram localizados e entrevistados seis. Em Novo Prado, foram entrevistados representantes de oito das 16 famílias que lá moram. No total, somando com

[3] Como o foco da pesquisa eram os moradores que tinham passado pelo processo de discussão da remoção e da relocação, o questionário inicial possibilitou saber quem continuava no conjunto e onde estavam os moradores que tinham saído de lá.

as cinco famílias de Vila Esperança, foram entrevistados representantes de 34 famílias removidas nas três áreas.

A escolha das famílias aconteceu de forma a contemplar uma maior diversidade possível de casos. Neste sentido, a partir dos questionários e informações levantadas na URB-Recife sobre as famílias, tentou-se contemplar o maior número de situações possíveis, observando-se situação de moradia anterior, conhecimento sobre ZEIS e PREZEIS, satisfação ou insatisfação demonstrada no questionário e, sempre que possível, gênero e idade dos chefes de família.

Deste modo, foi possível coletar visões, as mais variadas possíveis, de três casos diversos, e de atores distintos, o que possibilitou fazer análises sobre diferentes percepções. Em alguns casos foram apresentadas totalizações das respostas captadas, contudo o mais importante desta pesquisa foram os depoimentos, que possibilitaram registrar o que as respostas objetivas não diziam. Portanto, não se deve ter preensões estatísticas com os resultados obtidos com estas entrevistas. As pessoas entrevistadas tiveram seus nomes substituídos por outros, para efeito deste trabalho, de modo que suas identidades fossem mantidas em sigilo.

## 4.1. Contextualização das áreas estudadas

Antes de avaliar os resultados da pesquisa, volta-se a atenção, de forma breve, para a história de cada uma das três áreas, com informações gerais que as caracterizam. Informações sobre sua ocupação, sua institucionalização como ZEIS e PREZEIS, de que modo as intervenções estudadas foram priorizadas e como essas áreas encontram-se atualmente. Parte das informações trabalhadas a seguir foi extraída do Banco de Dados das ZEIS - BDZEIS, desenvolvido pelo Observatório de Políticas Públicas de Pernambuco, complementado com informações da Câmara de Urbanização do PREZEIS e informações de campo.

### 4.1.1 - Asa Branca

Asa Branca está localizada no Bairro de Torrões, zona centro-oeste do Recife, numa área de aproximadamente 4,5 ha, com uma população de aproximadamente 900 pessoas[4]. O bairro de Torrões atualmente encontra-se estruturado, com vários equipamentos instalados,

[4] População aproximada considerando a área do setor censitário no qual a localidade está inserida. IBGE (2000).

serviços oferecidos e um comércio local diversificado, além de acesso facilitado para o centro da cidade, através de várias linhas de ônibus.

Além de Asa Branca, outras áreas pobres estão localizadas neste bairro, na abrangência da ZEIS Torrões, como Malvinas e Vila da Paz, entre outras. No caso destas, o período de ocupação é o mesmo de Asa Branca, e remete à década de 80, sendo que destas, Malvinas é a mais antiga, com as primeiras ocupações datadas de 1982.

Em 1983, através da Lei de Usos e Ocupação do Solo, as áreas que hoje integram a ZEIS Torrões são transformadas nas ZEIS 10, 11 e 12. Alguns anos depois, a partir da construção do canal de Torrões, as áreas de Asa Branca e Vila da Paz foram ocupadas por famílias que moravam nas redondezas e pagavam aluguel. Houve conflito e tentativa de remoção das famílias nas três áreas, mas a resistência superou a força policial.

Em 1987, foi instalada a COMUL da ZEIS 10, mas só na segunda metade da década de 90, após a criação do Fundo do PREZEIS, é que as intervenções de melhoria urbana passam a acontecer nessas áreas. Em 1996, as ZEIS 10, 11 e 12 são unificadas e passam a se chamar ZEIS Torrões. Neste mesmo ano, é elaborado um plano urbanístico para Asa Branca, Vila da Paz e Malvinas, pelo fato de serem as áreas mais precárias da ZEIS naquele momento. Em Malvinas, as condições de moradia eram particularmente precárias, com a maioria das famílias morando em barracos de madeira na beira do canal.

A partir do plano, previa-se a abertura de vias e a eliminação de situações de insalubridade nas três áreas, com a construção de um conjunto habitacional para relocar as famílias removidas. Como o terreno previsto, a princípio, para a construção do conjunto habitacional tinha sido ocupado[5], decidiu-se construí-lo numa área onde existia um barreiro. Para tanto, a primeira intervenção foi aterrar a área para que o terreno pudesse ser utilizado.

Entre 1997 e 2003, aconteceram várias intervenções pelo PREZEIS, além do aterro do barreiro, como abertura de vias, pavimentação, drenagem, revestimento de canal e a construção do conjunto habitacional com 47 casas. Neste período, a COMUL contou com a assessoria da ONG FASE.

[5] A ocupação foi denominada de Rei do Gado.

Foto: Aurelina Moura

Figura 03 - Imóveis demolidos em Torrões.

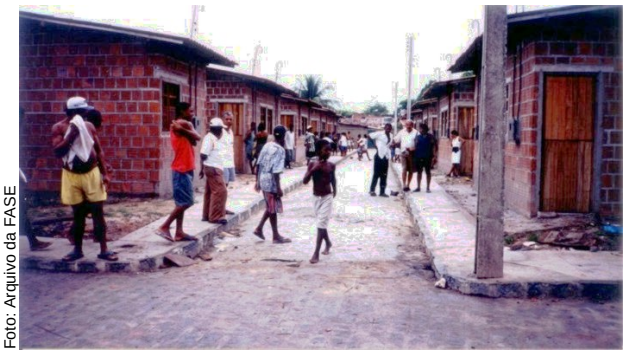

Foto: Arquivo da FASE

Figura 04 - O conjunto habitacional de Asa Branca no dia em que foi ocupado.

Atualmente, as três áreas encontram-se praticamente urbanizadas, pois estão acontecendo outras intervenções, com outras fontes de recurso, que vêm complementando a urbanização deslas. As áreas mais precárias da ZEIS, neste momento, são Rei do Gado e Casarão, e a COMUL de Torrões vem elaborando o plano urbanístico dessas duas áreas.

No que se refere ao conjunto habitacional de Asa Branca, passados sete anos de sua ocupação, nem todas as famílias que estavam no começo, estão mais lá. Alguns imóveis foram vendidos, alugados, cedidos ou trocados e um foi doado. Das 47 unidades habitacionais iniciais, quatro foram divididas para que outras famílias morassem, totalizando, hoje, 51 unidades habitacionais. É importante ressaltar que mais de 70%[6] das primeiras famílias ocupantes ainda moram no conjunto, após sete anos de ocupação.

[6] Foi considerado o número de imóveis entregues em 1999, que totalizavam 47 unidades. Destes, 32 permanecem ocupados pelos moradores que receberam as chaves e 2 foram trocados dentro do conjunto. Portanto, das 47 famílias que receberam as chaves, 34 permanecem no conjunto, o que perfaz o percentual de 72,34%.

TABELA 04

Ocupação dos imóveis do Conjunto Habitacional Asa Branca

| Situação do Imóvel | Famílias | % |
|---|---|---|
| 1º Ocupante | 32 | 62,74 |
| Alugado | 4 | 7,85 |
| Cedido | 3 | 5,88 |
| Vendido | 5 | 9,80 |
| Doado | 1 | 1,96 |
| Trocado (Fora do habitacional) | 4 | 7,85 |
| Trocado (Dentro do habitacional) | 2 | 3,92 |
| Sub-total não são 1º Ocupante | 19 | 37,26 |
| **Total** | **51** | **100,00** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Muitos dos imóveis já foram reformados e/ou incorporaram outros usos, além do habitacional, como salão de beleza, ponto de apoio para venda de água, mercearia, entre outros. Um problema que tem afetado os moradores é a falta de manutenção no sistema de esgotamento sanitário, que às vezes transborda e escoa pelas ruas.

Foto: Socorro Leite

Figura 05 - O conjunto habitacional de Asa Branca depois de sete anos de ocupação

## 4.1.2 - Novo Prado

Novo Prado está localizada no Bairro do Bongi, zona centro-oeste do Recife, numa área de aproximadamente 6 ha. A área possui uma população de 1.307 pessoas, segundo o Cadastro de Áreas Pobres do Recife, ocupando aproximadamente 319 imóveis. O bairro do Bongi, assim como Torrões, encontra-se estruturado, com equipamentos e serviços oferecidos e com o centro de operações da CELPE, cuja presença ajudou a consolidar o

bairro, e está próximo à área central do Recife, às margens de um importante eixo viário da cidade, a Av. Abdias de Carvalho.

A área denominada de Novo Prado começou a ser ocupada na década de 50 e teve seu adensamento progressivo. Na década de 60, os proprietários dos terrenos lotearam e revenderam os lotes, o que lhe confere um caráter diferente de boa parte das áreas pobres do Recife, pois a grande maioria das famílias ocupa formalmente a área. Com o passar dos anos, a área foi se adensando, especialmente no interior das quadras, gerando situações de insalubridade e dificuldade de acesso.

Foto: Arquivo da ETAPAS

Figura 06 - Vista da ZEIS Novo Prado

A área foi transformada em ZEIS ainda em 1983, com as outras 26 primeiras áreas. E recebeu o nome de ZEIS 17. Apesar de ser do primeiro grupo de ZEIS instituídas na cidade, só em 1997 é instalada a COMUL de Novo Prado. Entre 1997 e 2003, a COMUL contou com a assessoria da ONG ETAPAS.

Algumas vias foram sendo pavimentadas, antes mesmo da conclusão do plano urbanístico da área, visto que a mesma já apresentava um certo ordenamento. Em 2002, a elaboração do plano urbanístico é concluída, com a previsão de abertura de vias, remoção de imóveis insalubres e a relocação das famílias em cinco blocos de apartamentos, com 16 unidades cada, a serem construídos num terreno de antigo alagado.

Diferente da COMUL de Torrões, a COMUL de Novo Prado teve que priorizar apenas uma ação como primeira etapa da execução do plano. Devido ao momento ser outro para o PREZEIS, de existirem mais COMULs disputando os recursos e havendo menos recursos para o Fundo do PREZEIS, todas as COMULs têm tido que dividir as etapas de execução dos planos em ações pontuais. Sendo assim, a COMUL de Novo Prado conseguiu aprovar, no Fórum do PREZEIS, a construção do 1º bloco do conjunto habitacional com 16 unidades.

Foto: Socorro Leite

Figura 07 - Correr-de-quarto de onde algumas famílias foram removidas em Novo Prado

Foto: Arquivo da ETAPAS

Figura 08 - Vista do bloco de apartamentos de Novo Prado

Em 2005, o bloco foi concluído e as 16 primeiras famílias removidas já estão morando nele. Paralelamente, outras ações de pavimentação e drenagem foram sendo executadas e para concluir a urbanização será necessário construir os outros 4 blocos, abrir e pavimentar algumas vias.

Por conta da demora na entrega dos apartamentos e das ameaças de ocupação por famílias de fora da área, as famílias selecionadas para morar nos apartamentos ocuparam os mesmos sem que houvesse uma entrega formal das chaves pela prefeitura. Um dos imóveis está cedido para familiares da família originalmente cadastrada.

Morando há menos de seis meses no conjunto habitacional, as famílias já se deparam com problemas relacionados a infiltração e transbordamento da fossa-filtro, que vem se tentando resolver acionando a empresa que executou a obra. Mesmo assim, alguns moradores já vêm executando melhorias em seus apartamentos, colocando cerâmica no piso.

## 4.1.3 - Vila Esperança

Vila Esperança está localizada no Bairro do Monteiro, zona norte do Recife, numa área de aproximadamente 3 ha. A área possui uma população de 816 pessoas, segundo o Cadastro de Áreas Pobres do Recife, ocupando aproximadamente 100 móveis. O bairro do Monteiro também encontra-se estruturado, com vários equipamentos, comércio e serviços prestados, estando inserido numa das áreas mais valorizadas da cidade.

Foto: Socorro Leite

Figura 09 -Vista de uma das vias de acesso a Vila Esperança

Em 1987, 25 famílias iniciaram a ocupação da área, o que gerou uma reação imediata do proprietário e conflitos com a polícia. Na época, a prefeitura intermediou o conflito e as famílias conseguiram permanecer, pois o dito proprietário não comprovou a propriedade do terreno.

Sete anos depois, a área é transformada em ZEIS e, no ano seguinte, em 1995, instala a COMUL. Depois de vários estudos para a área, o plano urbanístico é concluído, em 2003, prevendo a remoção de grande parte dos imóveis para construção de 9 blocos, com 16 unidades. Essa solução de verticalização prevê, inclusive, a relocação das famílias que moram na beira do rio.

Do mesmo modo que a COMUL de Novo Prado, a de Vila Esperança / Cabocó teve que priorizar a execução de obras dentro do que daria para executar com recursos do fundo do PREZEIS. Deste modo, foi priorizada a construção de um bloco com 16 unidades e, para tanto, 10 famílias foram indenizadas, já que a área de construção do primeiro bloco estava ocupada.

Foto: Socorro Leite

Figura 10 - Imóvel pronto para ser demolido

As intervenções urbanísticas pelo PREZEIS na área começaram um pouco antes do plano ser concluído, em 2003, com a pavimentação e drenagem de uma rua. A continuidade das ações do PREZEIS em Vila Esperança será através da construção do primeiro bloco do conjunto habitacional, que está prevista para iniciar este ano. Recentemente, também foi executada a pavimentação e a drenagem de uma via de acesso à área por outra fonte de recurso.

Das dez famílias indenizadas para a construção do primeiro bloco, sete já desocuparam os imóveis, uma aguarda o pagamento da indenização e duas ainda estão a procura de casa para comprar. Uma das pessoas indenizadas irá reconstruir outra habitação no quintal da casa da mãe, na própria área. Os demais compraram ou estão comprando imóveis fora da ZEIS.

## 4.2 - A participação e as escolhas da população removida

A participação e as escolhas nas três áreas foram resgatadas essencialmente a partir das entrevistas, que retrataram a memória das relações estabelecidas. Especialmente em Asa Branca, por já ter transcorrido um tempo desde as discussões sobre a intervenção, alguns moradores não lembravam mais dos acontecimentos. Contudo, a maioria desses respondeu e ajudou a compor um rico material de depoimentos, dos quais tentou-se extrair as informações essenciais.

Neste sentido, as informações estão ora apresentadas em quadros, que apesar de trazerem números, não têm a pretensão de fazer uma leitura estatística das informações, ora em trechos de falas, que trazem a riqueza do vivido.

## 4.2.1- O acesso à informação

Sendo um dos fatores que influenciam as escolhas, o acesso à informação foi investigado, de modo geral, a partir dos instrumentos, das formas de acesso e do tipo de informação fornecida para a população. Mesmo sabendo que são constituídas bases informacionais diferenciadas, levando-se em consideração as experiências de vida de cada um, procurou-se levantar o acesso às informações relativas às escolhas que se colocaram para a população durante as discussões sobre as intervenções para a área.

Nas três áreas pesquisadas, o acesso à informação, segundo os representantes das COMULs, ocorreu basicamente a partir das suas reuniões e de oficinas com os moradores dos conjuntos. Em algumas destas reuniões, foram apresentados e discutidos os planos urbanísticos das áreas, o que possibilitava ter uma idéia da intervenção como um todo. Mas, a partir da definição das ações específicas que geraram as remoções, se discutia mais a operacionalização da intervenção, do que as alternativas de relocação das famílias.

Nas áreas que contavam com assessoria de ONG, foram utilizados outros instrumentos como jornais e cartilhas. Em Novo Prado foram sete edições do “Notícias da ZEIS Novo Prado- Bongi”, entre 2001 e 2003, além de uma cartilha com os resultados da pesquisa realizada em 2001. Em Torrões, também existiu um jornal, o “Notícias em Torrões” com sete edições entre 1999 e 2003.

Figura 11 – Publicações produzidas em Novo Prado e Torrões

FONTE: ETAPAS e FASE

Apesar de serem instrumentos importantes de divulgação de informações, os jornais e as cartilhas não atingem toda a população, especialmente os analfabetos e semi-analfabetos.

No que se refere ao conteúdo desses instrumentos, observa-se que estes não foram aproveitados no sentido de munir a população de informações específicas sobre o que seria definido. Talvez pela periodicidade deles, as informações foram mais no sentido de divulgar o que estava sendo ou tinha sido feito pela COMUL, além de divulgar o PREZEIS.

Em Novo Prado, também foi constatada a existência de uma rádio comunitária que funciona desde 2000 e tem como um dos diretores um integrante da COMUL. Contudo, a rádio serviu e serve muito mais para convocar os moradores a participarem das reuniões de COMUL, do que propriamente para divulgar informações específicas que fortaleçam a tomada de decisão pelos moradores.

Considerando, como já foi dito, que existem possibilidades diferenciadas de constituir a base informacional para a efetuação das escolhas, procurou-se saber como as informações foram apreendidas por representantes das famílias removidas. A maioria dos entrevistados, nas três áreas, afirma ter recebido esclarecimentos ou informações tanto de seus representantes, quanto da prefeitura. Em geral, as pessoas entrevistadas afirmaram terem recebido mais esclarecimentos dos representantes da área, como mostra a tabela 05, o que reforça a importância do papel destes como elo entre o poder público e a população afetada. Um destaque merece ser feito para Novo Prado, onde todos os entrevistados afirmaram ter recebido esclarecimentos ou informações tanto dos representantes, quanto da prefeitura.

TABELA 05

Esclarecimentos e informações repassadas aos moradores

| Localidade | Representante da área | | | Prefeitura | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Sim | Não | Não Lembra | Sim | Não | Não Lembra |
| **Asa Branca** | | | | | | |
| 1º ocupante que ficou | 9 | 5 | 1 | 4 | 7 | 4 |
| 1º ocupante que saiu | 4 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| **Novo Prado** | 8 | - | - | 8 | - | - |
| **Vila Esperança** | 4 | 1 | - | 2 | 3 | - |
| **TOTAL** | **25** | **7** | **2** | **17** | **12** | **5** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Apesar de afirmar que recebeu esclarecimentos, uma parte considerável dos entrevistados não soube dizer que tipo de informação foi repassado. A maioria dos entrevistados de Asa Branca e Novo Prado afirmou ter recebido informações sobre regras de convivência na nova habitação, tanto dos representantes da área, quanto da prefeitura. Eram repassadas informações especialmente sobre as restrições da vida em condomínio, cuidados para não gerar conflitos com os vizinhos, entre outros. Contudo, alguns dos moradores entrevistados se queixaram muito da convivência em condomínio, especialmente dos incômodos com ruídos.

*“Teve até aula pra gente saber morar no prédio. Mas foi mesmo que não soubesse, porque aqui está a maior bagunça.”*

**Kenia é moradora do conjunto habitacional de Novo Prado**

Foto: Arquivo da FASE

Figura 12 - Oficina para discutir regras de convivência no conjunto habitacional de Asa Branca

TABELA 06

Tipo de esclarecimento ou informação que os representantes da ZEIS repassavam

| Localidade | Motivo da remoção | Regras de Convivência | Processo de Negociação | Direito de escolha | Não soube informar | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | | | | | | |
| 1º ocupante que ficou | 1 | 6 | - | - | 2 | **9** |
| 1º ocupante que saiu | - | 3 | - | - | 1 | **4** |
| **Novo Prado** | - | 4 | - | - | 4 | **8** |
| **Vila Esperança** | - | - | 1 | 2 | 1 | **4** |
| **TOTAL** | **1** | **13** | **1** | **2** | **8** | **25** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Para todos os moradores dos conjuntos habitacionais que responderam, as informações repassadas visaram operacionalizar e minimizar os conflitos decorrentes do convívio entre as famílias, depois de relocadas para a nova moradia. Algumas dessas informações poderiam ser utilizadas para a escolha de morar no habitacional ou não, contudo, esta alternativa não foi oferecida, como será visto mais adiante. Neste sentido, muitas vezes as informações foram utilizadas para legitimar decisões prévias, tomadas pela COMUL[7].

[7] Mesmo tendo dito isto, observar-se-á que a COMUL é constituída, muitas vazes, por atores de interesses distintos e que em alguns momentos, os representantes da prefeitura decidiam e legitimavam essa decisão com a aprovação do restante da COMUL, como no caso dos planos urbanísticos.

No caso de Vila Esperança, três moradores afirmaram ter recebido esclarecimento sobre o processo de negociação da indenização e o direito de escolha do morador (ver tabela 06). Em que pese esta afirmação, no sentido de indicar a existência de oportunidades de escolha, ela não significou dizer que ao final as famílias obtiveram negociações mais vantajosas, pois no processo de negociação das indenizações, que será analisado mais adiante, as famílias não têm muita escolha. Aliado a isto, uma parte dos moradores se sente impotente diante do poder institucionalizado da prefeitura, reforçando sua baixa auto-estima, como pode se observar na fala de Gertrudes:

*"Antes de negociar, o que houve entre a gente foi que a gente não era obrigada a aceitar o valor que eles queriam. Mas acontece que peixe pequeno não ganha pra peixe grande."*

**Gertrudes foi uma das moradoras indenizadas em Vila Esperança**

Das pessoas que afirmaram terem recebido esclarecimentos da prefeitura, é importante ressaltar que quase a metade não soube informar que tipo de esclarecimento recebeu. Um dos motivos pode ter sido a utilização de linguagem técnica pelos representantes da prefeitura, o que dificulta a assimilação da informação, servindo mais para legitimar as decisões já tomadas, do que para alimentar a participação da população. As informações repassadas pela prefeitura, para os que responderam, foram todas relacionadas a restrições, seja de uso, seja de repasse dos imóveis, como mostra a tabela 07.

TABELA 07

Tipo de esclarecimento ou informação que os representantes da Prefeitura repassavam

| Localidade | Regras de Convivência | Restrição de repasse | Não soube informar | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | | | | |
| 1º ocupante que ficou | 2 | 1 | 1 | **4** |
| 1º ocupante que saiu | 3 | - | - | **3** |
| **Novo Prado** | 3 | - | 5 | **8** |
| **Vila Esperança** | - | - | 2 | **2** |
| **TOTAL** | **8** | **1** | **8** | **17** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

De um modo geral, o que se observa é que os representantes comunitários e os representantes do poder público na COMUL acabam tendo papéis semelhantes no repasse da informação e as informações repassadas têm muito mais objetivos operacionais do que o de fortalecer a tomada de decisão dos moradores. Em muitos casos, o representante da

ZEIS acaba apenas reproduzindo o discurso da prefeitura, numa linguagem mais acessível, como se observou ao longo das entrevistas.

Nos questionários aplicados com todos os moradores afetados pela ação de remoção, nas três áreas, pode-se ter uma idéia do nível de conhecimento destes sobre parte dos seus direitos que se relacionam a morar numa ZEIS e conhecer o PREZEIS. O fato de ter uma noção sobre ZEIS e PREZEIS e de saber identificar a importância disto para sua vida ou para a comunidade pode auxiliar na argumentação durante as negociações.

Para as três áreas pesquisadas, a grande maioria dos moradores disse saber que mora numa ZEIS. A exceção é a parcela dos moradores de Asa Branca que não são primeiro ocupantes[8] e que, portanto, podem não ter participado das discussões sobre a intervenção, o que interferiu no número final de respostas negativas, como mostra a tabela 08.

TABELA 08

Conhecimento dos moradores sobre se sabem que moram em ZEIS

| Situação do Imóvel | Asa Branca | | Novo Prado | | Vila Esperança | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Sim | Não | Sim | Não | Sim | Não |
| 1º Ocupante | 20 | 8 | 10 | 3 | 4 | 1 |
| Alugado | 2 | 2 | - | - | - | - |
| Cedido | 1 | 2 | - | - | - | - |
| Vendido | 0 | 5 | - | - | - | - |
| Doado | 1 | 0 | - | - | - | - |
| Trocado (Fora do habitacional) | 3 | 1 | - | - | | - |
| Trocado (Dentro do habitacional) | 1 | 0 | - | - | - | - |
| Sub-total não são 1º Ocupante | 8 | 10 | - | - | - | - |
| **TOTAL** | **28** | **18** | **10** | **3** | **4** | **1** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Contudo, observou-se que a maioria dos que disseram saber que moram numa ZEIS, não sabe dizer a importância disto. Entre os que disseram saber, a maioria associa a importância de morar na ZEIS à oportunidade de melhorias para a área. Apenas dois moradores, um de Asa Branca e um de Vila Esperança, se referiram ao direito de permanecer na área.

[8] São os moradores de imóveis alugados, cedidos, vendidos, doados ou trocados em outro imóvel fora do habitacional.

TABELA 09

Conhecimento dos moradores sobre se conhece o PREZEIS

| Situação do Imóvel | Asa Branca | | Novo Prado | | Vila Esperança | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Sim | Não | Sim | Não | Sim | Não |
| 1º Ocupante | 15 | 13 | 6 | 7 | 0 | 5 |
| Alugado | 3 | 1 | - | - | - | - |
| Cedido | 1 | 2 | - | - | - | - |
| Vendido | 1 | 4 | - | - | - | - |
| Doado | 1 | 0 | - | - | - | - |
| Trocado (Fora do habitacional) | 3 | 1 | - | - | - | - |
| Trocado (Dentro do habitacional) | 0 | 1 | - | - | - | - |
| Sub-total não são 1º Ocupante | 9 | 9 | - | - | - | - |
| **TOTAL** | **24** | **22** | **6** | **7** | **0** | **5** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Quando a pergunta é se as pessoas conhecem o PREZEIS, o número de respostas negativas aumenta. No caso de Vila Esperança, nenhum dos entrevistados disse conhecer o PREZEIS (ver tabela 09). Para os que disseram conhecer o PREZEIS, a maioria não sabe dizer a importância nem para sua família, nem para a comunidade. A maioria dos que disseram conhecer o PREZEIS associa a importância deste ao fato de sua família ter "ganhado" uma casa, demonstrando uma certa relação de "gratidão". Dos que disseram saber a importância do PREZEIS para a comunidade, quatro disseram ser uma consolidação das lutas da comunidade e três associaram ao reconhecimento de direitos. Todos eles moram em Asa Branca. Menos da metade dos entrevistados disseram saber que moram numa ZEIS e conhecer o PREZEIS.

De um modo geral, observa-se que a construção da base informacional para os três casos foi frágil, com intensificação das informações relativas a questões operacionais e não a informações que possibilitassem escolhas mais condizentes com as situações específicas das famílias. E em alguns casos, a informação não era articulada com a possibilidade de escolher, pois as definições já haviam sido tomadas.

Contudo, por serem repassadas basicamente nas reuniões, algumas informações só se tornam acessíveis para boa parte da população depois que já se sabe quem vai ser removido e, às vezes, até qual será a solução. Muitas vezes, se evita repassar informações antes de se ter ação concreta, de modo a não gerar expectativas na população e conseqüentemente pressão sob o poder público.

Apenas em alguns casos, a informação chegou a tempo de contribuir para as escolhas. É o caso de Asa Branca, quando optou-se por casas térreas em vez de duplex, e de Vila Esperança, quando, sabendo que haveria muitas remoções, os moradores optaram por verticalizar na própria área. Mas, a grande maioria das informações que chegam a partir das reuniões servem mais para justificar as escolhas feitas pelas COMULs e, muitas vezes, pela própria prefeitura, legitimadas na COMUL.

Isso reforça a idéia de que o Estado é um ator decididor, nos termos de SANTOS (2002), na medida em que ele escolhe o que vai ser difundido. Deste modo, a expectativa de construção de relações mais iguais, a partir do acesso à informação se frustra com o tipo de informação e o momento em que estas são repassadas à população interessada. Especialmente em Vila Esperança, onde as escolhas decorrentes do valor da indenização têm um peso na reinserção das famílias, as informações recebidas foram muito escassas, o que pode ter reforçado relações ainda mais desiguais entre os moradores e o setor de desapropriação da prefeitura, como sugere a fala de Gertrudes citada anteriormente.

### 4.2.2 - As oportunidades de discussões e interações públicas.

As oportunidades de discussões e interações públicas estão institucionalizadas através da lei do PREZEIS, porém a participação dos moradores em alguns momentos não é suficientemente representativa para que se observe o comprometimento social ressaltado por SEN (2004). Em muitos casos, não há estimulo à participação da população, pois as reuniões são pouco divulgadas e não se apresentam muitas novidades entre uma e outra.

As oportunidades de participação, nos três casos, ocorreram pela dinâmica de reuniões das COMULs nas áreas. A previsão legal de realização de reuniões mensais nas áreas, em alguns momentos, foi superada com reuniões extraordinárias, especialmente quando precisava-se discutir questões operacionais como pagamento de auxílio aluguel, no caso de Asa Branca. Além destas reuniões, houve oficinas com os moradores dos conjuntos habitacionais para discutir regras de convivência e restrições de uso das habitações.

Foto: Arquivo da FASE

Figura 13 - Reunião da COMUL de Torrões

Os três planos urbanísticos foram apresentados nas áreas, contudo houve pouca abertura para a população interferir. Na construção dos planos urbanísticos, se define muita coisa, e essas definições são tomadas basicamente entre os integrantes das COMULs, especialmente os técnicos do departamento responsável pela elaboração da proposta técnica inicial.

*"A equipe de arquitetura é quem define se a intervenção começa..., por onde a intervenção vai começar. Quem define a etapa..., a proposta vem do técnico de arquitetura"*

**Jandira era técnica social da COMUL de Novo Prado na época da elaboração do plano urbanístico da área**

A partir da aprovação do plano urbanístico pela COMUL, são realizadas assembléias nas áreas para apresentação aos moradores. Nessas apresentações, não há muita possibilidade de interferência da população e, em alguns casos, o número de participantes é muito pequeno em relação à população da ZEIS como um todo. Em Novo Prado, houve uma tentativa de envolver mais pessoas nas apresentações, através da realização de assembléias por ruas, mas a participação não foi muito representativa, segundo integrantes da COMUL.

Foto: Arquivo da ETAPAS

Figura 14 - Apresentação do Plano Urbanístico de Novo Prado

Ainda há uma barreira grande entre o planejamento e a população e essa barreira é técnica: achar que a população não consegue ou não pode interferir nos planos e projetos. Quando questionada sobre a interferência da população na elaboração do plano urbanístico, a técnica da prefeitura expressa com maior clareza a restrição da população ao acesso às definições acerca do plano.

*"A população seria a COMUL, né. A população, no caso, pra interferir na proposta urbanística, pra definir a proposta urbanística, foi sentado com a COMUL. A gente não tem como administrar um plano. Teria que ter uma escala bem grande, e eles também não entendem, né".*

**Débora foi a Urbanista responsável pela elaboração do plano de Novo Prado.**

Em alguns casos, muito mais desencadeadas pelos representantes da ZEIS, ocorrem alterações das propostas técnicas. Em Asa Branca, a tipologia habitacional sofreu alterações até ser definida. Já em Vila Esperança, o plano foi reelaborado para que as famílias pudessem ficar morando lá, a partir da construção de prédios. Nessas alterações, segundo os representantes, a população pôde participar e opinar.

A continuidade da participação dos moradores só passa a ocorrer mais opôs a definição de ações concretas. A partir daí passa a ocorrer um envolvimento maior de moradores, especialmente os afetados pela ação. Nos três casos, houve uma intensificação das oportunidades de participação por meio do estabelecimento de uma ação concreta. Observa-se que essa intensificação ocorre, também, no intuito de operacionalizar as ações.

Neste momento, a família que será removida é convocada a participar num ritmo que, muitas vezes, não é o que ela está habituada. Em alguns casos, as famílias nunca tinham participado e passam a participar no momento em que sabem que serão removidas. Dos 34 entrevistados nas três áreas, apenas seis afirmaram já ter participado de discussões mais gerais sobre a urbanização da área e a representação comunitária. Os demais disseram só participar das discussões relativas à solução habitacional para suas famílias, seja construção de habitação, seja pagamento de indenização.

De todo modo, ao se desenvolver uma intervenção física de melhoria urbana, sempre há um acréscimo no número de participantes nas reuniões, até por essas passarem a ser mais divulgadas, também. Contudo, alguns dos representantes de COMUL entrevistados disseram que na maior parte das reuniões os participantes eram, em sua maioria, representantes das famílias a serem removidas. Isso pode ter afetado a possibilidade de comprometimento social por parte dos que não foram removidos, o que acabou isolando a luta das famílias removidas, da luta da comunidade pelo direito à moradia.

No que se refere aos valores, não se conseguiu mensurar a constituição dos mesmos através das discussões e interações públicas, pois cada indivíduo vem com uma bagagem de outras experiências ou não de interações, além dos próprios condicionantes socioeconômicos e culturais. Deste modo, não foram levantadas questões específicas sobre a formação dos valores. Ao longo das entrevistas, puderam-se perceber referências a direitos sejam das próprias pessoas, sejam do conjunto da população.

*"Eu tinha minha casa e meu barraco era grande. Eu tinha gasto muito dinheiro com aterramento... Eles queriam me indenizar pelo terreno. Mas eu disse: vocês não vão derrubar minha casa? Então eu me acho no direito de ter a casa."*

**Carmem diz não ter participado em nenhum outro momento de discussão, antes das reuniões sobre o conjunto habitacional de Asa Branca.**

Também foram mencionadas questões relativas ao interesse da coletividade, ou seja, escolhas feitas sob a justificativa de que seria para o bem dos demais moradores. O chamado comprometimento social levantado por SEN pôde ser observado, contudo, numa minoria dos entrevistados. Justamente os que discordaram da solução habitacional e que, mesmo discordando, não contestaram mais, por alegarem o interesse coletivo.

*"Quando eu vi que tinha cinco pessoas pra sair do local, eu ia ficar no meio dizendo que não. Então eu teria que ir pra prefeitura, pra o juiz. Se não eu ia ser indenizado, ia sair de um jeito ou de outro. De última hora eu fui lá na prefeitura, falei com dona Jandira, fui lá assinar e vim. Por mim eu continuava lá."*

**Lúcio só participou das discussões sobre o conjunto de Novo Prado. Não queria sair de sua casa para abertura de uma via.**

*"...Se você tem um objeto, você sabe o que você tem. Porque se você não valorizar ele, ninguém vai valorizar... Então como eu era um cara consciente, e também faço trabalho social dentro de comunidade...sei que o benefício era pra comunidade. Então eu afrouxei, relacionado a isso, porque eu não sou egoísta."*

**Fabrício diz ter participado das discussões anteriores às indenizações e das definições relativas à remoção das famílias. Era delegado do Programa Orçamento Participativo.**

Na verdade, a busca por um consenso em torno da solução acaba gerando um constrangimento para as pessoas que não concordam com a solução, as quais passam a se ver como um impedimento para a ação continuar. O que parece acontecer é que o chamado "interesse público" passa a influenciar na escolha, contudo, é uma escolha entre sair por conta própria, aceitando a solução, ou sair através de uma ordem judicial.

### 4.2.3 - Os momentos de negociações individuais

Um outro fator que parece não ter possibilitado a criação de uma esfera pública é o fato de que parte das discussões foram fragmentadas e individualizadas a partir de interesses particulares, seja dos moradores, seja dos representantes da ZEIS, ou da própria prefeitura. Neste sentido, os representantes das COMULs que tinham maior poder de interferir nas definições, se utilizaram deste poder para definir questões isoladas daquilo que tinha sido acordado em conjunto com a comunidade, a partir dos planos urbanísticos, ou de definições sobre a intervenção.

Por se tratar de uma questão mais delicada de ser respondida diretamente, a percepção sobre alguns dos momentos informais de negociação ocorreu ao longo das entrevistas com representantes das COMULs e moradores. Deste modo, foram percebidos alguns acordos a princípio informais, mas depois formalizados com a anuência da COMUL.

Em Asa Branca, por exemplo, um dos titulares da COMUL, que morava de aluguel, recebeu um lote remanescente do terreno do habitacional para construir sua casa. Apesar dos moradores entrevistados não terem admitido negociar alguma coisa, ao longo das entrevistas aparecem referências a acordos feitos, principalmente no que se refere à escolha de quem iria para o conjunto e até a troca de casas, posteriormente. Em alguns casos, os moradores se referiram a um dos representantes que, segundo eles, intermediou a inclusão de famílias.

Para os moradores entrevistados, foram feitas perguntas sobre momentos de negociação com os representantes da ZEIS e com os técnicos da prefeitura (ver roteiro de entrevista em anexo). As perguntas foram feitas separadamente, a fim de captar que tipo de negociação ou acordo foi feito por cada ator. Apenas uma moradora de Asa Branca afirmou ter negociado alguma coisa com os representantes da área: a localização da sua casa no conjunto. As demais famílias tiveram as casas definidas em sorteio. Mesmo tendo sido um acordo feito fora do espaço coletivo, sob argumentos preconceituosos, esta moradora, insatisfeita com a impossibilidade de escolher, teve capacidade de reivindicar.

> *"Eu disse para o pessoal: eu quero escolher a minha casa. Só porque, no momento, todo movimento foi eu quem acompanhei. Todo mundo não é melhor do que o outro. A gente somos todos iguais. Só que eu não queria me misturar, assim, com todo mundo ... Então eu disse para as lideranças que eu queria minha casa separada...Então todo mundo concordou."*
>
> **Albercia é moradora de Asa Branca**

Foto: Arquivo da FASE

Figura 15 - Sorteio das casas com moradores do habitacional de Asa Branca

Tenham realmente ocorrido ou não, o fato é que os representantes da ZEIS podiam apenas influenciar nessas definições. Todas resultaram de acordos feitos com a participação dos outros integrantes da COMUL e das famílias envolvidas. E apesar de representarem quebras nos acordos coletivos, num primeiro momento, não foram negociadas questões absurdas e sim aspectos relativos ao direito a uma moradia digna e ao direito de escolha.

Quando a pergunta foi feita em relação a negociações com a prefeitura, todos os que disseram sim se referiram a negociações sobre valores de indenização. Duas pessoas de Asa Branca disseram terem sido chamadas para negociar a indenização e, por conta dos baixos valores propostos, preferiram ir para o habitacional. Já o morador que foi chamado em Novo Prado, teve seu processo de negociação interrompido pela URB-Recife, pois a técnica da COMUL informou que ele teria aceitado o apartamento, solução proposta inicialmente.

As negociações sobre o valor da indenização, diferente das negociações mencionadas anteriormente, são negociações formais, previstas em lei e se referem a casos em que exista interesse público ou interesse social. Apesar de ser uma solução apontada em muitas ações de melhoria urbana, não há muita preparação do morador para o processo, que viabilize, especialmente, o acesso à informação necessária a suas escolhas. Neste sentido, esta relação entre Estado e morador a ser indenizado, que parece bem desigual a princípio, será analisada no item a seguir.

### 4.2.3.1 - A negociação da indenização.

O processo de negociação das indenizações merece uma análise à parte no se que refere à possibilidade de escolha das famílias. Atualmente, existe um setor da URB-Recife responsável por negociar os valores a serem pagos pelos imóveis indenizados. Este setor de desapropriação, até 2005, era responsável por negociar todas as indenizações e desapropriações de terreno que a Prefeitura do Recife precisasse efetuar. Sendo assim, negociava desde a compra de grandes terrenos com proprietários de maior poder econômico à indenização de cercas em madeira com moradores pobres.

Todas as negociações, segundo entrevista com um técnico deste setor, são baseadas em critérios técnicos, estabelecidos em tabelas de preço da EMLURB (Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana de Recife) e da FETAPE (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco), sendo utilizada esta última no caso de indenização de árvores frutíferas. No valor da avaliação se introduz uma “depreciação”, que seria o desgaste sofrido através do tempo de uso do imóvel.

No caso de imóveis em ZEIS, indeniza-se, na maioria das vezes a benfeitoria, pois a posse da terra não está legalizada. Por conta disto, os valores são, muitas vezes, considerados baixos pelos moradores. Por se tratar de uma área de interesse social, é praticada uma margem de acréscimo no valor real do imóvel que é chamado “parâmetro social” pelos técnicos desse setor.

Contudo, mesmo havendo essa margem de negociação, os valores têm que ser justificados tecnicamente, por conta da fiscalização do Tribunal de Contas. Pelo fato de não haver uma definição mais geral sobre o “parâmetro social”, o valor final negociado acaba ficando muito a critério do negociador, o que tem gerado várias críticas, por parte dos representantes das ZEIS e dos moradores, ao setor de desapropriação.

No processo de negociação cada representante de família negocia individualmente com o setor de desapropriação da URB-Recife. Em alguns casos, os técnicos que integram a COMUL são chamados para ajudar na negociação e, às vezes, até o representante da ZEIS acaba sendo chamado a fazer essa tarefa, o que, de início, é uma contradição com o seu papel de representante dos interesses da população. Os representantes que tentam intervir na negociação para elevar o valor não são bem-vistos pelos representantes do poder público e, muitas vezes, são convidados a se retirar do processo, como ressalta um técnico desse setor:

*“Na semana passada eu tive que mandar um se retirar daqui, porque ele estava querendo tumultuar o processo. A pessoa já era de difícil negociação, numa casa que a gente avaliou muito beneplácito em 14 mil e alguma coisa, ela disse que só sai por 30.”*

**Gustavo é técnico do setor de desapropriação**

Em muitos casos, o convencimento do morador envolve os integrantes da COMUL, incluindo técnicas sociais e representantes da comunidade, e até o diretor, às vezes, antes de ir para a justiça. Quando o morador ou o representante da comunidade tem influência junto a algum político e consegue interferir na negociação, o “parâmetro social” pode aumentar. Isto tem sido motivo para críticas ao setor de desapropriação, especialmente quando se observa a discrepância entre valores pagos a imóveis semelhantes. Neste sentido, a existência de critérios objetivos para o chamado “parâmetro social”, com base nos quais os moradores tivessem como melhor argumentar, poderia evitar relações clientelistas com beneficiamento de apenas de alguns.

Em muitos casos, o representante da ZEIS é visto como aliado da prefeitura na negociação da indenização, visto que passa também a pressionar o morador para que ele aceite o valor da indenização. Nestes casos, passa a haver uma espécie de persuasão e o interesse coletivo, expresso pelo representante da comunidade, passa a pesar na escolha.

*“Quando a liderança comunitária vem ajudar..., e tem pessoas que vêm ajudar. Tem liderança comunitária que chega e diz: rapaz lembra, quanto tempo a gente batalhou por essa obra. Vocês precisam se conscientizar que se vocês perderem um pedacinho, a maioria ganhou em saneamento, a maioria ganhou em drenagem, em rua pavimentada. A gente não vai andar como caranguejo na lama “*

**Gustavo**

O processo de negociação das indenizações, para muitos moradores de baixa renda, é cruel, pois a bagagem de informação que eles têm acumulada ou recebem é mínima, especialmente para uma negociação individual com o poder público. A desigualdade na relação é expressa pela pouca informação repassada ao morador e isso interfere no poder de argumentação, na hora de pleitear o valor desejado. Muitos acabam agregando à base informacional as informações de mercado sobre a casa que tem em vista para comprar com a indenização. O trecho a seguir, do diálogo descrito pelo técnico entrevistado, retrata bem isto:

*"...A casa que você quer comprar é uma coisa, a que eu estou indenizando é outra. Se você quer passar pra uma coisa melhor, você tem que arcar com a diferença. Nesse valor que eu estou propondo a você já está inserido aí, um 'parâmetrozinho social', pra te ajudar."*

**Gustavo**

O fato é que, mesmo com todos os argumentos que um morador possa reunir, os negociadores do poder público têm um trunfo que inviabiliza qualquer maior reação. Não há muita opção de escolha quando se negocia uma indenização, pois argumenta-se o interesse público. Neste sentido, a escolha é entre receber a indenização, mesmo sem concordar, ou receber através da justiça.

É justificável que numa negociação individual o morador, chamado a cuidar dos seus próprios interesses, insira critérios de ordem pessoal e de proteção dos interesses de sua família. Mas, como contra-argumentação, o negociador utiliza-se do interesse coletivo, de modo que o morador, apesar de ter que defender os interesses de sua família, passe a se sentir um "obste" à melhoria das condições de moradia dos outros moradores.

*"O que é comum a gente ouvir aqui, aquelas pessoas que são mais astutas e vêm pra ganhar mais é: eu não pedi. Eu prefiro ficar aí. Eu não quero isso. Pra mim tá muito bom como eu estou. Eu digo: meu amigo pode até estar muito bom pro senhor, mas tem muita gente sofrendo, com problema de saúde, por falta de saneamento básico, de drenagem de águas pluviais, de umidade. Muita gente que precisa que o transporte vá até a sua casa pra levar um gás, levar uma água, pra ir buscar um doente, pra levar um doente, um bombeiro, uma coisa, outra, e você está sendo um obste a isto."*

**Gustavo**

Quando se chega ao limite da negociação e não há consenso o processo pode ser mandado para a justiça resolver o valor a ser pago. Isto pode levar muito tempo e o resultado pode ser desfavorável ao morador, já que o poder judiciário ainda é muito conservador e não tem muita sensibilidade para os direitos dos "não-proprietários", especialmente os pobres, considerando que nossa sociedade foi fundada sobre o estatuto da propriedade privada. Isso também é utilizado como argumento para convencer o morador a aceitar.

*"A obra vai ser feita. Agora vai ser diferente. Porque em vez do senhor negociar amigavelmente, como a gente está aqui, tentando. O senhor está exacerbando. O senhor agora vai trabalhar com o cara da capa preta (o juiz). E ele aí não vai querer saber se o senhor tem muitos filhos ou poucos filhos, não. Ele vai pegar o engenheiro perito dele, e vai mandar na sua casa, visitar sua casa. Medir a sua casa. Dizer as condições de uso, as condições de manutenção dela, de conservação. Aí não tem essa boquinha de porque a gente aqui é social, não. Aí é o que vier ali. O que o engenheiro no seco botar, é o que você vai receber ali."*

**Gustavo**

O que se percebe é que para o morador o acesso à informação acaba ocorrendo muito mais pelos argumentos do negociador da prefeitura e pelas informações que ele mesmo busca individualmente no mercado. Nesse sentido, a base informacional fornecida parece não ajudar a construir argumentos que modifiquem a negociação. Uma outra questão é o poder que o Estado, com o auxílio de integrantes da COMUL, acaba se impondo ao representante da família indenizada, tratando-o como culpado pela situação e deste modo, constrangendo-o em nome de um interesse público.

Indenizados ou relocados em outras habitações, os moradores removidos se inserem nas discussões, mas nem sempre nas definições, nas escolhas. Os momentos de discussão coletiva, aliados ao acesso à informação e à construção de valores sociais, pouco adiantam se não há abertura para decidir, escolher o seu próprio futuro.

### 4.2.4. Momentos de definição: divergências e as escolhas possíveis.

A primeira definição de maior relevância durante o processo de discussão das melhorias urbanas para as áreas foi a escolha de quem seria removido. Certamente essa não é uma escolha simples e está relacionada com o tipo de solução urbanística que se vai adotar. Remoção por abertura de via, insalubridade ou risco das casas, para implantar infra-estrutura, entre outros, são critérios trabalhados no plano urbanístico específico. Alguns desses casos estão previstos em lei[9], outros dependem, como já foi dito, da solução urbanística.

[9] A lei de parcelamento (lei 6766/79) prevê, em seu Art 4º, inciso III, a desocupação de área não-edificável assim identificada: *"...ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica*". Isto é reforçado pela lei do PREZEIS (lei 16.113/95), que além destes casos de remoção, prevê a relocação de famílias que morem em imóveis com menos de 18 m².

Uma pergunta inicial sobre esta escolha foi feita para se ter uma idéia do grau de envolvimento dos entrevistados nessa escolha: por que o conjunto de famílias estava tendo que ser removido? Mais da metade dos entrevistados afirmou não saber como foi a escolha e boa parte dos que disseram que sabiam não demonstraram conhecimento total[10] sobre os critérios. Acabaram falando, apenas, a partir de sua experiência de remoção, demonstrando assim conhecimento parcial (ver tabela 10). Apenas um morador mostrou ter conhecimento total sobre os critérios que levaram à remoção das famílias. Dois dos representantes das famílias relocadas, apesar de afirmarem saber dos critérios, não disseram quais eram.

TABELA 10

Conhecimento dos moradores sobre a escolha das famílias que seriam removidas

| Localidade | Sim | | | Não |
|---|---|---|---|---|
| | Conhecimento Total | Conhecimento Parcial | Desconhecimento | |
| **Asa Branca** | | | | |
| 1º ocupante que ficou | 1 | 2 | 2 | 10 |
| 1º ocupante que saiu | | 3 | | 3 |
| **Novo Prado** | | 5 | 1 | 2 |
| **Vila Esperança** | | 1 | | 4 |
| **TOTAL** | **1** | **11** | **3** | **19** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

*"Tem gente que até hoje ainda critica essas escolhas. Ah, escolheram pessoas que já têm casa, pessoas que não precisam. Aí eu tento justificar: Tem pessoas que têm casa própria, mas a casa não é boa. Mora em condições de saúde muito precárias..."*

**Rebeca era representante da ZEIS Novo Prado na COMUL no período em que o habitacional foi construído.**

Quando questionados sobre a participação em tal decisão, apresenta-se uma certa incongruência com a resposta anterior. Mais da metade dos entrevistados afirma ter participado da decisão, contudo, não apresentam conhecimento sobre a questão. Isso demonstra que pode até ter havido um momento de deliberação sobre o plano, mas as informações não foram suficientes e as famílias tiveram que definir sem muita informação. A chamada aprovação do plano urbanístico na área, muitas vezes, ocorre com base numa explanação geral, depois da qual, os moradores tomam conhecimento se suas casas vão ser removidas ou não.

[10] O conhecimento dos critérios foi analisado a partir da comparação das respostas com as propostas apresentadas nos planos urbanísticos. Ex: Se a resposta foi abertura de via e no plano urbanístico foram previstas remoções por abertura de via e insalubridade, considerou-se conhecimento parcial dos critérios.

TABELA 11

Participação dos moradores na decisão sobre as famílias que seriam removidas

| Localidade | Sim | Não | Não Lembra |
|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | | | |
| 1º ocupante que ficou | 5 | 8 | 2 |
| 1º ocupante que saiu | 3 | 3 | - |
| **Novo Prado** | 5 | 3 | - |
| **Vila Esperança** | 4 | 1 | - |
| **TOTAL** | **17** | **15** | **2** |

FONTE: Pesquisa de campo. (2005/2006)

A metade dos entrevistados disse ter participado da decisão sobre que famílias seriam removidas, como mostra a tabela 11. Contudo, 15 entrevistados afirmaram não terem participado dessa definição, o que provavelmente ocorreu por falta de oportunidade de discussão do plano urbanístico. Nestes casos, as discussões iniciaram já com a solução habitacional pós-remoção, como retrata a fala de Onilda, quando questionada sobre a participação ou não na definição.

*"Não. Só eles falando assim: que a gente teria que optar ou pelo apartamento ou pelo dinheiro. Ao mesmo tempo, depois eles disseram que a gente tinha que sair, porque os que vinham da beira-rio é que estavam com direito de ficar aqui"*

**Onilda foi uma das moradoras indenizadas em Vila Esperança. Além de sua casa, foi indenizada pelo seu ateliê de costura.**

A maioria dos moradores entrevistados disse ter tomado conhecimento sobre a remoção por meio de reunião, o que confirma a existência de momentos de discussão e interação entre as famílias, mesmo não se tendo a oportunidade de decidir sobre isso de forma qualificada. Uma parte dos entrevistados diz ter tomado conhecimento a partir de pessoas, seja representantes da área, seja técnicos da prefeitura, como mostra a tabela 12.

TABELA 12

Como os moradores souberam que seriam removidos

| Localidade | Em reuniões | Através do representante da área | Através de funcionários da prefeitura | Não lembra / não soube dizer |
|---|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | | | | |
| 1º ocupante que ficou | 9 | 1 | 2 | 3 |
| 1º ocupante que saiu | 5 | - | 1 | - |
| **Novo Prado** | 5 | - | 3 | - |
| **Vila Esperança** | 2 | 2 | - | 1 |
| **TOTAL** | **21** | **3** | **6** | **4** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Ao saber que será removida, a família passa a ter suas possibilidades de escolha e de interferência no processo bem reduzidas, restando, basicamente, a possibilidade de intervir na solução habitacional para o grupo a ser removido. Porém, muitas vezes, a solução também já foi definida e devidamente justificada tecnicamente, não havendo a possibilidade de optar por outra solução, caso se discorde daquela.

As entrevistas demonstraram que o acesso à informação e às oportunidades de escolher não foram iguais para os moradores. Em alguns casos, as famílias souberam que seriam removidas com a visita do avaliador da prefeitura. Daí, freqüentaram algumas reuniões e foram chamadas para negociar uma indenização na URB-Recife.

*"... sempre diziam que iam precisar dessa área daqui. Aí dona Vânia disse que ia ter a reunião e falou que a gente ia sair pra construir os apartamentos pra os da beira-rio."*

**Olívia foi uma das moradoras indenizadas em Vila Esperança. Morava na área há mais de trinta anos.**

*"As pessoas passavam e olhavam e mediam, dizendo que a gente ia sair. Eles perguntaram pra mim se a gente queria ser indenizada ou queria ganhar uma casa própria. Eu disse que queria ganhar uma casa própria. A indenização não dava pra comprar uma casinha"*

**Isabela morava numa casa alugada em cima de uma canaleta Asa Branca. Atualmente mora no conjunto habitacional.**

No caso dos dois conjuntos habitacionais, foi oferecida, como alternativa, a indenização dos imóveis para algumas famílias**.** Em Asa Branca, três das famílias entrevistadas dizem ter optado por morar no habitacional, em vez de receber indenização, como mostra a tabela 13. Já em Novo Prado, só foi oferecida alternativa para o morador que apresentou maior resistência em ir morar no habitacional e mesmo assim, a URB recuou na opção dada, suspendendo as negociações com ele. Outros dois moradores de Novo Prado se recusaram a sair, mesmo sendo oferecida a alternativa de indenização, e foram transferidos para a última etapa de remoção prevista no plano urbanístico. Neste caso, mesmo tendo que sair em algum momento, estas famílias poderão reestruturar melhor suas vidas e até sair da área antes de serem removidas, caso não queiram morar no conjunto habitacional.

TABELA 13

Moradores que tiveram alternativa oferecida durante as negociações[11]

| Localidade | Sim | Não |
|---|---|---|
| **Asa Branca** | | |
| 1º ocupante que ficou | 3 | 12 |
| 1º ocupante que saiu | - | 6 |
| **Novo Prado** | 1 | 7 |
| **Vila Esperança** | 4 | 1 |
| **TOTAL** | **8** | **26** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Em Vila Esperança, as famílias tiveram uma aparente alternativa, pois foi dito que haveria a possibilidade destas irem morar nos apartamentos, desde que desocupassem a área durante o tempo da construção do bloco. Nesse tempo, os moradores teriam que buscar moradia alugando por conta própria ou morarem em casa de parentes. Isto na prática não se constituiu em uma opção, visto que as famílias não tinham condições para tanto. Deste modo, a possibilidade de escolha limitou-se, devido à condição socioeconômica das famílias e por isso não se efetivou como alternativa.

*"Eu estava pretendendo ficar no habitacional, mas só que, se fosse pra ficar no habitacional, no apartamento, teria que passar,... digamos... A construtora vai passar dois anos. Eu teria que arrumar um lugar pra ficar, de minha parte. A URB não se responsabilizava com nada. Eu sair da minha casa, eles construírem, depois é que eu voltar. Isso não tem condições, porque eu não podia pagar."*

**Onilda teve seu imóvel indenizado em Vila Esperança.**

Uma das representantes da área, na COMUL de Vila Esperança, afirma ter sido contra o fato de as famílias serem indenizadas. Neste sentido, percebe-se que houve uma limitação de escolhas até para os representantes da ZEIS, visto que foi afirmado que a prefeitura não pagaria auxílio-aluguel aos moradores removidos na primeira etapa, como ocorreu em Asa Branca.

As maiores queixas relativas à falta de possibilidade de escolha são dos moradores que saíram do conjunto Asa Branca. Todos os moradores entrevistados disseram não ter tido alternativa e não poder escolher uma solução mais adequada à sua realidade fez com que parte dessas famílias tenha optado por sair do habitacional. A falta de alternativa para essas famílias foi uma penalidade que resultou na busca de outra casa, posteriormente.

[11] A alternativa referida foi, no caso dos moradores do conjunto, a indenização. E, no caso dos moradores indenizados, o apartamento.

*“Eu acho que hoje eu só sofro por causa disso”.*

**Bruna tem seis filhos e vendeu a casa do conjunto Asa Branca para comprar uma com mais espaço na UR 7. Depois de um tempo voltou a morar no conjunto, numa casa alugada.**

*“Eu fui pra lá a pulso. Eu não queria ir não, porque era muito pequeno e não cabia minha família.”*

**Camila morava numa casa maior com quintal em Vila da Paz antes de ir morar no Conjunto Asa Branca. A casa do conjunto está alugada e ela mora em Roda de Fogo.**

Ainda em Asa Branca, e até em Novo Prado, por se tratarem de famílias que moravam, boa parte, em situação de maior precariedade, a opção de indenização poderia significar um valor que não daria pra comprar outra casa nas proximidades. Deste modo, haveria uma limitação concreta na escolha entre uma opção e a outra.

*“Eu não tinha alternativa, porque o imóvel que eu morava não tinha o valor de ser... Se ali onde eu morava fosse pago R$ 5 ou R$ 8 mil, eu não comprava uma casa.”*

**Cíntia mora no habitacional de Novo Prado. Não estava cadastrada inicialmente, mas foi incluída porque estava ocupando o leito de uma rua.**

O fato é que a escolha entre unidade habitacional e indenização foi emoldurada por outros fatores que não foram expostos num primeiro momento. Contudo, esses fatores limitavam a escolha por falta de possibilidade das famílias aportarem recursos para pagar, ou o aluguel de uma casa, ou a complementação do valor da indenização para comprar uma casa melhor.

Neste sentido, restaria interferir na solução habitacional, seja na tipologia da nova habitação, seja no valor da indenização, tentando adequá-la à realidade diferenciada das famílias. O que num primeiro momento é difícil, quando se pensa num conjunto habitacional padronizado para diminuir custos, ou numa indenização justificada por uma tabela com valores dos materiais de construção.

Os argumentos técnicos e operacionais acabam se sobressaindo e, assim como os planos urbanísticos, os projetos dos habitacionais são apresentados à comunidade com pouquíssima possibilidade de interferência. No caso de Asa Branca, segundo alguns entrevistados, se deliberou sobre a possibilidade de serem apartamentos ou casas térreas, mas não houve discussão sobre tipologias diferenciadas ou terrenos maiores para quem tinha maior número de pessoas na família.

*"Quando eles foram na minha casa eu mostrei e disse a eles: olhe, eu tenho seis filhos. Na época os meninos eram todos pequenos. Eu disse pra ele: eu tenho seis filhos e eu não posso ganhar uma casa pequena. Porque com seis filhos vai ficar difícil pra mim. Porque pequeno está tudo bem, mas quando vão crescendo, né."*

**Bruna vendeu a casa de Asa Branca e foi morar numa maior na UR 7.**

Quando questionados sobre a participação na definição da solução habitacional, a maioria dos entrevistados disse não ter participado, como mostra a tabela 14. Nestes casos, o fato de não terem tido suas condições diferenciadas consideradas na definição da tipologia levou ou pode levar parte dos moradores de Asa Branca e Novo Prado a optarem por sair dos imóveis. Em Vila Esperança, mesmo demonstrando insatisfação com os valores negociados, quatro dos cinco moradores afirmaram ter participado da decisão.

TABELA 14

Participação dos moradores na decisão sobre a solução habitacional

| Localidade | Sim | Não | Não Lembra |
|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | | | |
| 1º ocupante que ficou | 5 | 8 | 2 |
| 1º ocupante que saiu | 2 | 4 | - |
| **Novo Prado** | 1 | 7 | - |
| **Vila Esperança** | 4 | 1 | - |
| **TOTAL** | 12 | 20 | 2 |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Observou-se que a condição socioeconômica mais desfavorável e até as condições de moradia precárias levam os moradores a se contentar com a solução do jeito que esta é apresentada pelo poder público. Há até um certo receio de que, ao interferir, o morador perca a oportunidade de morar numa habitação, que em muitos casos, é melhor que a anterior. Especialmente para quem tinha situação de moradia precária ou que morava em casa alugada ou cedida, o benefício, num primeiro momento, foi tão grande que as pessoas abriram mão de emitir opinião sobre suas necessidades relacionadas à moradia.

*"A gente não ia dizer nada porque estava dando graças a Deus que saiu. Porque meu barraco, que eu morava lá, era daqui praqui. Eu, meus dois meninos e meu marido... Do jeito que eles me dessem a casa...do jeito que me deram ou pior do que isso, ou então um vão, era bom."*

**Marisa morava num barraco nas Malvinas e mora, desde o início, no conjunto de Asa Branca. Até hoje não teve condições de construir o segundo quarto.**

*“Não, porque quem ganhou um apartamento desses é tudo, né. Na situação que eu vivia com cinco filhos, pra mim hoje eu estou no céu.”*

**Simone morava numa casa cedida pelo seu tio em Novo Prado. Ao saber que ela iria receber um apartamento, seu tio demoliu a casa e ela ficou morando numa casa alugada enquanto os apartamentos eram construídos.**

No que se refere à negociação das indenizações em Vila Esperança, alguns dos moradores foram várias vezes à URB durante o processo de negociação. Alguns conseguiram valores um pouco maiores, mas a maioria fechou a negociação com o valor indicado pelo avaliador. Como já foi dito anteriormente, os argumentos para elevar o valor são facilmente neutralizados por uma contra-argumentação que vai da tentativa de convencimento à ameaça de levar o processo para a justiça.

*“Agora infelizmente a gente não dá o valor da gente. Isso também é uma coisa que eu não posso dizer se é certo ou errado, porque eu não entendo de nada. Porque os homens ali dentro é que sabem de tudo. Eles vêm, eles medem. É tudo regularizado, não é nada fora do lugar.”*

**Gertrudes foi indenizada pelo imóvel em Vila Esperança. Mas, apesar de dizer que não discordou de nada, demonstra suas insatisfações ao longo da entrevista.**

A fala de Gertrudes é emblemática e reflete a baixa auto-estima, pois mesmo reconhecendo que tem um “valor”, por isso merecia ser melhor considerada durante o processo, não se sente capaz de escolher, por achar que “não entende nada”. A forma como ocorre a negociação da indenização leva a moradora a duvidar dos seus próprios argumentos, ainda mais quando estes são pouco, considerados diante dos argumentos do poder público, reforçados pelas leis e procedimentos institucionalizados. Neste sentido, ela se sente incapaz de reverter a situação de desvantagem.

Foto: Socorro Leite

Figura 16 - Demolição de uma das casas indenizadas

Os valores não foram satisfatórios para nenhum dos entrevistados. Mas, os que resistiram por mais tempo sem aceitar o valor, tiveram a possibilidade de elevá-lo um pouco. Todos os entrevistados alegaram a dificuldade de encontrar casa no entorno com o valor estabelecido na negociação. Inclusive, duas das famílias ainda estão na área, apesar de ter encerrado o prazo dado pela URB, pois não acharam casa com o valor negociado.

*"Eu só aceitei renegociação, para que não viesse bater de frente, não viesse criar problema...Porque você encontra uma casa de 15 mil, de 20 mil, dentro de favela. É o que a gente mais vê. Num lugar que você não tem privilégio nenhum. E eu não vou dar uma vida a meus filhos. Eu sou pobre, mas a gente tem que procurar o quê? Melhorar cada vez mais. Não discriminando os ambientes abandonados. Porque a questão de favela, de palafitas, de lugares sem muita... não é a comunidade não, são os governantes que não dão uma moradia digna para as pessoas terem uma certa estabilidade de vida."*

**Fabrício é motoboy e trabalhava no entorno de Vila Esperança. Resistiu por várias negociações a aceitar o valor oferecido pela URB, mas acabou aceitando.**

Quatro dos cinco moradores entrevistados fizeram contraproposta do valor, mas não tiveram seus valores aceitos. Uma das entrevistadas fez uma contraproposta bem acima do valor fechado pela URB, provavelmente considerando em sua avaliação as possibilidades de ganhos financeiros, de acesso a equipamentos e de ampliar a casa, pois o terreno que ocupava possibilitava ampliação da casa.

*"...minhas clientes são todas daqui dessa área, dos prédios... E é o povo que tem condições. Aí eu vou ter a maior dificuldade, porque eu vou perder minha clientela."*

**Onilda já foi indenizada, mas não achou uma casa para comprar e ainda está em Vila Esperança.**

A relação desigual estabelecida entre o negociador e o morador se reflete no sentimento da moradora, que não fez contraproposta por achar que não valia a pena. Como não se considera o direito de moradia da população indenizada, a negociação do valor da casa acaba sendo como de qualquer objeto, e o negociador aparece como guardião dos cofres públicos.

*“Sem condições. Porque a URB dá o valor dela e peixe pequeno fica pra baixo, porque já viu formiga ganhar pra elefante? Eles lá dão a palavra deles. Antes deles darem o valor lá, eles mandam os homens vir. Aí eles medem tudo direitinho. E depois que os homens medem, a gente aguarda alguns dias. Depois eles mandam chamar, e quando a gente chega lá, eles já estão com a planta da casa. Aí eles dizem: o valor da sua casa é tanto.*

*Mas doutor, eu gostaria que aumentasse um pouco.*

*Sem condições, a gente já está dando um valor a mais. É o que eles dizem.”*

**Gertrudes morava numa casa de dois vãos com mais oito pessoas. Até o momento da entrevista não tinha achado casa para comprar nas redondezas de Vila Esperança, só do outro lado do Rio.**

Foto: Socorro Leite

Figura 17 - Vista de uma das casas indenizadas

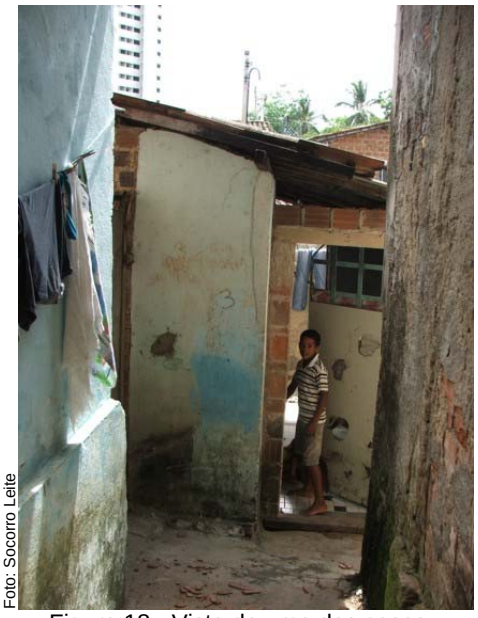

Foto: Socorro Leite

Figura 18 - Vista de uma das casas indenizadas

Em Vila Esperança, houve uma pressão a mais que influenciou na decisão dos moradores em aceitarem a indenização e saírem da área: além de estarem meio isolados na luta por suas moradias, da saída deles dependia a construção do primeiro bloco de habitacional. Portanto, havia o peso de não ser "empecilho" na luta da comunidade por melhoria.

*"Até por conta de não prejudicar a área. Muitos diziam: não, se a gente não aceitar vai prejudicar os moradores que vão ficar. Não questionaram em nenhum momento em ficar e negociar. "*

**Luiza é técnica da URB na COMUL Vila Esperança.**

De um modo geral, boa parte das famílias não escolheu por estar em situação de precariedade ou por não ter sido dada alternativa, mesmo sendo constatadas as diferenças de necessidades. Por serem escolhas baseadas em situações socioeconômicas diferenciadas, necessidades diferenciadas e oportunidades de participação diferenciadas, os resultados têm variações importantes de serem observadas, a partir das divergências apontadas pelos moradores em relação ao processo.

### 4.2.4.1 - Divergências e reações

Apesar da tendência a se criar uma postura homogênea entre os representantes das COMULs, existiram divergências internas, inclusive entre atores de um mesmo segmento. Em Asa Branca e Novo Prado, existiam divergências políticas entre os representantes das ZEIS, que em alguns momentos se traduziram em disputas dentro da COMUL. Em Asa Branca, especificamente, um dos representantes tinha uma postura mais individualista e acabava burlando algumas discussões coletivas para tentar resolver as questões diretamente com pessoas que tinham poder de decisão na URB.

*"... o discurso tem que ser o mesmo. Não se pode ter um discurso diferenciado do outro que luta pelo mesmo ideal. Então, havia essa divergência entre eu e ele (o outro representante da ZEIS). Ele chegando ao ponto de dizer: faça o seu que eu faço o meu. E isso não existia, não podia existir isso de maneira nenhuma. Eu fazia de tudo pra comunidade não perceber esse distanciamento, essa divergência, pra não atrapalhar o processo."*

**Geremias era representante da ZEIS na COMUL Torrões na época da construção do habitacional de Asa Branca.**

As divergências entre representantes das ZEIS e do poder público foram mais em relação a alguns pontos dos projetos e por questões operacionais que causavam atraso no andamento das ações. De um modo geral, as discordâncias entre esses dois atores foram se acomodando e não causaram grandes problemas ao andamento das ações, nas três áreas. Houve, ainda, as discordâncias com o setor de desapropriação, sobre valores das

indenizações, mas este setor não integra as COMULs. Em um dos casos de Vila Esperança, o valor da indenização aumentou depois do questionamento de uma das representantes da ZEIS.

As grandes discordâncias do processo e dos seus resultados vêm da população, o que, num primeiro momento, demonstra a falta de oportunidade para interferir, para participar ativamente do processo. Apesar da maioria dos entrevistados nas três áreas ter respondido que não discordou de nada, ao longo das entrevistas as divergências apareceram.

TABELA 15

Discordância dos moradores durante o processo de discussão

| Localidade | Sim | Não |
|---|---|---|
| **Asa Branca** | | |
| 1º ocupante que ficou | 3 | 12 |
| 1º ocupante que saiu | 3 | 3 |
| **Novo Prado** | 1 | 7 |
| **Vila Esperança** | 4 | 1 |
| **TOTAL** | **11** | **23** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

As respostas apresentadas por quem afirmou não ter discordado, como mostra a tabela 15, revelam uma apatia e até um certo receio de que discordando poderia ser prejudicado, como já foi visto. As condições socioeconômicas desfavoráveis e a moradia inadequada da maioria dos entrevistados interferem na postura e acabam refletindo um certo conformismo, o que seria o reconhecimento de uma interação desigual ao extremo.

*"Fiquei muito satisfeito, porque onde a gente morava, tinha era que agradecer. Ganhei uma casa de alvenaria, saneada, com banheiro dentro de casa. Não tinha do que reclamar."*

*"Quem tava na beira daquele canal não ia escolher, né?"*

**Ricardo e Renilda moravam nas Malvinas em barracos de madeira na beira do canal.**

*"Pra mim está ótimo. Pra quem morava de aluguel, estar aqui...Não tem do que se queixar, não tem do que reclamar, não."*

**Eurenice pagava R$ 150,00 de aluguel num quartinho em Novo Prado.**

Foto: Aurelina Moura.

Figura 19 - Condições de moradia nas Malvinas

Foto: Socorro Leite

Figura 20 – Correr-de-quartos insalubre em Novo Prado

Alguns dos moradores que disseram discordar de algo durante o processo se queixaram de falta de oportunidade para expressar o que discordavam. Outros disseram que, apesar de terem expressado suas discordâncias, de nada adiantou. Como a maioria não se manifestou contrária no momento certo, as discordâncias foram ignoradas, por representarem pouco diante das concordâncias.

*"Uma pessoa só nunca consegue erguer um automóvel, mas se juntar dez pessoas, aí consegue fazer alguma coisa. Então eu não ia brigar com uma potência, vamos dizer. Os radicais, os intransigentes que briguem, eu democraticamente me reuni, mas o pessoal achou por bem aceitar a proposta, então a gente aceitou para que não houvesse problemas."*

**Fabrício é ex-morador indenizado de Vila Esperança.**

As maiores discordâncias dizem respeito ao tamanho da casa e às limitações para a reforma destas em Asa Branca. Em Novo Prado, houve discordância de um morador sobre a clareza do processo e sobre a equiparação dos direitos de quem morava em casa alugada ou precária aos de quem tinha casa própria. Em Vila Esperança, observaram-se discordâncias sobre a alternativa oferecida, de pagar aluguel enquanto se construía os apartamentos, e a respeito dos valores das indenizações.

*"Não tinha nem como discordar, porque eles não discutiam com a gente. Em termos da casa, não deu pra discordar de nada. A gente só recebeu do jeito que tava."*

**Carmem só soube como era a sua casa no conjunto Asa Branca quando ela estava pronta.**

*"Meu barraco era muito grande e meu terreno era muito grande".*

**Giselle acabou trocando sua casa por outra casa fora na Roda de Fogo por conta do assassinato de seu marido.**

*" Dona Jandira colocou: a gente vai fazer uma planta de sua casa e do apartamento. Tudo bem! Mas só que ela não alertou a gente de que a gente podia ter outros direitos. Já que a gente estava lá, foi pro canto da parede e tinha que sair. Porque a gente não vai brigar com a URB. Sabendo que tem cinco pessoas para sair e eu vou ficar só. Eu não vou brigar por causa disso."*

**Lúcio, mesmo não concordando de início, foi morar no habitacional de Novo Prado, mas se queixa de ter sido tratado da mesma maneira que às pessoas que moravam de aluguel.**

*"Por isso que eu optei pelo dinheiro. Porque eu não tinha condições de passar um ano ou dois pagando aluguel."*

**Antonieta é a única moradora indenizada que não vai sair de Vila Esperança. Vai construir uma casa no quintal da casa da mãe.**

Além das discordâncias registradas pelos próprios moradores, algumas foram mencionadas pelos representantes das ZEIS e do poder público. No conjunto de Asa Branca, segundo a técnica social da URB, os moradores vindos de Asa Branca e Vila da Paz não queriam morar junto com os moradores das Malvinas. Uma outra questão, levantada por um dos representantes da comunidade, foi a falta de possibilidade das famílias escolherem suas casas. Em Novo Prado, uma discordância apontada foi que os moradores questionaram o pagamento dos gastos com o condomínio.

*"Houve divergência, digamos assim: se você mora aqui na esquina e eu não moro na esquina, eu moro lá dentro. Então, o que a pessoa da esquina queria era a casa na esquina. E houve uma questão, não, de fazer sorteio das casas. Quer dizer: se você tinha o privilégio de morar aqui nessa avenida, no sorteio você vai morar lá dentro. Perdia esse privilégio de esquina."*

**Lucas era representante da ZEIS na COMUL de Torrões na época.**

Para as pessoas que disseram terem discordado de algo, perguntou-se o que elas fizeram para mudar o que discordavam. O sentido da pergunta era saber até onde as famílias conseguiram chegar para tentar mudar decisões das quais discordaram. Não aceitar a solução, num primeiro momento, foi a resposta dos que estavam negociando a indenização e do morador de Novo Prado que não queria ir para o apartamento. Apesar da resistência inicial, eles acabaram aceitando a condição estabelecida. A posição mais radical foi da moradora de Asa Branca, que não concordava com a distribuição dos cômodos da casa e a reformou. Mesmo tendo reformado, ela foi morar em outra casa, fora do conjunto e alugou a reformada. Três moradores reclamaram em reuniões, dois solicitaram indenização e um morador afirmou não ter feito nada para mudar (ver tabela 16).

TABELA 16

O que os moradores fizeram para mudar suas discordâncias.

| Localidade | Nada | Reclamou nas reuniões | Reformou a casa | Solicitou indenização | Não aceitou a solução, à principio |
|---|---|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | | | | | |
| 1º ocupante que ficou | 1 | 2 | - | - | - |
| 1º ocupante que saiu | - | 1 | 1 | 1 | - |
| **Novo Prado** | - | - | - | - | 1 |
| **Vila Esperança** | - | - | - | 1 | 3 |
| **TOTAL** | **1** | **3** | **1** | **2** | **4** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

A falta de costume de falar em público, a baixa auto-estima, gerada pela situação de pobreza, e até descrença de que podem mudar alguma coisa, fizeram com que alguns moradores não tenham expressado suas discordâncias. De todo modo, para os que expressaram, houve apenas um retardo na aceitação da solução proposta.

De fato, as pressões existiram e as relações de poder, mesmo muito acobertadas pela idéia de participação e pelo argumento do "interesse coletivo", estiveram presentes em todas as escolhas possíveis, sejam estas relações mais horizontais, entre os próprios moradores das áreas, sejam relações mais verticais, entre representantes do Estado e a população. Em

alguns casos, as divergências durante o processo não resultaram em mudança do que estava sendo proposto de início.

## 4.3 - As escolhas possíveis e o acesso à moradia.

Um processo participativo que tem como pauta a discussão de política pública não pode ser avaliado apenas pelo processo, mas também pelos resultados que tem gerado na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Especialmente no caso do PREZEIS, o acesso a uma moradia digna é o objeto de toda a discussão e que, neste sentido, se torna o objeto das escolhas.

A pesquisa procurou saber dos moradores afetados pelas intervenções, de modo subjetivo, o que eles tinham perdido e ganhado com aquela solução habitacional. De um modo geral, os moradores de Asa Branca e Novo Prado avaliam positivamente sua relocação nos conjuntos. A grande maioria diz não ter perdido nada indo morar no conjunto habitacional, como mostra a tabela 17. Os que dizem terem perdido são os que saíram de Asa Branca e um morador que permanece no conjunto habitacional, mas reclama da violência na área. O único de Novo Prado que diz ter perdido é o mesmo que não aceitou a solução inicial.

TABELA 17

O que os moradores perderam indo morar no conjunto habitacional

| Localidade | Nada | Paz/ Tranqüilidade | Espaço | Árvores | Bichos | Convívio com a família |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | | | | | | |
| 1º ocupante que ficou | 14 | 1 | - | - | - | - |
| 1º ocupante que saiu | 4 | - | 2 | 1 | 1 | - |
| **Novo Prado** | 7 | - | - | - | - | 1 |
| **TOTAL** | **25** | **1** | **2** | **1** | **1** | **1** |

FONTE: Pesquisa de campo. (2005/2006)

A grande maioria respondeu que ganhou melhores condições de moradia, como mostra a tabela 18, o que já tinha sido observado, visto que as condições anteriores, para a maioria, eram extremamente precárias. Alguns falaram que o lugar é melhor e o fato de não pagar aluguel também apareceu como resposta. Um dos moradores diz ter ganhado paz, pois antes sofria ameaça de despejo pela mãe e hoje mora no apartamento com sua companheira e a enteada. Uma outra moradora de Novo Prado diz ter ganhado vontade de viver. A casa dela anterior estava no leito de uma rua, sob uma canaleta e tinha um só vão.

TABELA 18

O que os moradores ganharam indo morar no conjunto

| Localidade | Nada | Paz/ Tranqüilidade | Melhores condições de moradia | Lugar melhor | Não pagar aluguel | Vontade de viver |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | | | | | | |
| 1º ocupante que ficou | 1 | - | 11 | 4 | 1 | - |
| 1º ocupante que saiu | 3 | - | 3 | 1 | - | - |
| **Novo Prado** | 1 | 1 | 5 | - | 1 | 1 |
| **TOTAL** | **5** | **1** | **19** | **5** | **2** | **1** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

*"Eu ganhei muita coisa, porque não entra água, não tem pingueira. A gente morava ali no sufoco. Quando chovia a gente tinha que juntar as camas, porque pingava. Agora não. Agora eu tenho pena de quem mora em casa de tábua."*

**Marisa é moradora de Asa Branca**

*"A gente aqui está no paraíso, em relação a onde morava".*

*"Pra mim eu ganhei aqui na loteria."*

**Diogo morava num imóvel alugado e Kenia num imóvel de um só vão.**

No caso de Vila Esperança, apenas uma moradora afirma ganhar alguma coisa saindo da área: a possibilidade de conseguir comprar uma casa mais espaçosa, pois a sua era muito pequena para nove pessoas e não tinha possibilidade de aumentar. Os demais relacionaram as perdas às facilidades que têm de deslocamento, equipamentos e possibilidades de trabalho. Isso se deve ao fato de Vila Esperança estar inserida numa área bem-estruturada, uma das mais valorizadas da cidade.

Mesmo a maioria dos entrevistados, na época da pesquisa, não tendo achado ainda uma casa, já haviam feito pesquisa de mercado, que indicava a remota possibilidade de comprar uma casa naquelas proximidades, por isso as lamentações foram generalizadas.

***"**Agora eu só estou achando dificuldade, pra mim, porque infelizmente eu estou tão perto de sair daqui. Porque a URB deu um prazo à gente de cinco dias. E esses cinco dias já terminaram. Só que eles deram esse prazo, da gente ficar ainda esse mês. E está sendo muito corrido, porque o dinheiro muito pouco, casa está um preço absurdo. E se eu for encontrar uma casa pra mim barata, eu vou encontrar na Detran. Então se é pra viver na Detran é melhor estar embaixo da terra. Um lugar perigoso, cheio de violência. Um lugar falado por tudo quanto é lugar. Eu não quero morar num lugar desses. Eu quero trazer melhoria pra meus filhos, pra minha família, tá entendendo.**"*

**Gertrudes se referiu ao Detran, que é uma favela do outro lado do rio, onde segundo ela o recurso da indenização daria para comprar uma casa.**

Sobre os **aspectos do direito**, mencionados no capítulo 2, que constituem o acesso à moradia adequada, pode-se perceber que esses não foram atendidos em sua plenitude e que, por isso, as famílias, apesar de estarem, em geral, em condições melhores de moradia depois da relocação, continuam vulneráveis e em busca de soluções mais adequadas.

O primeiro dos aspectos mencionados, a **segurança legal da posse**, refere-se à possibilidade de ameaça de despejo, que afeta ocupações tanto em áreas privadas, quanto em públicas. No caso dos dois conjuntos habitacionais, os títulos de CDRU ainda não foram emitidos em nome dos ocupantes. Em Asa Branca, apesar de estarem lá há sete anos, os moradores ainda têm um termo de compromisso que foi entregue com as chaves. Já em Novo Prado, nem isso as famílias têm, pois não houve uma entrega formal das chaves. Os moradores ocuparam os apartamentos com receio de que outras pessoas pudessem ocupá-los. O fato das famílias não terem ainda o título de posse, não significa dizer que estas estejam ameaçadas de despejo, contudo, elas continuam morando em imóveis irregulares ou repassando os mesmos de forma irregular.

Com os moradores de Vila Esperança, não se pode avaliar, mas, por conta dos valores negociados, há uma chance de que algumas famílias tenham comprado imóveis em áreas irregulares, especialmente se estas optaram por comprar imóveis em bairros mais valorizados.

Um conjunto de aspectos do direito diz respeito à **localização** da habitação, que, como já foi ressaltado, é essencial para a sobrevivência das famílias. Nos casos dos dois conjuntos habitacionais, o fato de terem sido construídos dentro das próprias ZEIS possibilitou o não rompimento das relações de trabalho e de amizade dos moradores com o entorno, apesar de alguns moradores terem se queixado do afastamento em relação a membros da família.

A **acessibilidade**, nos dois casos é garantida por vias, bem definidas e pavimentadas e possibilidade de transporte para outras áreas da cidade. Tanto o conjunto de Asa Branca, quanto o de Novo Prado estão próximos a terminais de ônibus. No que se refere à acessibilidade das unidades habitacionais, Novo Prado apresenta dificuldades para os apartamentos do segundo pavimento em diante, já que o acesso é feito por escada. Contudo, houve uma discussão entre os moradores, intermediada pela COMUL, e as famílias que apresentam membros com dificuldades de locomoção. Estes ficaram com os apartamentos do térreo.

No que se refere à **infra-estrutura**, a princípio houve uma preocupação em dotar as habitações de infra-estrutura básica, contudo, a falta de manutenção e até a escolha inadequada da solução criaram problemas que se refletem em riscos para a saúde das pessoas. Em ambos os conjuntos, existem problemas com o esgotamento sanitário que

transborda e escorre a céu aberto em alguns trechos. Em Novo Prado, o primeiro bloco foi construído sem se estruturar o entorno do bloco, deixando-o isolado no terreno.

Foto: Socorro Leite

Figura 21 - Esgoto correndo a céu aberto em Asa Branca

Quanto aos **materiais** empregados na construção, percebe-se a preocupação em economizar, especialmente com acabamento. Nos dois casos, as casas ou apartamentos não foram rebocados, o que gerou problemas de infiltração pelas paredes. O reboco deveria ter sido executado, pelo menos na parte externa das construções, de modo a proteger melhor as paredes das chuvas. A maior parte dos moradores de Asa Branca rebocou suas casas por conta própria, o que ajudou a resolver o problema.

O aspecto do direito que se refere ao **custo acessível** pode ser interpretado com relação ao custo da unidade habitacional, mas também aos custos decorrentes do acesso a uma habitação regularizada. Em relação à unidade habitacional, não houve pagamento dos moradores por isso. Tratou-se de uma compensação pelo outro imóvel que foi demolido. Contudo, no que se refere aos custos de permanência nos imóveis, para algumas famílias ficou elevado em relação ao seu padrão de renda. Contas de água, energia e despesas rateadas do condomínio, não cabem no orçamento de parte das famílias. Parte delas tinha estes serviços de forma clandestina, especialmente os que moravam em situação mais precária. Esse é um problema que reflete a dificuldade de acesso à moradia por grupos muito pobres e que tem a ver com acesso a uma renda adequada a sua manutenção.

Quanto à **adequação cultural**, aspecto mais subjetivo de ser avaliado, observou-se nos dois conjuntos que muitos conflitos são gerados pelo fato das casas ou apartamentos serem colados uns nos outros. Brigas entre familiares, som alto, a própria privacidade é questionada pelos moradores e isso pôde ser constatado nas visitas de campo. Uma outra questão apontada como inadequada foi a falta de quintal, seja para criar bichos ou cultivar plantas, seja para ampliar as casas.

Apesar de muitas famílias não terem se queixado do número de quartos, sabe-se que muitas das famílias são numerosas. No caso de Asa Branca, principalmente, o fato de só ter sido construído um quarto na casa, fez com que várias famílias se instalassem de forma precária por um bom tempo, até que houvesse possibilidade de construir um segundo quarto. Até hoje, algumas famílias não conseguiram construir o segundo quarto por falta de condições financeiras.

Segundo GONH (1991), as conquistas referentes à moradia, em muitos casos, podem ser consideradas como direitos de cidadãos de segunda categoria, visto que as tipologias utilizadas partem de “padrões apropriados” aos pobres, que acabam reduzindo a qualidade da habitação e criando espaços de atrito entre os usuários de bens comuns, futuramente. Tais aspectos são importantes de serem observados, visto que muitos deles já tinham sido apontados como discordâncias pelos moradores, mas não foram considerados na solução habitacional. Isso vem reforçar a necessidade de respeito à diversidade e à pluralidade que deve ser considerado num processo participativo, especialmente quando o objeto que move essa participação é o bem maior dessas famílias, a casa.

Observados os aspectos do direito à moradia, que resultaram em soluções mais ou menos adequadas à realidade das famílias, a pesquisa buscou investigar se a falta de oportunidade de escolher durante o processo participativo ou a inadequação da moradia, sob alguns aspectos, influenciou ou tende a influenciar na relação com o mercado imobiliário local. Deste modo, foram levantadas questões relativas à relação com o mercado e às escolhas que acontecem depois da relocação das famílias.

### 4.3.1 - Escolhas a partir da relação com o mercado.

A dinâmica imobiliária numa área ocupada por população de baixa renda, muitas vezes é maior que nas demais áreas da cidade. Um dos fatores que pode influenciar isto é a instabilidade financeira por que passam essas famílias. Segundo ABRAMO e FARIA, o comportamento dos pobres, no que se refere à mobilidade residencial, tende a responder às necessidades mais imediatas, com critérios associados a fatores de ordem econômica.

O fato é que os motivos, de ordem pessoal ou relacionados a fatores externos, podem influenciar nas escolhas decorrentes da relação com o mercado. “ As decisões de deslocamento residencial intra-urbano são tomadas atendendo a determinadas condições individuais (ciclo de vida familiar, mobilidade social), e estruturais (relação renda/emprego e disponibilidade de crédito imobiliário), determinando a direção do fluxo, que em última

instância é determinado pelo grau de satisfação/insatisfação com o lugar de origem, ..." (ABRAMO e FARIA, ....p. 431).

No caso dos conjuntos habitacionais investigados, a satisfação com o imóvel concedido para as famílias pode ter tido maior influência que os demais fatores, visto que algumas das inadequações às necessidades das famílias já tinham sido apontadas como divergências anteriormente. No conjunto habitacional de Asa Branca, essa dinâmica ocorreu, apesar das restrições que as famílias tinham, por se tratarem de imóveis públicos. Algumas das trocas ou vendas foram registradas pela COMUL junto à URB-Recife, mas a maioria foi de transações informais.

Um fato inusitado encontrado lá foi a subdivisão de 4 casas, onde se abrigaram mais 4 famílias, sendo três delas famílias de parentes, que não podiam pagar aluguel. A outra foi uma divisão de uma das casas compradas e que vinha sendo alugada pela moradora como forma de complementar a sua renda.

TABELA 19

Mobilidade residencial no conjunto Asa Branca

| Situação do Imóvel | Destino da família que saiu | Origem da família que chegou | Quantidade |
|---|---|---|---|
| Trocado por imóvel fora da área | Malvinas | Malvinas | 2 |
| | Vila da Paz | Vila da Paz | 1 |
| | Roda de Fogo | Roda de Fogo | 1 |
| | **Subtotal** | | **4** |
| Vendido | UR 7/Várzea | Bongi | 1 |
| | Torrões (ocupação) | Jaboatão | 1 |
| | Goiana | Bongi | 1 |
| | Conjunto Asa Branca (casa da mãe) | Paulista | 1 |
| | Roda de Fogo | Jaboatão | 1 |
| | **Subtotal** | | **5** |
| Alugado | Não saiu (casa dividida) | Malvinas | 1 |
| | Roda de Fogo | Cidade Universitária | 1 |
| | Sítio das Palmeiras (casa da mãe) | UR 7/ Várzea | 1 |
| | Iputinga (casa da mãe) | Conjunto Asa Branca | 1 |
| | **Subtotal** | | **4** |
| Cedido | Não saiu (casa dividida) | São Paulo | 1 |
| | Não saiu (casa dividida) | Torrões | 2 |
| | **Subtotal** | | **3** |
| Doado | Morreu | Vila da Paz | **1** |
| **Total de Imóveis ocupados por outras famílias** | | | **17** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Apenas uma das famílias que venderam o imóvel foi morar em outro município. As demais que saíram, seja por ter vendido, alugado ou trocado, foram morar em casas nas proximidades, provavelmente por dependerem de relações já estabelecidas naquele entorno. Duas das famílias que venderam voltaram para o conjunto habitacional para morar

em casas alugadas. Outras duas famílias alugaram e foram morar na casa da mãe, provavelmente para poder contar com o aluguel na complementação da renda. Em relação aos que foram morar no conjunto, a maioria também veio de áreas próximas de Asa Branca. Contudo, quatro famílias vieram de outros municípios, entre elas, três das cinco famílias que compraram imóveis em Asa Branca.

Foram encontrados e entrevistados seis moradores que saíram do conjunto Asa Branca. Ao serem abordados sobre o motivo da venda, troca ou aluguel das casas, as razões que surgiram foram as mais diversas. Três dos entrevistados responderam que saíram por acharem a casa pequena para o tamanho de suas famílias. Uma outra saiu porque o marido vendeu a casa, já que eles iam se separar, outra porque mataram o marido perto da casa do conjunto e outra porque o aluguel ajuda a sobreviver.

*"Não estou dizendo que eu fiz besteira, porque a casa que eu tenho lá é uma casa grande. Boa demais. Ao mesmo tempo lá não está servindo pra mim. Porque meus filhos trabalham aqui. Lá o acesso é mais difícil..."*

**Os filhos de Bruna vendem água mineral nas redondezas de Asa Branca. Sua casa na UR 7 está alugada.**

*"Na época ele vendeu porque a gente ia se separar e ele não queria que eu ficasse. Aí ele acabou vendendo."*

**O marido de Leila vendeu a casa, gastou o dinheiro e depois eles voltaram a morar no conjunto em casa alugada. Ela afirma ter conseguido comprar uma casa em Rei do Gado e que vai se mudar para lá.**

*"Eu aluguei porque eu não tenho marido. Eu vim pra cá (casa da mãe) porque aqui, com o aluguel de lá, eu faço minha vida."*

**Sandra mora na casa da mãe, com os filhos, em Sítio das Palmeiras, e aluga a sua casa de Asa Branca.**

As duas últimas falas ilustram a submissão e dependência que caracteriza o papel da mulher nas relações estabelecidas na família, o que as torna ainda mais vulneráveis nas relações com o poder instituído. A primeira não pôde escolher continuar morando na casa, pois o marido a vendeu, mesmo não podendo fazer isto oficialmente. A segunda alega a necessidade de alugar a casa pelo fato de não ter marido. Na verdade ela não tem renda suficiente para sustentar a si e a seus filhos, o que a faz escolher alugar a casa.

Como afirma SANTOS (2000, p. 267) , "...as relações de poder não ocorrem isoladas, mas em cadeias, em seqüências ou em constelações." Para as mulheres que dependiam financeiramente de um marido, as escolhas foram ainda mais limitadas. No caso das mulheres chefes de famílias, que representam um grande número nas áreas populares, a

liberdade de escolha parece ter sido um pouco maior, apesar das restrições financeiras acarretadas por baixos salários, quando existem, e do peso que os filhos têm nas decisões tomadas.

As novas habitações das famílias encontradas fora do conjunto não representam o que pode ser chamado de moradia adequada, considerando que na maioria dos casos as famílias se beneficiaram em alguns aspectos, mas em outros não. Das famílias que venderam a casa, que voltaram a morar no conjunto em casas alugadas, uma está comprando casa numa ocupação sem nenhuma infra-estrutura nas proximidades e a outra está à procura de casa para comprar. As outras casas, de famílias que trocaram ou alugaram, apresentam inadequação seja na infra-estrutura (falta de saneamento, pavimentação e drenagem), apesar das casas terem uma área construída maior ou possibilidade de ampliação, seja por representarem co-habitação[12]. Apenas uma das famílias entrevistadas conseguiu comprar outra casa fora do conjunto e mantém a de lá alugada, com perspectiva de cedê-la para a filha que vai casar[13].

Para os que continuam morando em Asa Branca e que foram entrevistados, a maioria não pensa em vender o imóvel. Para os que já pensaram em vender, os motivos são diversos: insatisfação com o lugar, problemas com os vizinhos, violência e dificuldade financeira. Apenas duas pessoas que disseram terem discordado de alguma coisa durante o processo pensam em vender.

Em Novo Prado, apenas uma pessoa já pensou em vender, quando recebeu a conta de energia que chegou num valor muito alto. Os demais dizem não terem pensado nisto ainda, como mostra a tabela 20. Um dos moradores, o que foi escolhido como síndico provisório, demonstrou uma boa compreensão sobre as limitações do CDRU, apesar de ainda não ter recebido o título.

*“Eu pensei (em vender) quando as contas vêm da luz. É um absurdo, eu pagava...não passava de R$15,00, agora vem R$ 60,00 e poucos, R$ 70,00 e poucos.”*

**Kenia diz que já não paga a conta há cinco meses e já acionou o PROCON. Afirma que se a CELPE cortar vai fazer ligação direta.**

*”Isso daqui é uma concessão, então se é uma concessão eu não posso vender. Eu fui agraciado com uma concessão pela prefeitura, pra morar o tempo que eu quiser...”*

**Diogo é o sindico provisório do habitacional de Novo Prado.**

[12] No caso da moradora que alugou a casa e foi, junto com os filhos, morar com a mãe.
[13] A compra da casa, segundo a entrevistada, foi possível graças a um recurso extra, de uma indenização trabalhista.

TABELA 20

Moradores que pensam em vender os imóveis

| Localidade | Sim | Não |
|---|---|---|
| **Asa Branca** | 5 | 10 |
| **Novo Prado** | 1 | 7 |
| **TOTAL** | **6** | **17** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Quase a metade das famílias entrevistadas em Asa Branca já foram abordadas com proposta de venda, que variaram entre R$ 9.000,00 e 15.000,00. Já em Novo Prado, duas das oito entrevistadas foram sondadas sobre a venda de seus imóveis, mas sem especificação de valor. O que se observa é que esses conjuntos são rapidamente incorporados à dinâmica imobiliária informal e as famílias continuam morando na informalidade, seja nos próprios conjuntos, pois não estão regularizados, seja em outras opções de moradia em áreas não-regularizadas.

*"Agora mesmo saíram 3 daqui (queriam comprar a casa). Mas, eu tenho vontade e na mesma hora desisto... Sair daqui pra comprar uma pior do que essa, é melhor ficar aqui mesmo."*

**Tânia é moradora de Asa Branca**

É interessante observar que uma parte das pessoas que disseram não pensar em vender a casa, se referiu a esta como um bem que queria deixar para os filhos. Todas que se referiram aos filhos eram mulheres. Isto reforça o fato de que, para as mulheres, a preocupação com o futuro dos filhos é maior e isso interfere nas escolhas relativas à habitação.

*"Eu por mim, essa daqui (a casa), por vida é minha e por morte é das minhas filhas."*

**Erundina é moradora de Asa Branca**

A grande maioria dos entrevistados disse saber quanto vale seu imóvel, como mostra a tabela 21. Destes, a maior parte tomou como parâmetro outras casas negociadas nas proximidades. Uma parte, também, se reporta à localização para justificar o valor. Em Asa Branca, os valores apresentados variaram de R$ 8.000,00 a R$ 25.000,00 e, em Novo Prado, de R$ 12.000,00 a R$ 25.000,00. Essa é uma informação importante para as escolhas a partir da relação com o mercado, pois dela depende a negociação, e da negociação uma outra oportunidade de reinserção no espaço urbano em condições favoráveis.

TABELA 21

Moradores que sabem quanto vale seus imóveis

| Localidade | Sim | Não | Não tem preço |
|---|---|---|---|
| **Asa Branca** | 12 | 2 | 1 |
| **Novo Prado** | 4 | 4 | - |
| **TOTAL** | **16** | **6** | **1** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

*"Eu acho que não tem preço. Porque a gente se desfazer daquilo que a gente ganhou com tanto sacrifício,... A gente vai vender uma casa dessa hoje pra comprar outra aonde? Então a gente já está localizado."*

**Ricardo é morador de Asa Branca desde o começo.**

"*A minha mesmo, na época, até por R$ 9.000,00 eu tava dando. Apesar do que depois eu fui olhar e o dinheiro não dava pra comprar outra...Só um terreno, como eu ia morar no terreno?"*

**Etelvina é moradora de Asa Branca desde o começo.**

A base informacional sobre o valor da casa é formada a partir da relação com os vizinhos que venderam, a partir de informações sobre outros conjuntos, outras casas na localidade e, às vezes, até de informações vindas dos próprios representantes da prefeitura.

*"Ela disse que o pessoal da Torre estava vendendo barato. Aí ela disse: como é que a URB gasta tanto dinheiro assim, pra vocês venderem de graça."*

**Juventino é morador de Novo Prado e se referia à técnica da URB.**

Assim como os moradores que são indenizados, os que vendem suas casas estabelecem uma negociação, só que neste caso numa relação menos desigual, pois quase sempre o comprador é da mesma classe social e está à procura de uma casa para morar. Contudo, a depender da urgência que a família tem de vender a casa, ela pode aceitar valores "abaixo do mercado" e não conseguir comprar outra casa com as mesmas condições.

No caso de Vila Esperança, a relação com o mercado aconteceu concomitantemente com as negociações com a URB sobre o valor da indenização. Essa procura de um imóvel para comprar fez com que os moradores construíssem melhor a argumentação sobre o aumento do valor. Contudo, não houve muita alteração nos valores propostos pela URB, visto que esta não toma como referência a nova habitação que será comprada, como já mencionado.

Para os moradores indenizados de Vila Esperança, as opções mais próximas da área compatíveis com o recurso que eles dispunham eram os morros do entorno (Alto do Mandú e Alto Santa Terezinha) ou, do outro lado do rio, nas áreas pobres do bairro da Iputinga. No caso da opção de morar no morro, duas das entrevistadas afirmaram não contar com esta opção por problemas de saúde.

*"O que eu lamento é tomar essa medida precipitada, como tomei, e sair daqui. Infelizmente eu não vou morar mais nunca num lugar desses. Porque aqui é um lugar privilegiado. Tem ônibus ali, tem hospital aqui, tem mercado ali, tem tudo aqui. E esse dinheiro que tu arrumou, tu tem que ir pra Sítio dos Pintos, pra Dois Irmãos, pra Guabiraba, pra Paulista, pra Abreu e Lima. Tu encontra casa que tu fica até com dinheiro. Eu quero é ter uma casa digna num lugar bom, porque, eu não tenho hoje?"*

**Fabricio é ex-morador de Vila Esperança.**

TABELA 22

Destino das famílias em Vila Esperança

| Valor negociado (R$) | Destino da família |
|---|---|
| 35.524,23* | Ainda não saiu |
| 23.157,00 | Maranguape / Paulista |
| 23.000,00 | Caxangá |
| 23.000,00 | Não informou |
| 21.171,11 | Alto Santa Izabel |
| 18.567,17 | Ibura |
| 17.774,31 | Brejo da Guabiraba |
| 12.296,72 | Ainda não saiu |
| 11.173,29 | Construir outra casa no terreno da mãe na área |
| Não informado | Ainda não saiu |

* A indenização, neste caso, foi maior que as outras porque foram indenizados dois imóveis. Uma casa e um ateliê de costura, onde a proprietária trabalhava.

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006). / URB - Recife

Na impossibilidade de comprar uma habitação no entorno de Vila Esperança, outros fatores podem ter pesado na escolha do novo local de moradia. O casal que foi morar no Ibura, por exemplo, tem seus filhos morando lá e isso ajudou a decidir. O conjunto de critérios para a escolha, nestes casos, pode ter sido o mais diverso e a possibilidade de escolha de uma nova moradia, representada pelo valor da indenização, pode não ter correspondido às necessidades de cada família, na medida em que não houve preocupação com o direito à moradia adequada dessas famílias.

## 4.4 - A participação pós-intervenção

A ocupação do conjunto habitacional de Asa Branca, após sete anos, permite perceber uma certa avaliação por parte da população, no que se refere à inserção política daqueles moradores. Os comentários de boa parte dos moradores que permaneceram lá vêm no sentido de reforçar uma sensação de abandono pelos representantes comunitários e pela prefeitura. Muitos se referiram a um representante da área que participava da COMUL na época e era atuante e que morreu.

*" Aqui não tem mais nada, esse negócio de ZEIS, ... Tem um papel aqui que entregaram. As pessoas não estão mais interessadas. A lâmpada daqui queimou e ninguém se interessou em ligar."*

**Afrânio mora no conjunto Asa Branca. Durante a entrevista ele e sua mulher se queixaram muito da violência e do abandono do conjunto.**

*"Entregaram as chaves e foram embora".*

**Ricardo é morador de Asa Branca**

Foto: Arquivo da FASE

Figura 22 - Entrega das casas aos moradores de Asa Branca

As queixas sobre o possível abandono da área reforçam a idéia de dependência criada entre moradores e representantes comunitários, de modo que parece não ter sido trabalhada a autonomia daqueles sujeitos, de forma que eles mesmos fossem responsáveis por reivindicar as manutenções necessárias, seus títulos de posse, entre outros.

O fato daqueles moradores terem resolvido seus problemas mais urgentes ou da COMUL de Torrões ter redirecionado seu foco, passando a atuar mais em outras áreas, pode ter desmotivado a participação dos moradores do conjunto Asa Branca. Mais de 70% das famílias dizem não participar mais das reuniões de COMUL (ver tabela 23), sendo o

percentual ainda maior para as famílias que vieram de fora e não participaram do processo de discussão do conjunto habitacional. Uma outra suposição é a de que o processo de discussão das intervenções em Asa Branca pode não ter estimulado a criação de um mundo comum, da esfera pública tratada por ARENDT, de modo que as famílias afetadas pela intervenção estivessem discutindo outras intervenções para outras famílias ou outros assuntos de seu interesse.

TABELA 23

Participação dos moradores de Asa Branca nas reuniões de COMUL

| Situação do Imóvel | Sim | Não | Às vezes |
|---|---|---|---|
| 1º Ocupante | 6 | 20 | 2 |
| Alugado | 0 | 4 | 0 |
| Cedido | 1 | 2 | 0 |
| Vendido | 0 | 4 | 1 |
| Doado | 0 | 1 | 0 |
| Trocado (Fora do habitacional) | 1 | 2 | 1 |
| Trocado (Dentro do habitacional) | 1 | 0 | 0 |
| Subtotal não são 1º Ocupante | 3 | 13 | 2 |
| **TOTAL** | **9** | **33** | **4** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Os depoimentos reforçam a idéia de que a comunidade precisa de um representante e que ela acredita que esse representante vai resolver os problemas da área. Contudo, não se percebeu nenhuma movimentação no sentido de eleger este representante.

Já em Novo Prado, a grande maioria disse participar das reuniões de COMUL, como mostra a tabela 24. De fato, a intervenção ainda não foi concluída, pois existem problemas na obra que estão sendo resolvidos pela construtora. Esses problemas podem estar mobilizando a população a participar neste momento, o que não quer dizer que aconteça a mesma coisa que aconteceu em Asa Branca, posteriormente.

TABELA 24

Participação dos moradores de Novo Prado nas reuniões de COMUL

| Situação do Imóvel | Sim | Não | Às vezes |
|---|---|---|---|
| 1º Ocupante | 10 | 0 | 2 |
| Cedido | 0 | 0 | 1 |
| **TOTAL** | **10** | **0** | **3** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

No que se refere à participação em reuniões de entidades locais, há um percentual um pouco maior de moradores de Asa Branca que dizem participar (ver tabela 25). A entidade

mais citada entre os que disseram participar é o Conselho de Moradores do Bairro dos Torrões – COMBAT.

TABELA 25

Participação dos moradores de Asa Branca nas reuniões de entidades locais

| Situação do Imóvel | Sim | Não | Às vezes |
|---|---|---|---|
| 1º Ocupante | 11 | 15 | 2 |
| Alugado | 0 | 4 | 0 |
| Cedido | 1 | 2 | 0 |
| Vendido | 0 | 4 | 0 |
| Doado | 0 | 1 | 0 |
| Trocado (Fora do habitacional) | 0 | 4 | 0 |
| Trocado (Dentro do habitacional) | 1 | 0 | 0 |
| Sub-total não são 1º Ocupante | 2 | 16 | 0 |
| **TOTAL** | **13** | **31** | **2** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

Em Novo Prado a situação se inverte. Menos pessoas dizem participar de reuniões de entidades locais, como mostra a tabela 26. A entidade local mais citada foi a Associação de Moradores do Bongi.

TABELA 26

Participação dos moradores de Novo Prado nas reuniões de entidades locais

| Situação do Imóvel | Sim | Não | Às vezes |
|---|---|---|---|
| 1º Ocupante | 5 | 7 | 0 |
| Cedido | 0 | 1 | 0 |
| **TOTAL** | **5** | **8** | **0** |

FONTE: Pesquisa de campo (2005/2006).

O fato das COMULs serem regulamentadas, fixando o número de representações da ZEIS, as torna muito restritas e inibe o reconhecimento de outras lideranças não-eleitas para o PREZEIS, que possam surgir ao longo do processo. A própria lei do PREZEIS, ao tratar a COMUL como espaço privilegiado, faz com que quase todas as demandas tenham que passar por ela, colaborando para a concentração de poder, ao mesmo tempo em que se filtram os conflitos nas áreas. Isso ocorre, pelo menos enquanto o foco é aquela determinada área, gerando uma dependência na população que, por seu lado, se acomoda ao se sentir "beneficiada" pela intervenção e continua cobrando dos representantes da COMUL os seus serviços de interlocutor. Há um descompasso entre a redefinição de prioridade de intervenção das COMULs e a organização da população relocada para se auto-representar na busca por seus direitos.

As relações emancipatórias, que deveriam estar sendo construídas através da participação dos moradores nas discussões sobre as intervenções, parecem não ter acontecido, nem surtido muito efeito na construção de uma esfera pública, entendendo esta como um processo contínuo que tem preocupação com as futuras gerações, como afirma ARENDT (1991). Há um rompimento neste processo, o que, no caso de Asa Branca, se torna mais claro, sem que a população esteja preparada para cobrar seus direitos, sem depender de representação. O foco do processo participativo apenas para viabilizar a obra, sem estímulo à participação antes e depois, parece ter comprometido a constituição de um processo contínuo, que fortalecesse a ação dos moradores, traduzida em maior autonomia.

# 5 - Considerações Finais

Por um longo período da nossa história, a relação entre Estado e população pobre nas intervenções de melhoria urbana ocorreu de modo a reforçar o padrão de desigualdade socioeconômica estabelecido em nossa sociedade e, consequentemente, a negar possibilidades de escolha a essa população, como foi demonstrado no capítulo 1. Marcada por muitos conflitos, esta relação estabeleceu uma cultura no tratamento da população pobre, que só vem demonstrando sinais de mudança nas últimas décadas, a partir do estabelecimento de práticas participativas e intervenções voltadas à efetivação do direito à moradia, a exemplo do PREZEIS.

Contudo, o capítulo 2 mostrou que a depender da concepção sobre a participação considerada, a população pode ou não ser entendida como capaz de decidir, e consequentemente participar de forma efetiva. Ao considerá-la capaz de decidir, a constituição de uma esfera pública, que respeitasse a diversidade e a pluralidade dos atores envolvidos contribuiria com a criação de possibilidades de escolha para a população. Tais escolhas, decorrentes do processo participativo, teriam influência de fatores como a base informacional, as oportunidades de participação em discussões e interações públicas e os valores sociais. Mas, permeando a formação dos critérios, estariam os condicionantes socioeconômicos da população, que limitam as possibilidades de escolha e interferem nas decisões. Neste sentido, a habilitação social dos atores para a participação efetiva poderia ocorrer a partir do próprio processo, mas também a partir da ampliação do acesso da população aos seus direitos sociais e políticos.

Em sendo um processo participativo voltado para a discussão de intervenções de melhorias urbanas em área ocupada por população pobre, onde parte da população é removida, as escolhas nem sempre estão acessíveis a essas pessoas. A população removida, muitas vezes, tem restrições de possibilidades de escolha relativas à sua nova moradia e, neste sentido, as escolhas acabam ocorrendo com base em aspectos que não contemplam o direito à moradia adequada.

À luz da lei do PREZEIS, o Capítulo 3 observou que há um afastamento do que foram os ideais e as idéias institucionalizadas através da lei, da prática atual, tanto no que se refere à participação da população, quanto ao processo de remoção e relocação das famílias. Mesmo considerando que a lei reforça o poder da COMUL, tratando-a como espaço privilegiado, estão previstos momentos de discussão e definição com a população, especialmente na definição de

prioridades apontadas pelos planos urbanísticos. Contudo, boa parte dos próprios planos estão sendo descumpridos no que se refere à solução habitacional para as famílias removidas, colocando em prática soluções não-priorizadas pelo PREZEIS.

A pesquisa realizada em Asa Branca, Novo Prado e Vila Esperança possibilitou um aprofundamento do conhecimento da realidade, ao longo do capítulo 4. De modo geral, observou-se que não há um processo contínuo de participação da população, sendo esse intensificado no momento de operacionalizar as intervenções. Deste modo, as escolhas para a população removida são muito restritas, considerando a situação socioeconômica desfavorável, a própria situação de ter que sair em nome do interesse coletivo, o acesso a poucas informações que auxiliem as escolhas e a poucos momentos de discussão e interação públicas.

Partindo da hipótese inicial deste trabalho e das observações feitas a partir da pesquisa de campo, é possível constatar que as práticas são determinantes no estabelecimento de oportunidades de escolhas concretas. Portanto, mesmo tendo a participação popular prevista em lei, com previsão de momentos de discussão e condições necessárias para tanto, o PREZEIS não conseguiu instaurar um processo contínuo de participação nas áreas pesquisadas, de modo que as famílias envolvidas pudessem chegar mais conscientes nos momentos de discussão e definição e dar continuidade à sua luta pela efetivação de seus direitos pós-intervenção.

Ao mesmo tempo, não pode ser atribuída tal responsabilidade exclusivamente ao PREZEIS, visto que ao ser um espaço institucional, não pode substituir a organização local da comunidade. Por ser um Plano de Regularização, este tem uma finalidade que delimita sua intervenção nas áreas. Neste sentido, não tem o papel de mover a constituição de uma esfera pública, mas pode servir como instrumento para potencializar esse processo.

Como instrumento que agrega a participação da população no desenvolvimento das intervenções urbanísticas, o PREZEIS alimentou pouco a participação efetiva da população removida, no sentido de possibilitar escolhas concretas. Embora, a partir de suas intervenções, tenha havido uma intensificação dos momentos de discussão com a população, as discussões não foram revertidas em oportunidades de participar das decisões realmente essenciais para essas famílias. Tais momentos de discussão, mesmo culminando em oportunidades de escolha para a população, não encontraram uma população dotada de informações suficientes e por isso, em muitos casos, as escolhas foram feitas com base em pouca informação.

Em outras palavras, não se potencializou a habilitação social dos atores para a participação. O que se refere, também, à articulação com oportunidades de melhoria das condições socioeconômicas, ressaltadas por SANTOS (2000). Segundo o autor, as práticas e lutas emancipatórias devem se articular em rede para que sejam bem sucedidas e isto passa pelo reconhecimento de constelações de direitos. A vulnerabilidade socioeconômica de boa parte das famílias também limitou as escolhas decorrentes do processo participativo, o que reforça a necessidade de trabalhar políticas integradas de modo que os atores estejam melhor habilitados a participar.

Logicamente, cada caso guarda especificidades que têm maior ou menor rebatimento no que se refere à participação da população. O processo de planejamento e implementação da intervenção em Asa Branca, por ter sido mais longo e ter ocorrido há mais tempo, possibilitou uma análise mais completa. Nos casos de Novo Prado e Vila Esperança, pode-se dizer que os processos ainda estão em andamento. Contudo, observações gerais podem ser feitas e a partir delas, este estudo se propõe a apontar questões que mereceriam atenção para o aperfeiçoamento do processo.

Tanto os momentos de discussão, quanto os instrumentos de comunicação utilizados parecem não ter sido direcionados para o fortalecimento da tomada de decisão pela população, portanto podem ter contribuído pouco para o fortalecimento da base informacional. Aliado a isto, as informações repassadas parecem não ter sido bem assimiladas pela maioria dos moradores entrevistados, o que pode ter ocorrido por conta da frágil base informacional que essas pessoas já possuíam e/ou por conta da linguagem utilizada no repasse da informação. Isso foi demonstrado na pouca referência aos seus direitos e no desconhecimento de procedimentos institucionais básicos para a cobrança destes, como os relacionados ao próprio PREZEIS.

Observou-se, ainda, que as pessoas tiveram acesso diferenciado às informações e às possibilidades de negociação, que chegavam através das reuniões, mas também individualmente, na relação com a liderança ou com o representante da prefeitura. Isso se traduziu em oportunidades desiguais de escolha entre os moradores, a depender de sua relação com integrantes da COMUL ou do nível de resistência individual às soluções apresentadas. Ao se individualizar as relações entre população e representantes da COMUL, também se corre o risco de reforçar relações de trocas de favores e dependência, prejudiciais ao fortalecimento de práticas emancipatórias.

Por outro lado, estas relações individualizadas acabaram ajudando a “dirimir” muitos conflitos, evitando que estes chegassem ao conjunto dos moradores e despertassem outros conflitos. ARENT (1991) alerta para a extinção do chamado mundo comum, ao cessarem a pluralidade e o conflito em torno das idéias. O que se observou foi que, em alguns momentos, os conflitos, sejam internos à COMUL, sejam entre COMUL e população, se evidenciaram, resultando em discussões e escolhas vantajosas para a população.

Em muitos casos, os papéis dos integrantes das COMULs se confundiram e a atribuição prevista na lei de dirimir conflitos, acabou se sobressaindo às demais, que dizem respeito à divulgação do PREZEIS e à relação com a população. Essa confusão de papéis acabou se refletindo na relação com a população, o que especialmente no caso do representante da ZEIS, resultou em comprometimento da organização local, pois não se percebeu uma preocupação com a continuidade do processo. É como se o papel do representante comunitário estivesse resumido a viabilizar a intervenção.

Ao longo da pesquisa com as três áreas, ficou evidente a ausência de momentos de discussão e produção de conhecimento sobre o que seria definido, entre a população e seus representantes, o que teria sido extremamente válido na formação de critérios mais coletivos e definição de estratégias que ampliassem as escolhas da população. Os momentos de discussão mencionados foram sempre da COMUL, o que significava discutir com base na restrição de possibilidades de escolhas, já indicada pelo poder público. Isso foi prejudicial na construção de possibilidades de escolha, especialmente em Vila Esperança, onde todas as famílias negociaram separadamente os valores das indenizações.

No que se refere às oportunidades de participação institucionalizadas para viabilizar as ações do PREZEIS, elas ocorreram, muito no sentido de dar encaminhamento ao que já estava definido. A partir da definição das famílias a serem removidas, as reuniões passaram a ser basicamente com estas, sem maior envolvimento da outra parte da população que poderia estar contribuindo com a construção de alternativas para as famílias removidas. Neste sentido, as oportunidades de discussão e interação públicas ficaram prejudicadas pelo isolamento em que estas famílias ficaram.

Em relação ao que se reverteu em escolhas para a população a partir do processo participativo do PREZEIS nas áreas, cabe ressaltar que estas foram bem restritas. A começar pela elaboração dos planos urbanísticos, em que parece prevalecer a visão de que a população não é capaz de decidir. Apesar de quase 20 anos de exercício prático de planejamento participativo

que o PREZEIS poderia estar proporcionando, ainda há uma visão de que o técnico sozinho, pode definir as intervenções para a área, submetendo-as à COMUL e apenas apresentando-as à população afetada. Um alerta deve ser feito neste caso, pois ao se definir o plano urbanístico ou o projeto executivo específico para a área, passa-se a argumentar o chamado interesse público na remoção de famílias das ZEIS.

Não pode ser um técnico, por mais conhecedor da realidade da área que ele seja, a definir o que é de interesse público para todos. O conhecimento técnico acaba justificando a definição do interesse público e negando outras formas de conhecimento existentes na comunidade, reforçando práticas desiguais. Como afirma GOHN (1991), há de se aprender que existe uma outra cultura, baseada em valores diferentes dos predominantes no mundo que rodeiam o cotidiano dos técnicos. Deve-se reconhecer a existência de um saber que é difuso, que nem sempre é expresso de forma sistematizada nas argumentações. E, acima de tudo, que o conhecimento é um processo coletivo, “não se aprende ou se produz sozinho” (GOHN, 1991, p. 169).

Isso deveria se aplicar para todo o processo de discussão das intervenções do PREZEIS, da elaboração do plano urbanístico à sua implementação, o que certamente ampliaria muito as possibilidades de escolhas concretas para a população e as possibilidades de constituição de uma esfera pública, como espaço permanente que parte do reconhecimento da diversidade e da pluralidade, contribuindo para a construção de relações mais simétricas. Neste sentido, durante a discussão dos planos urbanísticos e de seus desdobramentos até chegar à intervenção, deveria se buscar mapear a diversidade de situações e construir alternativas compatíveis com tal diversidade, a partir de uma metodologia que possibilitasse agregar ao saber formal dos técnicos, o saber construído no cotidiano das pessoas.

As oportunidades de escolha identificadas ao longo dos processos analisados foram mínimas, e em muitos casos, não se traduziram em oportunidades concretas de escolha para as famílias removidas, dadas as suas condições desfavoráveis que potencializaram relações ainda mais desiguais. A relação do morador com o negociador da indenização, por exemplo, é das mais assimétricas. Sendo o foco da indenização a viabilizar a intervenção, o morador deve ser removido o mais rápido possível, com o menor custo possível para os cofres públicos, podendo se acionar o poder judiciário para ordenar a remoção daquele morador, caso este não entre em acordo com o negociador. Enquanto o morador da ZEIS, cujo imóvel quase nunca apresenta condições para uma boa avaliação de valor de indenização, muitas vezes não tem acesso às

informações necessárias à sua contra-argumentação, nem possuem o tempo necessário para obtê-las, mesmo por conta própria, observa-se um obstáculo à realização da intervenção, visão esta que, às vezes, é reforçada pelos seus próprios representantes, que acabam servindo de instrumento de convencimento do poder público.

A contradição se dá por ser a indenização uma violação do direito à moradia, do mesmo direito ao qual o próprio PREZEIS contribui com o reconhecerimento formal. O fato de não haver uma regulamentação própria para indenização de imóveis nas ZEIS, com base no reconhecimento do direito à moradia adequada, tem contribuído com negociações que negam este direito. Além disso, os critérios estabelecidos para se chegar aos valores deveriam ser mais explícitos e as negociações feitas de forma coletiva, de modo que os moradores pudessem discutir critérios coletivos, específicos para cada área, que considerassem a valorização do solo.

Não se pretende com isso, defender as indenizações nas ZEIS. Elas devem ser tratadas como última opção, inclusive na lei do PREZEIS. Contudo, em caso de ser uma escolha da família, a indenização na ZEIS deve ser especial, agregando à avaliação do imóvel o valor do terreno, mesmo não sendo regularizado, o que possibilitaria melhores condições na aquisição de uma nova moradia. Certamente isso não exclui os riscos de que os recursos da indenização sejam apropriados para outros fins, como o atendimento de outras necessidades básicas, mas amplia as possibilidades de escolha para a família.

Ainda no caso das famílias indenizadas de Vila Esperança, apesar de toda a discordância da falta de opção e dos valores pagos, as oportunidades de alterar o que se estabeleceu como solução foram ainda mais reduzidas. Não se pôde saber, também, os resultados relativos ao acesso à nova moradia, apenas os relativos à localização de parte das famílias e às perdas expressas em termos de obtenção de renda, oportunidade de acesso a equipamentos, a transporte, entre outros.

Seja a partir da negociação de indenização, seja da negociação sobre uma nova habitação, as oportunidades de escolha se apresentaram com restrições implícitas, por fatores de ordem socioeconômica ou por não serem, de fato, consideradas. A junção da pouca possibilidade de escolha durante o processo com a inadequação da habitação às necessidades das famílias, resultou no repasse da moradia, para uma parte das famílias de Asa Branca.

As precárias condições de moradia da maioria das famílias, aliadas às condições socioeconômicas desfavoráveis, fizeram com que os moradores relocados nos conjuntos

habitacionais não achassem que poderiam reclamar algo, sob pena de ficarem em situação ainda pior. As discordâncias que, mesmo não afirmadas como tal, foram demonstradas ao longo das entrevistas, poderiam ter contribuído para a estruturação de intervenções mais afinadas com a diversidade de situações encontradas.

De fato, observou-se que houve uma melhoria nas condições de moradia das famílias que foram morar nos conjuntos habitacionais, mesmo não sendo estes, ainda, considerados moradias adequadas, se observados os aspectos do direito. Esta melhoria possibilitou o incremento ou surgimento de atividades de geração de renda nas próprias moradias, por exemplo, que têm contribuído para a manutenção de parte dessas famílias, mesmo resultando em perda num espaço físico já tão reduzido.

Incorporada como um bem, a habitação passou a ser ela mesma a fonte de renda para algumas famílias que venderam ou alugaram uma parte ou todo o imóvel. Uma parte das casas de Asa Branca também passou a abrigar parentes das famílias que não podiam pagar aluguel, gerando economias a partir dos laços de solidariedade, tão comuns nas áreas populares.

O que se tira de conclusão é que os efeitos das escolhas relativas à habitação para as famílias removidas são diferentes, porque são diferentes as condições em que cada família se encontra e as estratégias que estas têm que traçar no decorrer do tempo. Neste sentido, alguns dos aspectos do direito à moradia, mencionados no capítulo 2, pesam mais do que outros no estabelecimento de critérios para determinadas famílias, a depender das necessidades reais e dos acontecimentos ao longo de suas vidas.

# Referências Bibliográficas


**ABRAMO, P**. e **FARIA**, **T. C**. (?). *Mobilidade Residencial na Cidade do Rio de Janeiro: Considerações sobre o setor formal e informal do mercado imobiliário*. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP.

**ARENT, H.** (1991). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 59 a 78.

**AZEVEDO, S. e ANDRADE, L. A. G.** (1982). *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar.

**BARRETO, A. M. M.** (1994). *O Recife através dos tempos. A formação da sua paisagem*. Recife: Fundarpe.

**BAVA, S. C.** (1994). *Democracia e poder local*. Revista Pólis. n.14, p. 3 a 9.

**BEZERRA, D. U. C.** (1965). *Alagados, mocambos e mocambeiros*. Recife: Imprensa Universitária.

**BITOUN, J. e MIRANDA, L.** (2001) *As ZEIS do Recife: Diversidade e Potencialidades.* Recife: Observatório PE, Fase, mimeo.

**BOSCHI, R. R. e VALLADARES, L. P.** (1983). *Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: Comunidade, ação coletiva e o papel do Estado*. Revista Espaço & Debate, n.8, p. 64 a 77.

**CARNOY, M.** (1986). *Estado e Teoria Política*. Campinas-SP: Papirus.

**CHAUÍ, M.** (2005). *Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização*. Revista Pólis, n. 47, p. 23 a 30.

**CLARK, D.** (1985). *Introdução à Geografia Urbana*, São Paulo, Difel.

**CORRÊA, R. L.** (1993). *O Espaço Urbano*. São Paulo: Ed. Ática, Série Princípios.

**CYMBALISTA, R.** (2005). *Cidade e Moradia: Desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. Revista Pólis, edição especial, p. 20 a 25.

**FERNANDES, A. C.** (2001) *Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: Lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo*. Revista Espaço & Debate, n. 41, p. 26 a 45.

**FERNANDES, A. C.** (2005). *Por uma revitalização da cidade: poesia, arte e política no centro da (renov)ação urbana*. In VALENÇA, M. M. e VAZ DA COSTA, M. H. B., *Espaço, cultura e representação*. Natal, Ed. da UFRN, p. 151-168.

**FREIRE. G.** (1951). *Sobrados e Mucambos: decadência do patriarca rural e desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: J. Olympio

**FREIRE, V. RANGEL, V. e ROCHA, D.** (1997). *PREZEIS: instrumento de política pública e luta social*. Recife: URB-Recife.

**GOHN, M. G.** (1991). *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola.

**GOTTDIENER, M.** (1993) *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp.

**KOWARICK. L.** (1983). *Lutas urbanas e movimentos populares: alguns pontos para reflexão*. Revista Espaço & Debate, n.8, p. 55 a 63.

**LAGO, L. C**. (2000) *Desigualdades e segregação na metrópole: O Rio de Janeiro em tempos de crise*. Rio de Janeiro. Ed. Renavan.

**LEAL, S. R.** (2004). *Fetiche da participação popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática na cidade do Recife-Brasil*. Recife: Cepe.

**LEFEBVRE, H**. (1979) *O direito à cidade*. São Paulo: Série Documentos da USP.

**LOW-BEER, J. D**. (1983) *Renda da terra. Algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano*. Revista Espaço & Debate, n.8, p. 31 a 41.

**MARICATO, E.** (2001*). Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ. Vozes.

**MARINHO, G.** (1999). *Uma política inovadora de urbanização no Recife: 10 anos de PREZEIS*. Recife: Fase, Etapas e Centro Josué de Castro.

**MIRANDA, L.** (2001). *Análise da Produção Habitacional de Interesse Social e do quadro normativo da cidade Recife*. Recife: FUNDAJ / SEPLAN.

**MORAES, D. A.** (2000). *Breves apontamentos sobre o PREZEIS: Obstáculos e desafios para o aperfeiçoamento de canais de participação*. In: Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra Urbana e Habitações de interesse Social. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/ Instituto Pólis/ Lincoln Institute of Land Policy.

**ORTIZ, M. C. M e HUE, R. S. A.** (1987). *Minaçu e Recife: histórias de habitações e seus habitantes*. São Paulo: Projeto.

**POULANTZAS, N.** (1980). *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal.

**RAFFESTIN, C.** (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.

**RIBEIRO, A. C. T.** (2000). *Intervenções Urbanas, Democracia e Oportunidade: Dois estudos de caso.* Rio de Janeiro: Fase.

**RODRIGUES, A. M.** (1994). *Moradias nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto.

**SAMPAIO, P. A.** (2005). *Participação Popular*. Revista Pólis, n. 47, p. 47 a 50.

**SANTOS, B. S.** (2000). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, p. 261 a 327.

**SANTOS, B. S. e AVRITZER, L.** (2002). *Introdução Geral e Introdução para ampliar o cânone democrático* in SANTOS, B. S. (org.), Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, p. 13 a 82.

**SANTOS, M.** (2002). *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção.* São Paulo: Edusp.

**SANTOS JUNIOR, O. A.** (2001). *Democracia e Governo Local: Dilemas da Reforma Urbana Municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

**SAULE JUNIOR, N.** (2004) *A proteção jurídica das moradias nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor.

**SEN, A.** (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Letras.

**SOUZA, M. A.** (1990). *Habitação: Bem ou Direito? As condições de acesso à habitação popular analisadas à luz da COHAB-PE na RMR.* Recife: MDU/UFPE.

**SMOLKA, M.** (1994) Revistando as relações entre a política habitacional (SFH) e o mercado imobiliário. *ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*. 1994, Belo Horizonte. Anais.Belo Horizonte : ANPUR.

**URB / FADE.** (1998).Cadastro de Áreas Pobres do Recife. Recife.

**VAINER, C. B.** (2000). *Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano* in MARICATO, E. Et all. (Org.), *A cidade do Pensamento Único*. Rio de Janeiro: VOZES, p. 75 a 101.

**VALLADARES, L. P.** (1980). *Passa-se uma Casa. Análise do Programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

# ANEXO

# Questionário aplicado com representantes das ZEIS nas COMULs

Nome: _____

ZEIS: _____

1- Há quanto tempo você participa do PREZEIS? _____

2- Como você divulga o PREZEIS na área? (Pode marcar mais de uma resposta)

- [ ] Convidando os moradores para as reuniões de COMUL na área
- [ ] Convidando outras lideranças para participar das reuniões do PREZEIS
- [ ] Falando sobre o PREZEIS individualmente com os moradores
- [ ] Falando sobre o PREZEIS nas reuniões de COMUL na área
- [ ] Falando sobre o PREZEIS nas reuniões de outras entidades (Associação, Conselho, Clube de mães,...)
- [ ] Falando sobre o PREZEIS no fórum de delegados do Orçamento Participativo
- [ ] Falando sobre o PREZEIS em rádio comunitária
- [ ] Não divulga
- [ ] Outra forma: _____

3- Já houve alguma obra do PREZEIS com necessidade de remoção de famílias na ZEIS que você representa?

- [ ] Sim
- [ ] Não (Se a resposta for não, vá para a pergunta 6)

4- Se sim, quais as soluções que já foram adotadas em relação às famílias removidas? (Pode marcar mais de uma resposta)

- [ ] Indenização
- [ ] Relocação das famílias em conjunto habitacional dentro da ZEIS ou no entorno.
- [ ] Relocação das famílias em conjunto habitacional em outro bairro.
- [ ] Doação de lote urbanizado dentro da ZEIS ou no entorno.
- [ ] Doação de lote urbanizado em outro bairro.
- [ ] Doação de kit com material de construção
- [ ] Compra de casa na própria ZEIS
- [ ] Auxílio-moradia
- [ ] Outra:_____

5- Quando a solução é indenização, qual tem sido o seu papel? (Pode marcar mais de uma resposta)

- [ ] Levar o morador para negociar na URB
- [ ] Acompanhar o técnico da URB nas medições para avaliação do imóvel
- [ ] Participar das reuniões de negociação na URB
- [ ] Tentar convencer o morador a aceitar o valor oferecido pela URB
- [ ] Tentar convencer o técnico do setor de desapropriação a aumentar o valor oferecido ao morador
- [ ] Promover reuniões com os moradores afetados para discutir valores de indenização
- [ ] Promover reuniões com os moradores afetados para discutir o que será feito com a indenização
- [ ] Não interfere
- [ ] Outro: _____

6- Que solução você acha que deveria ser adotada em relação às famílias removidas para execução de obras nas ZEIS? Por quê?

_____

_____

_____

## Questionário aplicado com as famílias dos conjuntos habitacionais

Nomes do chefe da família:_____

_____

Endereço: _____

01- Há quanto tempo mora nesta casa?_____

02 - Situação do imóvel

☐ Próprio ☐ 1º Ocupante

☐ Comprou de alguém / Sabe o nome? _____

☐ Cedido

☐ Alugado

03 – Se não é o 1º ocupante, sabe para onde foi a família que morava nesta casa?

☐ Sim. Para onde?_____

☐ Não.

04 – Se não é o 1º ocupante, onde você morava antes de morar nesta casa?_____

05 - Você sabia que mora numa ZEIS?

☐ Sim.

☐ Não.

06 – Se sim, qual a importância de morar numa ZEIS?

_____

_____

07 - Você conhece o PREZEIS?

☐ Sim.

☐ Não.

08 – Se sim, qual a importância do PREZEIS para sua família?

_____

_____

09 - E para a sua comunidade?

_____

_____

10 - Você participa das reuniões de COMUL?

☐ Sim.

☐ Não.

11 - E das entidades locais (associação, conselho, clube de mães,...)?

☐ Sim. Quais?_____

☐ Não.

## Roteiro de entrevista com representante do poder público

Setor de Desapropriação

Nome:

Função:

Data:

01 - Como é feita a avaliação/ negociação do imóvel?

02 - Os critérios (variáveis) para se chegar ao valor são todos objetivos (medidos)?

03 - Quais são os critérios (variáveis)?

04 – Existe alguma diferença quando a área é ZEIS?

04 – Há margem para negociação com os moradores?

05 - Todo o processo de negociação ocorre aqui no departamento? Onde mais?

06 - Quando se recorre a instâncias superiores (Diretoria, Presidência da URB, Secretaria,...)? Quais essas instâncias?

07 - Quais os argumentos mais utilizados pelos moradores para elevar o valor do imóvel?

08 - Quais os argumentos que vocês utilizam para manter o valor do imóvel?

09 - O valor é discutido caso a caso ou existe alguma conversa com o conjunto das famílias afetadas?

10 - Quem define o valor final?

11 - Os representantes da COMUL se inserem nesse processo de negociação? Como?

12 - A atuação deles interfere na negociação?

13 – Existe alguma lei que respalda o pagamento da indenização pela benfeitoria? Qual?

14 – Vocês têm algum registro dessas indenizações, para que não haja repetição de pagamento? Como é?

**Roteiro de entrevista com representantes do poder público nas COMULs**

Conjuntos Habitacionais (Asa Branca e Novo Prado)

Nome:

Função / ZEIS:

Data:

01 - Como aconteceu a escolha das famílias que foram morar no conjunto habitacional? Quais os critérios?

02 – A população participou das discussões? E das definições? Como?

03 - Houve divergências em relação às propostas? Quais?

04 - Qual a interferência dos representantes da comunidade nas definições?

05 - Como aconteceu o processo de difusão da informação e estímulo à participação da população?

06 - Foi oferecida outra alternativa de habitação para os moradores?

07 - Qual foi a sua contribuição específica neste processo de remoção/relocação?

08 – O que foi ou vem sendo feito pelo poder público para inibir o repasse dos imóveis?

09 – Como são tratados esses novos moradores?

## Roteiro de entrevista com representantes do poder público nas COMULs

Indenização (Vila Esperança)

Nome:

Função / ZEIS:

Data:

01 – Por que a opção foi indenizar e não uma outra solução que possibilitasse a permanência das famílias?

02 - Como aconteceu a escolha das famílias que foram indenizadas? Quais os critérios?

03 – A população participou das discussões? E das definições? Como?

04 - Em que outros momentos a população participou?

05 - Houve divergências em relação às propostas? Quais?

06 - As negociações foram individuais ou coletivas?

07 - Qual a interferência das lideranças nas definições?

08 - Como aconteceu o processo de difusão da informação e estímulo à participação da população?

09 - Foi oferecida outra alternativa para os moradores?

10 - Qual foi a sua contribuição específica neste processo de indenização/remoção?

11 – O que foi ou vem sendo feito pelo poder público para que as famílias não utilizem o recurso com outras coisas, e comprem uma casa?

**Roteiro de entrevista com representantes da comunidade nas COMULs**

Conjuntos Habitacionais (Asa Branca e Novo Prado)

Nome:

ZEIS:

Data:

01 - Como aconteceu a escolha das famílias que foram removidas? Quais os critérios?

02 – A população participou das discussões? E das definições? Como?

03 - Houve divergências em relação às propostas? Quais?

04 - Qual a interferência do poder público nas definições?

05 - Como aconteceu o processo de difusão da informação e estimulo à participação da população?

06 - Foi oferecida outra alternativa de habitação para os moradores?

07 - Qual foi sua contribuição específica neste processo de remoção/relocação?

08 – O que foi ou vem sendo feito pelas lideranças para inibir o repasse dos imóveis?

## Roteiro de entrevista com representantes da comunidade nas COMULs

Imóveis Indenizados (Vila Esperança)

Nome:

ZEIS:

Data:

01 - Como aconteceu a escolha das famílias que foram indenizadas? Quais os critérios?

02 – A população participou das discussões? E das definições? Como?

03 - Em que outros momentos a população participou?

04 - Houve divergências em relação às propostas? Quais?

05 - As negociações foram individuais ou coletivas?

06 - Qual a interferência do poder público nas definições?

07 - Como aconteceu o processo de difusão da informação e estímulo à participação da população?

08 - Foi oferecida outra alternativa para os moradores?

09 - Qual foi a sua contribuição específica neste processo de indenização/remoção?

10 – O que foi ou vem sendo feito pelas lideranças para que as famílias não utilizem o recurso com outras coisas, e comprem uma casa?

## Roteiro de entrevista com moradores

Conjuntos Habitacionais (Asa Branca e Novo Prado)

Nomes dos chefes da família:
Endereço:
Data:

01 -Como você soube que sua família teria que ser relocada para cá?

02 - Você sabe como aconteceu a escolha das famílias que vieram morar no conjunto?Como?

03 - Você participou desta decisão? E da escolha do tipo de moradia?

04 - Em que outros momentos você participou?

05 - Você recebeu algum esclarecimento das lideranças? E da prefeitura?Qual?

06 - Você foi chamado para alguma negociação com a prefeitura? E com a liderança?

07 - O que foi negociado?

08 - A negociação foi só com você ou com um grupo?

09 - Foi oferecida outra alternativa, que não vir morar aqui?Qual?

10 - Você discordou de alguma coisa durante as negociações?De que?

11 - O que você fez para mudar o que você discordava?

12 - Já pensou em vender a casa? Por quê?Recebeu alguma proposta?

13 - Quanto você acha que vale sua casa hoje? Por quê?

14 – O que é que você perdeu, vindo morar nessa casa?E o que ganhou? Por quê?

**Complemento para quem saiu do conjunto Asa Branca**

15 – Por que você vendeu / alugou / cedeu a casa do habitacional?

16 – Por quanto você vendeu / alugou? Por que este valor?

## Roteiro de entrevista com moradores

Imóveis Indenizados (Vila Esperança)

Nomes dos chefes da família:
Endereço:
Data:

01 - Você sabia que mora numa ZEIS?

02 – Qual a importância de morar numa ZEIS?

03 - Você conhece o PREZEIS?

04 – Qual a importância do PREZEIS para sua família? E para a sua comunidade?

05 - Você participa das reuniões de COMUL? E das entidades locais (associação, conselho, ...)? Quais?

06 -Como você soube que sua família teria que ser indenizada?

07 - Você sabe como aconteceu a escolha das famílias que seriam indenizadas? Como?

08 - Você participou desta decisão? E da escolha do tipo de solução?

09 - Em que outros momentos você participou?(Discussão do plano urbanístico, reunião de COMUL,...)

10 - Você recebeu algum esclarecimento das lideranças? E da prefeitura? Qual?

11 - Você foi chamado para alguma negociação com a prefeitura? E com as liderança?

12 - O que foi negociado?

13 - A negociação foi só com você ou com um grupo de moradores?

14- Foi oferecida outra alternativa, que não a indenização? Qual?

15 - Você discordou de alguma coisa durante as negociações? De que?

16 - O que você fez para mudar o que você discordava?

17 - Ficou satisfeito/a com o valor oferecido pela URB? Por quê?Qual foi o valor?

18 - Você fez uma contraproposta à URB? Qual?

19 - Já sabe onde vai morar? Onde? Por que motivo?

20 – O que é que você perde saindo daqui? E o que você ganha?Por quê?