

## **As Escolhas Possíveis para a População Removida**

### **Participação Popular e Acesso à Moradia vistos a partir do PREZEIS**

#### **Resumo**

Esse artigo aborda as relações e escolhas estabelecidas pelas famílias removidas a partir de intervenções de melhoria urbana implementadas pelo PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social) e como essas escolhas se refletiram no acesso a uma nova moradia para essas famílias. O trabalho teve como um dos objetivos 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. 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. Desse 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.

## **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. Desse modo, o acesso à moradia digna tem significado, também, acesso a oportunidades de participação dessa população nas discussões sobre a efetivação de 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. Desse 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.

Nesse 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 essa população, mesmo estando em situação mais vulnerável, que acaba tendo que se envolver mais nas discussões, justamente por ser esta que depende mais das escolhas decorrentes do processo participativo, tendo em vista sua re-inserção no espaço urbano.

Esse trabalho tem como foco as relações e as escolhas estabelecidas pelas famílias removidas a partir de intervenções de melhoria urbana desenvolvidas pelo PREZEI. 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 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 essa 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 parcelas da população à margem da cidade formal.

Uma outra questão a ser observada é que, num cenário de poucos investimentos em infraestrutura 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. Desse 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.

### **Algumas reflexões teóricas sobre Participação, Escolhas e Acesso à Moradia Adequada.**

“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).

De início é preciso delimitar as visões existentes sobre os processos participativos, que emolduram as escolhas, que, por sua vez, têm reflexos no acesso à moradia. A distinção básica entre dois conjuntos de concepção sobre participação é feita considerando 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 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, nesse 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. Nesse sentido, a participação seria entendida como intervenção periódica, refletida e constante nas definições e decisões sobre as políticas públicas. CHAUI (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. Desse modo, o Estado seria não o tutor, mas o executor das definições tomadas em conjunto com a população.

Nessa 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 <sup>1</sup>.

Com base nas visões enunciadas sobre a participação, serão consideradas, para efeito desse 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. Desse 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.

Para compreender melhor esse 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. Nessa 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 isso 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. Dessa 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 essas 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 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 esses. Segundo RAFFESTIN (1993, p.52), “O poder é parte intrínseca de toda a relação” e, nesse 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.

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. Nesse 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”.

A participação popular como meio para a construção de relações mais simétricas, passa, ainda, 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, 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 essa passa. Nesse sentido, mesmo havendo momentos de definição ou consulta à população, esses podem não se constituir em possibilidades 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 essa 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”.

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, nesse 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 esse

capital. Isto faz sentido, quando se leva em consideração as desigualdades socioeconômicas que tornam os interesses de alguns atores “pouco estratégicos” para a cidade. Nesse sentido, 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, nesse 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”. Nesse 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, nesse 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” (ARENDRT, 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. Nesse 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 desse 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.

#### ***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 infraestrutura 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.

Nos tipos de intervenções estudadas, algumas escolhas são centrais no acesso a moradia adequada, destacando-se: A escolha da solução para a família removida, que pode ser indenizada ou relocada em outra moradia, a nova moradia, que inclui a tipologia da habitação e o lugar onde será implantada, passando pela adequação às necessidades das famílias e, por fim, a possibilidade de escolha de permanecer ou não no imóvel, que se estabelece numa relação mais próxima com o mercado.

É importante ressaltar nesse 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.

Seja qual for a solução, a busca para assegurar o direito à moradia passa pela consideração de alguns aspectos já bastante discutidos e registrados em pactos internacionais. O Comentário Geral N° 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, define 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.

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.

### **O Processo Participativo e as Escolhas em Asa Branca, Novo Prado e Vila Esperança.**

Para estudar o processo participativo desencadeado a partir de intervenções urbanísticas pelo PREZEIS e seus resultados no acesso à moradia digna, foi necessário resgatar experiências que ilustrassem as inquietações levantadas pelo tema. 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.

Para os três casos, foram entrevistados representantes comunitários integrantes das COMULS (Comissões de Urbanização e Legalização)<sup>2</sup>, representantes do poder público e moradores

afetados pelas intervenções. Desse 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 desse trabalho.

Cada caso estudado 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, esse 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.

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, essa alternativa não foi oferecida, como será visto mais adiante. Nesse sentido, muitas vezes as informações chegaram tarde e foram utilizadas para legitimar decisões prévias, tomadas pela COMUL.

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, essas relações individualizadas acabaram ajudando a “dirimir” muitos conflitos, evitando que esses 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.

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 dessas reuniões, houve oficinas com os moradores dos conjuntos habitacionais para discutir regras de convivência e restrições de uso das habitações.

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. Nesse sentido, as oportunidades de discussão e interação públicas ficaram prejudicadas pelo isolamento em que estas famílias ficaram.

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.

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.

*“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 urbanístico de Novo Prado.**

Um alerta deve ser feito nesse 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. Nesse 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.

Durante as entrevistas, 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.

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.

*“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... Por mim eu continuava lá.”*

**Lúcio foi morar no conjunto habitacional de Novo Prado. Foi o morador que resistiu mais tempo a sair de sua casa para abertura de uma via.**

A relação do morador com o negociador da indenização é das mais assimétricas. Sendo o foco da indenização o de 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. A visão de que é um obstáculo à intervenção muitas vezes é reforçada pelos próprios representantes da comunidade, que acabam servindo de instrumento de convencimento do poder público.

*“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, diante dos argumentos do poder público, reforçados pelas leis e procedimentos institucionalizados. Nesse sentido, ela se sente incapaz de reverter a situação de desvantagem. 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.

*“...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 é costureira e já tinha sido indenizada, mas não achava uma casa para comprar nas proximidades de Vila Esperança. Foi a última a sair de lá.**

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.

*“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.**

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<sup>3</sup>.

Sobre os **aspectos do direito** 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. 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.

No que se refere à segurança legal da posse, por exemplo, apesar de não existir ameaça de despejo, os títulos de CDRU ainda não foram emitidos em nome dos ocupantes, portanto as famílias continuam morando em imóveis irregulares ou repassando os mesmos de forma irregular. Em Asa Branca, apesar de estarem lá há sete anos, os moradores ainda têm um termo de compromisso que foi entregue junto com as chaves. Já em Novo Prado, nem isso as famílias têm, pois não houve uma entrega formal das chaves, nem de qualquer documento. 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 essas optaram por comprar imóveis nas proximidades da área<sup>4</sup>.

Em relação 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.

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 aspecto do direito que se refere ao custo acessível, no que tange os 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 esses 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 essas 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.

### **Considerações Finais**

As escolhas para a população removida foram 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. Nesse 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.

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 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**

ARENT, H. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 59-78, 1991.

BAVA, S. C. Democracia e poder local. Revista Pólis. n.14, p. 3-9, 1994.

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

FERNANDES, A. C. 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, 2005.

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

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

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

SAMPAIO, P. A. Participação Popular. Revista Pólis, n. 47, p. 47–50, 2005.

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

SANTOS, B. S. e AVRITZER, L. 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. 13-82, 2002.

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

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

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

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

VAINER, C. B. 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. 75-101, 2000.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> As COMULs são comissões locais compostas por representantes das ZEIS, eleitos a cada dois anos, técnicos indicados pelo poder público e técnicos de assessoria (ONGs), em alguns casos. Essas comissões são responsáveis por acompanhar o planejamento e execução das ações do PREZEIS nas áreas.

<sup>3</sup> Em Asa Branca quatro imóveis foram subdivididos, três deles para abrigar familiares e o outro para aluguel e complementação de renda.

<sup>4</sup> Vila Esperança está localizada no bairro do Monteiro, um dos mais valorizados da cidade. Para permanecer nas proximidades algumas famílias compraram casas em áreas irregulares como o Alto Santa Isabel ou as áreas próximas ao Rio Capibaribe, na Iputinga.