

## A POLITICA URBANA EM PERNAMBUCO- experiências de participação feminina

Ana Lucia Aelencar Burgos<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo tem o objetivo de discutir a temática da Política Urbana a partir de experiências de Participação Feminina em Pernambuco, verificada durante a urbanização de três áreas pobres cujo objeto de campo é as comunidades: Charnequinha, no município do Cabo de Santo Agostinho, Vila Manchete no município de Olinda e Sítio Grande/Dancing Days, na cidade de Recife O tema abordado é relevante, uma vez que possibilita contribuir para o aprofundamento do estudo quanto à participação feminina perante o desenvolvimento das políticas públicas. Procurar-se-á identificar a participação feminina através da política urbana desenvolvida no Brasil e em especial em Pernambuco.

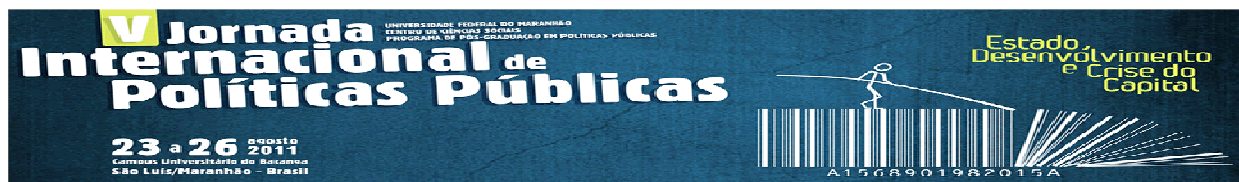
**Palavras-Chave:** Participação, Políticas Públicas, Sustentabilidade.

### ABSTRACT

This article aims to discuss the issue of urban policy from the experiences of Women's Participation in Pernambuco, recorded during the three urban poor areas whose subject field is communities: Charnequinha in the municipality of Cabo de Santo Agostinho, Vila Headline the city of Olinda and Sitio Grande / Dancing Days in the city of Recife This issue is relevant because it provides help deepen the study on female participation to the development of public policies. It will seek to identify the participation of women through developed urban policy in Brazil and especially in Pernambuco.

---

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). [anaburgos@gmail.com](mailto:anaburgos@gmail.com)



## 1. Introdução

O planejamento urbano no Brasil, e particularmente no Nordeste, tem introduzido novos parâmetros de análises, dando realce ao modelo de desenvolvimento sustentável, como principal referência para o desenvolvimento das sociedades. No início da década de 1970, prevaleceu o enfoque conservacionista nos discursos dos que se consideravam defensores do meio ambiente. Os anos 1980 foram palco de reiteradas transformações sociais e político-institucionais - do centralismo autoritário à democratização e à descentralização política e administrativa do Estado. Isso significou alterações nas formas de planejamento, na organização e na gestão do espaço urbano e, sobretudo, revolucionou as formas de participação nos últimos 30 anos. As políticas públicas passam a ser promovidas com a participação da sociedade. (DRAIBE, 1992). Segundo Nunes (1997), estruturam a relação Estado e sociedade no país: o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático. Assim, a implementação de programas e a alocação de recursos ora eram influenciadas pela relação entre políticos e sua clientela, na base da troca de favores; ora pela lógica corporativa típica da cidadania regulada (SANTOS 1979). As políticas públicas promovidas pelo Estado incorporavam, portanto, interesses da sociedade civil e do mercado. No entanto, tal incorporação era excludente e seletiva, beneficiando segmentos restritos dos trabalhadores e interesses de segmentos do capital nacional e internacional (SANTOS 1979). O ano 1980, principalmente a partir da Constituição de 1988, teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas. As propostas enfatizadas foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas (NUNES, 1997). No final da década de 1980 e início dos anos 1990, já sob o impacto da crise fiscal, a escassez de recursos passou a ser uma questão central. (PORTELLA FILHO, 1994).

A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações nas práticas das políticas públicas, de um lado, e no móvel e significado das ações sociais e coletivas, de outro. A Constituição de 1988 abriu espaço, através de legislação específica, para as práticas participativas (PORTELLA FILHO, 1994). O artigo 182 dispõe que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais, fixadas em lei, têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. A partir daí, mas, sobretudo na recente década de 1990, as políticas, as estratégias e as iniciativas de intervenção formuladas pelos diversos setores trazem o enfoque do desenvolvimento sustentável a ser



aplicado no âmbito do planejamento urbano, passando a ser o balizador de tal planejamento. Nesse sentido, adota-se um modo de planejar que enfatiza a equidade social, procurando elevar as condições de vida da população, colocando o crescimento econômico como uma condição fundamental para que isso ocorra e destacando as condições de preservação ambiental como necessárias, mas, fundamentalmente, adotando uma perspectiva de desenvolvimento comprometida com as gerações futuras (PORTELLA FILHO, 1994). No Brasil, experiências inovadoras na área de governabilidade e poder local vêm resgatando a atualidade da discussão acerca do planejamento e da intervenção urbana, ressaltando, em muitos casos, a sua complementaridade, a dimensão ambiental (COSTA, 1999, p.61). A prática do planejamento urbano tende a manter e a reforçar um determinado projeto de modernidade e, ao mesmo tempo, vem incorporando o discurso da sustentabilidade urbana. Os avanços nas práticas setoriais e na legislação urbana não conseguem transformar as estruturas sociais e políticas e abrir espaço para novas formas de participação e para a efetivação dos novos direitos urbanos. É possível verificar um processo lento no plano político, porém amplamente reconhecido no âmbito acadêmico e técnico de que a criação de espaços e ações cooperativas e coordenadas entre os entes federativos e, ainda, o desenvolvimento de parcerias entre o público e o privado para além do plano municipal é de fundamental importância na adequação das políticas urbanas à realidade sócio-espacial. O Brasil é marcado pelo perverso processo de urbanização, onde houve uma grande explosão das cidades e regiões metropolitanas sem que estas fossem preparadas para receber esta população, trazendo marcas no desenvolvimento das cidades e que por muitos anos o Brasil terá que carregar. Para melhorar esse desenho urbano das cidades, é necessário que o Estado cada vez mais tenha a iniciativa de desenvolver políticas públicas que de fato contribuam para melhorar as condições das grandes cidades, nos aspectos espaciais, sociais, ambientais e econômicos. Como formas de melhorar este desenvolvimento, o Estado tem se preocupado em desenvolver políticas de cunho sustentável, que possam transformar a realidade dos diversos lugares, a partir da implementação de projetos urbanos. No entanto, vários entraves são encontrados quando da implementação desses projetos urbanos. O primeiro entrave é a própria deficiência do Estado, quanto ao aspecto técnico, de recursos e de gestão, que vem dificultando no sentido de obter resultados positivos no desenvolvimento dos projetos urbanos. Outro limitador é a participação da comunidade, uma vez que muitas vezes é incipiente, conservadora e não democrática, prevalecendo os interesses individuais ou aceitando o que é imposto pelo Estado. Um outro limitador é a falta de avaliação das políticas públicas. À



aceleração da desigualdade somou-se a crise do Estado, que tirou dos governos muito do seu poder de investimento em infraestrutura e serviços sociais. Como resultado, para uma parcela crescente da população, a vida urbana também passou a ser sinônima de desemprego, miséria, violência, favelas, congestionamentos e poluição. A urbanização é mais acelerada nos países pobres: em média 5% ao ano, contra 0.7% nos países altamente industrializados. Como consequência, de 1995 a 2015, a população urbana nos países menos industrializados deve crescer 52%, enquanto nos industrializados esse índice será de 7%. No caso brasileiro, destaca-se o fato deste país ter sofrido um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: de 46% em 1940, as cidades passaram a abrigar 80% da população brasileira em 1996 e deve chegar a 88% em 2025. A industrialização tornou os centros urbanos responsáveis por 90% de tudo o que é produzido no país. Esse processo levou a uma concentração de pessoas em grandes metrópoles. A tendência de multiplicação das aglomerações implica mudanças também na gestão urbana. Para lidar com problemas que dizem respeito a vários municípios (lixo, captação de água, segurança, transporte, poluição, por exemplo), deve-se pensar em novas formas de atuação e a internalização da problemática ambiental. O processo de formulação e implementação de diferentes políticas públicas, assim como a troca de experiências e informações entre os diferentes atores sociais é crucial neste processo. No contexto urbano metropolitano brasileiro os problemas ambientais têm se avolumado a passos agigantados e a sua lenta resolução tem se tornado de conhecimento público pela virulência do seu impacto — aumento desmesurado de enchentes, dificuldades na gestão dos resíduos sólidos e interferência crescente do despejo inadequado de resíduos sólidos em áreas potencialmente degradáveis em termos ambientais, impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população.

As condições socioeconômicas e políticas das mulheres no Brasil sofreram enormes transformações na última década. É possível constatar que elas alcançaram ganhos significativos nas políticas de saúde, no campo dos direitos reprodutivos, nas políticas sociais, especialmente as relacionadas à educação, mercado de trabalho, e segurança pública e mesmo na representação política. É indiscutível que as mulheres atualmente têm demonstrado efetivamente sua presença na esfera pública no país. Observamos que elas alcançaram níveis educacionais mais altos que os homens; outro aspecto digno de menção é o aumento da participação feminina no mercado de trabalho e ainda, a sua participação não apenas nas associações voluntárias da sociedade civil, como também no campo mais extenso do ativismo político. Consideramos, entretanto, que esses resultados não



conseguiram levar ainda a uma redução efetiva nos patamares de desigualdade de gênero no Brasil. Os ganhos educacionais, no mercado de trabalho e na esfera de participação política, foram conquistados com a persistência de outras manifestações de desigualdades de gênero nessas mesmas esferas, onde ocorrem grandes transformações. Não podemos esquecer que as desigualdades de gênero têm que ser analisadas levando em consideração o espaço que a mulher ocupa no sistema capitalista. A mulher, não pode ser analisada fora do marco de classe. As mulheres estão divididas em classes sociais diferentes, mesmo com todas as transformações que as classes sociais sofreram neste século. Há algo mais forte que as separam: a propriedade privada dos meios de produção, que permite a exploração da classe por outra; e nada dentro do sistema capitalista poderá uni-las, nem mesmo a opressão secular que sofrem enquanto mulheres. A opressão é um fato cultural que assume diversas formas segundo o grau de desenvolvimento das forças produtivas em cada lugar e em cada período histórico. Engels teve um papel fundamental por ter concedido à opressão feminina o status de um problema analítico. Ele relacionou a questão a formas de organização familiar e a divisão sexual do trabalho. Engels fez materializar a opressão, inserindo no domínio da história. Se a submissão não é algo natural, pode ser superada, diz Engels. As mudanças institucionais, econômicas e culturais são resultados da participação feminina nos movimentos sociais e políticos nos quais elas se engajaram quando da transição do regime militar, nos anos 70, para a democratização do país, nos anos 80. São resultados também de processos de institucionalização de demandas sociais combinadas ao esforço de implementação de outros formatos e desenhos de políticas públicas. (Matos, 2010). Nos anos 80, um dos grandes debates feministas foi a criação de órgãos voltados para a defesa dos direitos das mulheres, desta vez dentro do aparelho do estado. Surge o conselho das mulheres com o objetivo de controle social e de participação da sociedade civil, abrindo espaço para a participação feminina na elaboração e implementação das políticas públicas. Nos anos 90, vão surgir as secretarias e as coordenadorias dos direitos das mulheres. (Teles, 1993). As mulheres estão nas cidades, as mulheres estão em todos os lugares. O estar e transitar fisicamente em um dado território não significa automaticamente a ocupação do mesmo como espaço próprio, ou mais grave ainda, como espaço público, lugar da cidadania. Por sua vez, revela uma diferença: uma coisa é constatar a presença das mulheres na cidade, outra completamente distinta é pensar a produção desse espaço tendo como preocupação política e analítica a estrutura e a dinâmica das relações das desigualdades entre mulheres e homens. Falar das desigualdades não é apenas tratar do problema do ponto de vista do acesso desigual aos

espaços e processos das cidades é, acima de tudo, reconhecer que as desigualdades entre mulheres e homens não atravessam a produção e reprodução das cidades, mas são, por princípio, elementos constituintes das mesmas. Esta é uma distinção importante, na medida em que se atuamos apenas no plano das desigualdades de acesso estaremos trabalhando os impactos da estrutura na vida das mulheres- o que é importante, mas não o suficiente – enquanto que ao assumirmos as desigualdades de gênero como estruturadoras e dinamizadoras das cidades estarão enfrentando a questão do poder, e conseqüentemente dos privilégios que os homens têm com a conservação desta estrutura. Deste modo, analisar as sociedades numa perspectiva de gênero é desvelar e buscar transformar os complexos mecanismos sociais, políticos e institucionais que têm mantido as mulheres em situações de opressão, submissão e injustiça. (MACEDO, 2001).

## 2. Desenvolvimento

Este artigo demonstrará o projeto de pesquisa de doutoramento a ser desenvolvido nas três áreas pobres localizadas na região metropolitana de Recife: Charnequinha, no Município do Cabo de Santo Agostinho; Vila Manchete, no Município de Olinda; Sítio Grande/Dancing Days, na cidade do Recife. Os projetos urbanos que serão objetos do estudo fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, contratados através do Programa PPI Favelas, com a utilização de recursos do Orçamento Geral da União, que é repassado ao Município de Recife e ao Governo do Estado de Pernambuco. Esses projetos têm uma concepção integrada de intervenção urbanística que compreende ações de regularização fundiária, implantação de infraestrutura, desenvolvimento comunitário, ambiental, geração de trabalho e renda, com o objetivo de proporcionar a melhoria das condições de habitabilidade das áreas pobres onde estão inseridos. O objetivo é de identificar quais os elementos que venham a facilitar ou dificultar a execução dos Projetos Urbanos através da participação feminina, contribuindo para a eficácia da Política Urbana. O estudo empírico utilizará o Método do professor Luis de La Mora, que visa aferir a participação das mulheres. Este método visa aferir os diversos Formatos da Participação. Foi desenvolvido por Luis De La Mora (1998) com o objetivo de aferir a qualidade da Participação dos agentes sociais, utilizando as variáveis de Forma, Tipo, Grau e Nível de Articulação Interinstitucional. A forma de Articulação pode adotar quatro diferentes modalidades: espontânea, induzida, conquistada e imposta. A Participação pode ser de três tipos diferentes: clientelista, maniqueísta e crítico. De la Mora (1998) propõe uma escala



crescente de graus de Participação classificados de 0 a 06. E finalmente, a Participação pode assumir três níveis de relevância: alto, baixo e médio. Segue abaixo planilha demonstrativa do método de Luis de la Mora, para facilitar o entendimento das diversas formas de Participação.

FORMA	TIPO	NÍVEL	GRAU
Espontânea	Clientelista	Médio	0-Excluídos ou não convidados
Induzida	Maniqueísta	Alto	1-Omisso
Conquistada	Crítica	Baixo	2-Informa
Imposta			3-Opina
			4-Propõe
			5-Exige
			6-Decide

**Tabela 1- Método de Participação**

Serão utilizados também os instrumentos: **Pesquisa Documental** - através da pesquisa realizada nos relatórios do trabalho de participação comunitária dos 05 projetos objeto de estudo; **Entrevistas Semi-estruturadas** - aplicadas às mulheres que representam as instituições que participam da implementação dos 05 projetos urbanos em estudo, no sentido de verificar os elementos que compõem a política urbana através da sua participação; **Observação Participante** - através da observação das mulheres durante a sua participação nos eventos/reuniões que ocorrem nas 05 comunidades.

### 3. Conclusão

No projeto de pesquisa, observamos que nos eventos ocorridos nas comunidades durante a execução das intervenções físicas, a participação era essencialmente feminina, como se ali representasse uma extensão da atividade doméstica, enfatizando claramente a divisão sexual do trabalho. Ocorre uma ausência masculina nestes espaços considerados por eles, como eminentemente femininos, nos quais se discute as questões sociais e em especial os temas relacionados à saúde educação e assistência social. Elucida-se claramente o processo de manipulação das características naturais de mulheres e homens na edificação de uma lógica organizacional que configura a relação entre os sexos como um sistema hierarquizado, de poder, que transversa todos os espaços sociais. (Daune-Richard; Devreux, 1992). Nestes eventos que se discutem as diversas políticas públicas são fundamentais pensar o território como o espaço da vida cotidiana, que em princípio as

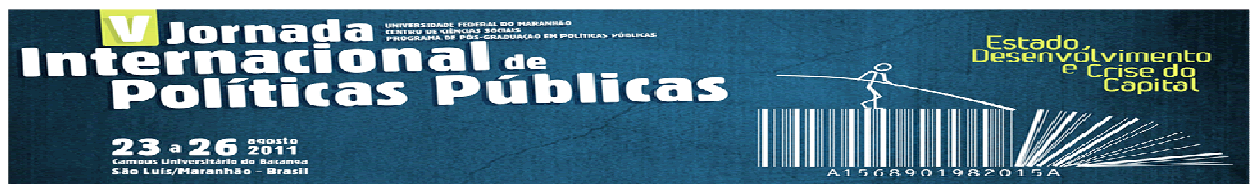


políticas sejam articuladas. Contudo, temos uma tendência histórica de operar com as articulações a partir de uma lógica hierarquizadora, onde uma dada dimensão da realidade se coloca num centro a partir do qual as outras dimensões se encontram, sendo a dicotomia geral/ específico uma de suas mais tenazes expressões. Entretanto, quando olhamos os objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano, encontramos referências à redução do déficit habitacional, acesso ao saneamento ambiental, geração de trabalho, emprego e renda, concluímos com uma imensa obviedade que estamos falando das pessoas que vivem em situação de pobreza, e assim reduzimos um pouco a imprecisão do que é geral, ainda que não consigamos responder o porquê da existência das especificidades. (TACIANA, 2005). Restaria- nos uma outra opção de resposta, ou seja, pensar que as políticas para a cidade são políticas para transformar uma estrutura de classes e não para as pessoas que produzem e reproduzem esse território. Mas ainda assim continuamos sem saída, aprisionadas/os em becos de abstrações políticas. Já a prática e a experiência cotidiana das pessoas, e das mulheres em particular, não seriam tidas como relevantes para as formulações de políticas urbanas, bastando para incluí-las a adição do seu nome a um conjunto de outros tantos sujeitos agrupados sob o vago nome de grupos sociais. Essa vaguidão tem reflexos não apenas na baixa capacidade das políticas para as cidades, assim formuladas para enfrentar o problema das desigualdades sociais, mas também, e com muita força, no âmbito da ação política.

Um outro aspecto que temos de comentar com as nossas observações nas relações com essas mulheres nas comunidades, é que as mulheres que exercem uma representação, seja por parte das instituições, ou como liderança na própria comunidade, têm o monopólio do poder, representa o papel masculino, opressor. Isto significa que as próprias mulheres incorporam as estruturas cognitivas, com as idéias acerca dos papéis, das funções e das posições de homens e mulheres nesse sistema hierarquizado, decodificando, assim, as origens histórico-sociais das identidades de gênero.

As mulheres têm inovado profundamente nas atividades que desenvolvem e nos espaços que ocupam, não importa se públicos ou privados, marcando uma forte diferença em relação aos homens, mesmo que sejam muitas as que apenas reproduzem as estratégias masculinas de ação, copiando as tecnologias do poder de um mundo já muito criticado. A participação das mulheres nestes projetos urbanos objetiva identificar a mulher como sujeito das transformações da política urbana a partir do seu processo de participação, fortalecendo o seu espaço de poder na promoção das políticas públicas. Ao





mesmo tempo possibilitar que a política urbana traga benefícios sociais, políticos e culturais para as mulheres.

## Referencias

1. ALAMBERT, Zuleika, **Feminismo: O ponto de vista marxista**, São Paulo, 1986.
  2. DE LA MORA, Luis. 1998, **Aferição da qualidade da participação dos novos atores sociais nos mecanismos de gestão democrática das políticas públicas**. In Lacerda, N e Leal, S do local ao global, o papel dos novos atores nas políticas públicas, UFPE.
  3. CASTELLS, Manuel. 1983, **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
  4. EVANS, Peter-**O estado como problema e solução**, Lua Nova, n. 28-29, p. 107-157, 1993.
  5. GOUVEIA, Taciana “**O sentido e a pertinência de articular a luta feminista por diretrizes para políticas públicas na I CNPM**” in Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas, Recife, Articulação de Mulheres Brasileiras, junho 2004.
  6. JOERGES, R.1992, **O Sistema Urbano**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.  
**no Brasil**. Belo Horizonte, 2010.
-