



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

POLÍTICA URBANA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:
O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO
DOS ESPAÇOS URBANOS

Ronaldo Campos

camposbr@hotmail.com

Universidade Federal do Tocantins

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Este trabalho investiga a influência da política urbana no desenvolvimento territorial de uma cidade a partir do processo de mobilização social voltado para democratizar os espaços urbanos. A pesquisa foi realizada com base no processo de participação construído como iniciativa coletiva para a regularização fundiária em área pública na Cidade de Jaboatão dos Guararapes-PE. As comunidades populares sobrevivem as ameaças da especulação do mercado imobiliário e as implicações na organização do espaço urbano são muitas, representa um desafio para o processo de mobilização social no que se refere ao desenvolvimento urbano e a democratização do território através da regularização fundiária frente as forças do mercado capitalista. A mobilização social é um instrumento de construção da democracia para gestão e governança do desenvolvimento territorial e do processo de regularização fundiária. A participação efetiva da população local das áreas populares e passíveis de organização do espaço urbano deve ser prioridade da política urbana. A função social da propriedade é um quesito fundamental da política nacional urbana. O referencial teórico remete-se aos aportes das questões de política urbana, mobilização social e desenvolvimento dos espaços informais, busca-se analisar a especulação nas cidades devido a acumulação urbana capitalista. Quais os avanços da mobilização social no processo de regularização fundiária? Que tipo de política urbana promove a democratização do espaço urbano? Quais os atores envolvidos fortalecem este processo? Estas e outras questões são investigadas no estudo de caso sobre a regularização fundiária em área pública na Cidade de Jaboatão dos Guararapes-PE através da experiência do Parque Histórico Nacional dos Guararapes-PE. A metodologia segue os conceitos teóricos e de análise empírica com ênfase no modelo de mobilização social para gestão coletiva da experiência na Comunidade do Ba-lão.

Palavras-chave: Política; Mobilização; Espaços Urbanos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

This work investigates the influence of urban politics on the territorial development of a city from the process of social mobilization aimed at democratizing urban spaces. The research was carried out based on the participation process built as a collective initiative for land regularization in a public area in the city of Jaboatão dos Guararapes-PE. The popular communities survive the threats of speculation in the real estate market and the implications in the organization of the urban space are many, represents a challenge for the process of social mobilization with regard to urban development and the democratization of the territory through the land regularization against the forces of the capitalist market. Social mobilization is an instrument for building democracy for management and governance of territorial development and land tenure regularization. The effective participation of the local population in the popular areas and the possibility of organizing the urban space should be a priority of urban policy. The social function of property is a fundamental question of urban national politics. The theoretical reference refers to the contributions of the issues of urban politics, social mobilization and development of informal spaces, it is sought to analyze the speculation in the cities due to capitalist urban accumulation. What are the advances of social mobilization in the land regularization process? What kind of urban policy promotes the democratization of urban space? Which actors involved strengthen this process? These and other issues are investigated in the case study on land regularization in the public area of the city of Jaboatão dos Guararapes-PE through the experience of the National Historical Park of Guararapes-PE. The methodology follows the theoretical concepts and empirical analysis with emphasis on the social mobilization model for collective management of the experience in the Community of Balaio.

Keywords: Policy; Mobilization; Urban Spaces



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

A modelo de política urbana praticado nas cidades reflete-se no processo de desenvolvimento territorial. Neste contexto, as transformações sociais e econômicas nas sociedades contemporâneas têm influenciado na redefinição do papel dos gestores públicos no espaço urbano, sobretudo na forma de intervenção nos núcleos urbanos assentados em áreas de domínio da União.

O processo de mobilização social voltado para democratizar os espaços urbanos e atender as demandas sociais devem fazer parte das ações de planejamento e gestão do Estado. A Secretaria de Patrimônio da União (SPU), responsável pela regularização fundiária em áreas de domínio da União, no caso do Parque Histórico Nacional dos Guararapes – PE (PHNG-PE), tem promovido ações em parceria para cumprir a função social da propriedade através de projetos de interesse social, visando aplicar a legislação e os princípios da política urbana nacional.

A implantação do projeto, Plano de Regularização Fundiária do Assentamento Habitacional na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes – PE (PHNG-PE), busca proporcionar garantias e condições institucionais nos espaços urbanos informais, com ênfase na política urbana de fixação dos moradores no local de intervenção, introduzindo princípios na perspectiva da sustentabilidade, da função socioambiental e de promoção da cidadania.

A redefinição da política urbana para o PHNG-PE representa novas relações imobiliárias e barreiras à especulação, determinando o limite social dos espaços urbanos e direcionando a ocupação desses espaços a partir de uma construção coletiva e de consolidação sustentável.

Nos municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR), vítimas dos efeitos devastadores das transformações urbanas especulativas, a segregação dos espaços de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

moradia contorna um formato de construção de cidades com valores sociais dissociados da realidade dos seus habitantes. Desta maneira, os atores imobiliários apresentam-se com grande influência no processo de governança regional urbana, diversas estratégias adotadas com apoio do Governo do Estado apostam nos governos municipais empreendedores e parceiros dos provedores da especulação imobiliária através da viabilidade de projetos urbanísticos de grande porte, com oferta de produtos que tem resultado no avanço da urbanização acelerada e segregadora, expulsão de habitantes dos espaços de interesse social e destruição do ambiente natural das comunidades (Santos, 2006).

O debate sobre questões de política urbana no contexto dos espaços urbanos, os atores envolvidos no novo desenvolvimento da cidade e as estratégias coletivas de participação no processo de regularização fundiária, são os objetivos de investigação da pesquisa que compõe o estudo de caso nas áreas de domínio da União do PHNG-PE. Busca-se apresentar a experiência de mobilização social no Córrego do Balaio que tem como prioridade o envolvimento dos moradores na política urbana de regularização fundiária promovida pela SPU.

As análises reportam-se a importância da participação e da gestão coletiva contra o processo de segregação e acumulação urbana nas cidades, derivado do desprezo aos núcleos urbanos informais e compactuação do governo com o mercado imobiliário, apresentam as implicações na organização do espaço urbano e na promoção da regularização fundiária. A mobilização social representa uma rede de atores capacitados formando uma cadeia de agentes multiplicadores e reeditores de conhecimentos sobre a realidade local, contrapondo-se à pressão da dinâmica mercantil imobiliária. A metodologia orienta-se no quadro conceitual e no estudo empírico de caso, ambos apresentados com ênfase no modelo de construção coletiva e de gestão do PHNG – PE,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

que caracteriza uma maior integração dos atores sociais participantes do processo de regularização fundiária no Núcleo Urbano do Córrego do Balaio.

II. Marco teórico

A importância histórica do PHNG-PE remonta aos acontecimentos na área entre as conquistas a partir do final da guerra de 30 anos contra a Holanda em 1654 e as representações da cultura religiosa com a construção da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres em 1676 simbolizando assim a fé cristã e o patriotismo (RIBEIRO, 1989:36). A história viva traz na recordação da expulsão dos holandeses a da preservação da festa de Nossa Senhora dos Prazeres transpondo o simbólico significado cívico e militar para o religioso e sagrado. O reconhecimento do valor histórico-cultural dessa área consolida-se com a criação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes em 1971 (Parque Histórico Nacional dos Guararapes, 1975).

A regularização fundiária para os núcleos urbanos assentados no PHNG-PE representa consolidar o interesse social com garantia da moradia para a população de baixa renda e inserir a preservação socioambiental e cultural do parque como identidade nacional. A integração dos assentamentos informais à estrutura urbana da cidade é um desafio constante da população segregada e do poder público, atingindo uma dimensão socioideológica do espaço urbano ao dinamismo do setor habitacional como produção capitalista.

O PHNG-PE configura-se no contexto do uso e ocupação do espaço a partir de suas características naturais, do simbolismo histórico-cultural e do potencial como espaço de lazer (RIBEIRO, 1989:37), além de apresentar uma configuração geográfica estratégica para o desenvolvimento do turismo e da economia informal. O uso habitacional está associado às necessidades de sobrevivência da população, aproximadamente 40.000



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

peessoas, legitimado pelo processo de exclusão social, desprezo do poder público, pressão do mercado imobiliário e especulação capitalista nas cidades.

A composição dos espaços informais no PHNG - PE representa um processo de ocupação ao longo de décadas e lutas urbanas pelo direito à moradia. As manifestações realizadas em defesa dos espaços de moradia ocupados no PHNG – PE, estão inseridas num contexto de reivindicações, sobretudo, pela necessidade real de habitações, infraestrutura básica e sobrevivência das famílias ocupantes. As soluções dos governos estiveram voltadas para a relocação das famílias visando, principalmente, a proteção do Patrimônio Histórico Nacional dos Montes Guararapes, e pouca preocupação com as condições precárias das iniciativas de relocação em áreas desfavoráveis e desprovidas de urbanização. As experiências de autoconstrução de habitação como solução de relocação foram fracassadas e deram origem à ocupação de bairros que nasceram marginalizados geograficamente e urbanisticamente, como no caso de Cajueiro Seco nos arredores do PHNG - PE.

Segundo Ribeiro (1989), a comprovação dos privilégios da política urbana voltada para as classes mais favorecidas, reflete-se na consolidação das ocupações informais na Cidade do Recife e RMR, na permanência dos invasores nas áreas do PHNG – PE e, sobretudo, na continuidade da política urbana de exclusão e limitação dos invasores aos programas públicos de habitação e infraestrutura, desta forma, o número de invasões urbanas no PHNG – PE com o tempo se multiplicaram.

A realidade dos espaços informais do PHNG - PE passaram a fazer parte da paisagem urbana e com a institucionalização pública do PHNG - PE os governos se viram obrigados a construir vias internas de acesso ao parque ao longo das faixas ocupadas, as áreas livres foram cercadas e caracterizadas como área de jurisdição federal compondo os limites territoriais do parque. Segundo o Plano Diretor do Parque Histórico Nacional



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dos Guararapes (2002) cerca de 230 ha. correspondem aos núcleos urbanos existentes na poligonal que limita o parque.

III. Metodologia

O modelo metodológico destaca uma construção coletiva como experiência de parceria entre instituições e representação comunitária. A participação com o envolvimento da comunidade do Núcleo Urbano do Córrego do Balaio nas decisões de políticas urbanas, caracteriza a política de regularização fundiária promovida pelo Governo Federal através da SPU. Entende-se que as iniciativas de participação das populações de núcleos urbanos informais nos processos decisórios de políticas públicas, dependem da organização comunitária e do nível de informação sobre políticas específicas, neste caso, a política urbana de regularização fundiária. Exige-se assim ações contínuas de informação e comunicação sobre a proposta política de regularização fundiária através do processo de mobilização social.

O fluxo da informação permite a sintonia dos atores participantes visando o desenvolvimento da comunicação e fornece conhecimento sólido sobre os objetivos das ações programadas. Os estudos sobre processo de mobilização social apontam a atuação coletiva e a dinâmica de operacionalização compartilhada com os atores envolvidos, como estruturais para a consolidação da transformação dos espaços coletivos da cidade. Toro e Werneck (2007) apontam quatro dimensões básicas de um processo de mobilização social: o imaginário - desejo de transformação; o campo de atuação - operacionalização; a coletivização - espaços de decisões coletivas; e o acompanhamento - construção comunitária, estas dimensões devem ser operadas de forma simultânea. O modelo proposto de mobilização social do projeto Plano de Regularização Fundiária do PHNG - PE baseia-se no processo de mobilização social apresentado por esses autores e tem como princípio essas ideias. Neste Plano, as ações de mobilização social implicam



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de forma direta na qualidade do resultado do trabalho. A mobilização social estabelece um movimento de convivência sustentável garantindo uma efetiva articulação entre os atores institucionais e comunitários, induzindo a construção de uma proposta coletiva, construtiva-interativa e participativa, visando a capacitação de agentes multiplicadores ou re-editores das ações (TORO & WERNECK, 2007).

As ações geram ciclos de integração operacional e de permanente convivência com a comunidade envolvida. Este processo demanda um desenho construtivo de articulação das ações entre os agentes através da formação e capacitação. A efetiva participação do público é um fator promovedor da construção, multiplicação e reedição das ações de mobilização.

Desta maneira, informar sobre os objetivos do plano de regularização fundiária desperta o interesse da comunidade na luta pelo direito legal de moradia e meio ambiente saudável (BRASIL, 2002), bem como incentiva a participação dos membros da comunidade na interação com a equipe executora, ouvindo suas contribuições para que este atenda aos interesses da comunidade e se sintam co-participantes do mesmo, são os objetivos principais da proposta e levam à construção coletiva no processo de mobilização social. Esta proposta coletiva intensifica as bases que regulam a construção, interação e participação da comunidade no processo de geração da informação e comunicação, este processo resulta no desenvolvimento de agente-multiplicadores com finalidade de reeditar as ações - agentes re-editores (TORO & WERNECK, 2007), na garantia de uma participação sustentável e na consolidação da governança democrática e social (SOUZA, 2010).

O indicador metodológico é a interação das instituições gestoras com a comunidade para a prática das ações de mobilização social e transmissão de conhecimentos sobre as intervenções previstas nos núcleos urbanos. Desta forma, a metodologia empregada resulta na interação participativa dos atores envolvidos de construção coletiva com a



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

pretensão de que todos se sintam co-responsáveis pelos resultados alcançados a partir da elaboração do diagnóstico.

IV. Análises e discussão de dados

Os desafios encontrados na implantação do plano de regularização fundiária do PHNG - PE na área piloto do Córrego do Balaio estão representados nas condições institucionais para a execução do trabalho, considerando os limites das equipes quanto ao tempo e de infraestrutura logística. Contudo, algumas dificuldades encontradas pela equipe de mobilização social durante a realização dos trabalhos no Córrego do Balaio, referem-se principalmente as questões do acesso à localidade de intervenção. É importante registrar que o Córrego do Balaio pertence ao conjunto de moradias habitacionais no PHNG - PE com alto nível de precariedade na malha urbana. O traçado urbano irregular e o desenho viário indefinido e/ou inexistente caracterizam parte das dificuldades de acesso às ruas e casas, além de elevados e baixas do terreno.

A falta de urbanização no Córrego do Balaio representa um baixo nível de desenvolvimento humano caracterizado pela ausência de canalização de água, esgotamento sanitário, ruas sem pavimentação, falta de canaletas de drenagem das águas pluviais e de coleta de lixo regular. Estes problemas urbanos são reproduzidos em algumas instâncias nas dificuldades de participação dos moradores nas atividades do projeto, considerando assim suas histórias de luta e o acúmulo da descredibilidade frente às ações das instituições públicas. Desta forma, nas atividades de mobilização observam-se a interferência de fatores socioambientais nas dificuldades encontradas para realização do trabalho a partir das características físicas e naturais apresentadas na forma do *habitat* dos moradores do Córrego do Balaio.

As características urbanísticas observadas refletem nas condições de vida dos moradores da área, considera-se a importância do ambiente físico e natural saudável como um



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

elemento fundamental para o desenvolvimento de ações coletivas e de participação, além de ser uma condição *sinequa non* para a qualidade da informação, comunicação e interação nos processos de mobilização.

A falta de organização comunitária regular e sistemática no Córrego do Balaio é sem dúvida outro ponto estratégico de dificuldade encontrada para a participação dos moradores nas atividades de reuniões e oficinas. Esta dificuldade foi superada, na medida em que o desafio de conquistar a população desorganizada para se envolver no projeto passou a ser uma meta do trabalho, inclusive em busca de uma maior contribuição para o fortalecimento da gestão comunitária no processo de condução das lutas políticas urbanas. As oficinas serviram também para consolidar o espírito participativo e recuperar a autoconfiança para as conquistas futuras.

A consolidação das relações institucionais com a comunidade e os órgãos responsáveis pelas intervenções na área é um desafio constante, que retrata hoje, as dificuldades nas relações construídas ao longo do tempo no processo de gestão do PHNG - PE. Estas dificuldades são expostas e merecem atenção das instituições envolvidas no projeto, visto que, elas atuam na área e podem juntos consolidar em sintonia as possíveis intervenções de regularização fundiária e urbanística.

V. Conclusões

As atividades do modelo de mobilização social obedecem uma sistematização de continuidade das ações de campo e buscam um aprimoramento do planejamento estratégico a partir do cotidiano prático do trabalho. As etapas do processo de mobilização fomentam os passos que subsidiam a produção do plano de regularização fundiária do PHNG - PE dentro do qual se encontra uma proposta de desenvolvimento do plano urbanístico, que por sua vez depende das realizações dos trabalhos das equipes



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de mobilização, levantamento físico e socioeconômico. A integração destas equipes na complementação das informações necessárias e ações estruturais levam ao resultado desejado.

Os trabalhos da equipe de mobilização social na comunidade do Córrego do Balaio estão tendo apoio dos moradores e lideranças da área, bem como uma efetiva produtividade coletiva com a comunidade junto as demais equipes do projeto. Os resultados positivos dos trabalhos alcançados até o presente momento apontam para as possibilidades concretas da regularização fundiária do assentamento, embora tenha ficado claro que esta só se concretizará por decisão política do Governo Federal, a ser executada através da SPU.

Os avanços creditados ao trabalho, de fato, devem ser associados à continuidade do processo para que se possa garantir o cumprimento da função socioambiental do PHNG - PE, representam ressaltar a regularização fundiária e urbanística para áreas ocupadas a partir da garantia de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, definição da situação socioeconômica e princípios ambientais saudáveis.

Segundo o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), a propriedade urbana deve cumprir a função social e atender normas de ordenação da cidade, de necessidades dos cidadãos, de qualidade de vida, de justiça social e de atividades econômicas. O desenvolvimento das funções sociais da cidade depende do conhecimento adquirido e da integração dos atores sociais, implementação das formas de sustentabilidade socioambiental e da formação da cidadania plena (Castells, 1999).

Os resultados alcançados, por fim, representam a produção de informações e de dados com o propósito de alimentar experiências no processo de regularização fundiária e de urbanização de assentamentos irregulares em áreas de domínio da União, bem como a construção de um banco de dados com informações físico-socioeconômicas que direcionam o aprimoramento dos processos de governança, de participação e de gestão



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

urbana. Este trabalho, dessa maneira, alcançou resultados a partir da consolidação de processos integrados e interdisciplinares, dos princípios de democracia participativa, da mitigação das diversidades sociais no universo da cidade e da proposta efetiva de uma política urbana de regularização fundiária comprometida com os interesses sociais.

VI. Bibliografia

BRASIL. Lei no10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade e Legislação Correlata*. 2. ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. <http://www.vsilva.com.br/dados/Estatuto%20da%20Cidade.pdf>. Acesso em 10/04/13.

CASTELLS, M. A. *Sociedades em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Parque Histórico Nacional dos Guararapes. *Plano Diretor do Parque Histórico Nacional dos Guararapes - PD - PHNG*, 2002.

RIBEIRO, Ana Rita Sá Carneiro. *Um espaço com histórias e batalhas: o Parque Histórico Nacional dos Guararapes*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE. Recife: UFPE, 1989.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. 2ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 258 p., 2006.

Secretaria de Patrimônio da União - SPU. *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*. Brasília: SPU, 2006.

SOUZA, M. L. de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez, 2010.

TORO A., J. Bernardo, WERNECK, Nísia M. D. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *Parque Histórico Nacional dos Guararapes – Projeto Físico*. Recife: UFPE, 1975.