

NA LUTA POR DIREITOS

A contribuição de ONGs para a garantia e implementação de direitos na Região Metropolitana do Recife (1988 – 2008)

Dulce Bentes e Vando Nogueira



Recife | 2010

NA LUTA POR DIREITOS

A contribuição de ONGs para a garantia e implementação de direitos na Região Metropolitana do Recife (1988 – 2008)

Dulce Bentes e Vando Nogueira

Realização

IID – Serviço das Igrejas Evangélicas da Alemanha para o Desenvolvimento

Acompanhamento e facilitação

ELO - Ligação e Organização.

Parceria

Cendhec - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

Cese - Coordenadoria Ecumênica de Serviço

Diaconia

Etapas - Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social

Fase - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia

Autores

Dulce Bentes e Vando Nogueira

Consultoria

Dulce Bentes e Vando Nogueira

Coordenação Editorial

Evanildo Barbosa da Silva, Fátima Nascimento, Isabela Valença,

Livia Izabel Bezerra de Miranda, Luciano Wolff, Lucyvanda Amorim Moura,

Maria Betânia Ávila, Neide Silva, Valéria Nepomuceno.

Edição

Sofia Graciano

Fotos de capa

Flávio Costa e Andreza Magalhães | ZdiZain Comunicação

Arquivos da Cese, da Diaconia, da Fase e do SOS Corpo.

Projeto Gráfico e diagramação

ZdiZain Comunicação | www.zdizain.com.br

Revisão ortográfica

Laércio Lutilbergue

Ano de publicação

2010

Sumário

Apresentação 5

Introdução 7

Procedimentos metodológicos 9

I Parte | Sobre as organizações: origens, objetivos e missões 13

1.1 O Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec) 13

1.2 Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese) 16

1.3 A Diaconia 18

1.4 A Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social (Etapas) 21

1.5 A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) 24

1.6 O SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia 26

II Parte | Situando as experiências - perfil da Região Metropolitana do Recife 31

2.1 O processo de criação e de desenvolvimento da RMR 31

2.1.1 RMR: crescimento econômico desigual 32

2.1.2 O crescimento populacional 34

2.1.3 A disputa pelo espaço urbano 35

2.1.4 Déficit habitacional e a criação do Prezeis 36

2.1.5 Educação, violência, renda, gênero e raça nos municípios da RMR 37

III Parte | Contribuição das organizações para o aprofundamento da cultura de direitos na Região Metropolitana do Recife 41

3.1 Organização comunitária e pressão popular na conquista de direitos: organizações e movimentos sociais entre 1964 e 1988 43

3.2 Aprofundamento das desigualdades sociais e a luta por liberdades democráticas – 1988-2008 51

3.2.1 O movimento popular e a luta por direitos 52

- 3.2.2 Proteção social e redes de participação 58
- 3.2.3 Direito à cidade: o Prezeis nas lutas pela terra 60
- 3.2.4 Direito das crianças e adolescentes: da situação irregular à proteção integral (ECA) 64
- 3.2.5 Direito das mulheres: enfrentamento da violência – Lei Maria da Penha 69
- 3.2.6 Direito dos jovens: caminhos para a cidadania 76

IV Parte | Exigibilidade e ampliação de direitos: descensos e avanços 83

- 4.1 Conquistas e ambigüidades do governo 83
- 4.2 A recomposição da base aliada e saída de grupos e movimentos de apoio 83
- 4.3 O combate à extrema pobreza e as políticas sociais 85
- 4.4 Movimentos sociais na RMR – aprovação e questionamentos 86

V Parte | Contribuições e conquistas 89

- 5.1 Principais Contribuições 90
- 5.2 À guisa de conclusão 92

Referências bibliográficas 95

Anexo 1 | Lista das pessoas entrevistadas 97

Anexo 2 | Sobre o EED 99

Apresentação

A parceria entre o Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) – Serviço das Igrejas Evangélicas da Alemanha para o Desenvolvimento – e organizações não governamentais atuantes na Região Metropolitana do Recife já perfaz mais de dez anos. Permeia essa longa parceria o entendimento mútuo de que processos de desenvolvimento são complexos e que ações de intervenção visando combater a pobreza e as desigualdades sociais devem ser compreendidas a partir de uma perspectiva de médio a longo prazo. Nesse sentido, é de crescente interesse tanto para o EED quanto para suas parceiras que atuam no nível nacional como nas de atuação regional e/ou local procurar identificar qual a contribuição das organizações não governamentais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e político das populações excluídas.

Em busca de respostas, as agências de cooperação internacional, como no caso do EED, juntamente com suas organizações parceiras, têm apoiado programas que visam promover o fortalecimento institucional através da qualificação de processos de planejamento, monitoramento e avaliação (PMA), de forma a permitir uma melhor análise do desempenho das ONGs, assim como dos resultados dos projetos por elas conduzidos. Para além deste esforço, tem crescido a importância de se realizar exercícios avaliativos que procurem sistematizar os processos complexos em que as organizações parceiras estão envolvidas e destacar a sua contribuição e seus principais desafios.

É o caso deste estudo, que foi proposto pelo EED a seis de suas entidades parceiras com longa história de atuação e apoio a programas na Região Metropolitana do Recife: Cendhec, Cese, Diáconia, Etapas, Fase e SOS Corpo. As parceiras aceitaram o desafio e a partir daí organizou-se o processo da seguinte forma: a equipe responsável pela condução do estudo foi composta por dois consultores, obedecendo ao critério de gênero, um dos quais foi originário de Pernambuco e o outro do Rio Grande do Norte, e ambos têm comprovada experiência na elaboração de avaliação desta natureza, escolhidos em comum acordo pelas instituições envolvidas. O Elo Brasil, em cooperação com o EED, acompanhou e facilitou o processo. Juntamente com a equipe responsável, a condução dos trabalhos foi acompanhada por um núcleo formado pelo EED e pelas entidades contrapartes participantes do exercício avaliativo.

Espera-se que os resultados obtidos ajudem as organizações parceiras e o EED a evidenciar o sentido estratégico de sua atuação, e isso em dois sentidos:

- para dentro de suas organizações, gerando reflexões internas que auxiliem a melhor entender, reforçar e, quando necessário, recontextualizar/ redesenhar as formas de implementar suas respectivas missões;

- para fora, favorecendo a visibilidade e facilitando a exploração para a sociedade do seu jeito de atuar; esse aspecto é de especial importância tanto no Brasil – onde crescentemente forças organizadas da elite retrógrada têm procurado questionar, deslegitimar e até mesmo criminalizar a atuação de ONGs e movimentos sociais – como na Alemanha – onde há uma necessidade crescente de complexificar o entendimento dos conceitos de “impacto” ou “resultados” sob o crivo da perspectiva acima descrita, e a partir daí de reforçar o próprio sentido da cooperação internacional em um país de “renda média”, mas paradoxalmente tão desigual, como é o caso do Brasil.

Gostaríamos aqui de agradecer muitíssimo a dedicação e competência dos consultores e dos representantes de organizações parceiras envolvidas com a produção deste estudo. Tratou-se de processo coletivo muito gratificante, que por si só permitiu uma intensa aprendizagem e intercâmbio mútuos, bem como gerou um instrumento valioso no sentido de fortalecer a consistência programática e a visibilidade das entidades envolvidas, evidenciando sua importante contribuição para o desenvolvimento social e a realização de direitos das populações mais pobres da Região Metropolitana do Recife nos últimos 20 anos.

E um agradecimento especial a todas as pessoas que se dispuseram a contribuir com entrevistas, aportando saberes, experiências e informações sobre a trajetória das ONGs parceiras do EED.

Fátima Nascimento / ELO

Luciano Wolfi / EED

Introdução

As organizações não governamentais atuantes na Região Metropolitana do Recife Cendhec, Cese, Diaconia, Elapas, Fase e SOS Corpo constituem o foco de análise do presente relatório. O objetivo principal é evidenciar e sistematizar a contribuição e os impactos mais relevantes de ações efetivadas pelas entidades parceiras do EED na Região Metropolitana do Recife (RMR) a partir de 1988, na emergência da cultura de direitos e na definição e implantação de políticas públicas municipais, estaduais e federais voltadas para a população urbana excluída.

Os compromissos políticos dessas ONGs são explicitados na luta contra as desigualdades sociais e na promoção de um projeto de sociedade democrática e sustentável a partir da crítica dos efeitos do desenvolvimentismo das décadas anteriores e do questionamento das tentativas de reeditá-lo. Tais ONGs enfatizam a promoção e a defesa de direitos, especialmente os direitos sociais, amplamente consagrados na atual Constituição Brasileira de 1988 e sujeitos desde então a uma permanente ofensiva visando à sua desconstrução. Além da defesa desses compromissos, elas se empenham na defesa de sua autonomia frente ao Estado. São objetos de conflitos abertos com setores conservadores e de uma disputa de significados, opondo esse campo ao projeto neoliberal.

Essas ONGs são plurais, enfatizam e trabalham diversas temáticas, priorizam determinados segmentos/sujeitos, são orientadas por princípios e valores éticos, são defensoras e promotoras dos direitos e da autonomia dos sujeitos, numa perspectiva de aprimoramento constante da inclusão social, do combate às desigualdades, do respeito às diferenças. A marca dessas ONGs e sua presença no espaço público se caracterizam por uma atuação que cobre uma ampla gama de políticas públicas e se traduzem na participação em inúmeros conselhos de políticas públicas de diversas naturezas – consultivos deliberativos – nas esferas municipais, estadual, nacional e em redes, fóruns e instâncias internacionais.

Considerando o acúmulo, a extensão e a diversidade das contribuições dessas ONGs, que se referem à cultura de direitos nos últimos 20 anos, a proposta deste estudo é de apenas focar algumas questões e políticas específicas sobre cidade, criança e adolescente, mulher e juventude. Esse recorte valoriza alguns aspectos para efeito de demonstração e não tem a pretensão de exaurir as questões específicas abordadas.

A partir dessas considerações, o estudo ora proposto deve orientar-se para o atendimento de expectativas tanto do EED como das ONGs parceiras que atuam no Recife¹, no que toca a: (I) mapear mais sistematicamente os processos na área de formação, mobilização e organização da sociedade; (II) evidenciar a influência das organizações na formulação e no monitoramento de políticas públicas de caráter inclusivo.

Este trabalho é entendido pelo EED e pelas entidades brasileiras como momento especial de aprendizagem e aprimoramento das relações de parceria.

Em termos específicos, busca-se: (I) analisar como as ONGs parceiras do EED organizaram e apoiaram ações contra as desigualdades sociais e pela definição e implementação de políticas públicas incluídas; (II) analisar a percepção de organizações e movimentos populares e sociais quanto ao seu papel e participação na formulação e implementação de políticas públicas; (III) analisar a relação das ONGs parceiras do EED com órgãos governamentais municipais, estaduais e nacionais na formulação, promoção, implementação e controle social de políticas públicas; (IV) analisar o potencial de repercussão das estratégias das ONGs parceiras do EED em outros âmbitos para além da Região Metropolitana do Recife; analisar as contribuições e conquistas dessas ONGs, tendo como referência a cultura de direitos, a igualdade social e o aprofundamento da democracia.

Em face desses objetivos, a realização deste estudo prioriza:

- a autonomia e o protagonismo do público envolvido em nível local;
- o trabalho com grupos organizados como forma de irradiar as ações;
- as diferentes perspectivas de gênero, geração, raça e etnia;
- a capacidade de realizar leituras de realidades específicas e inserção local;
- a produção de conhecimento a partir da prática social e da capacidade de comunicação externa desse conhecimento;
- as mudanças na cultura organizacional das ONGs parceiras do EED.

¹ Cendhec, SOS Corpo, Etapas, Fase, Diaconia e Cese. É importante salientar que o trabalho dessas entidades é apoiado também por várias outras agências da cooperação internacional, além do EED.

Procedimentos metodológicos

Parte-se da compreensão de impacto como mudanças na vida das pessoas e nos ambientes onde elas vivem e como resultado de ações e processos que só podem ser bem captados e avaliados se consideradas em suas trajetórias de longo prazo. Dessa forma, recomenda-se a realização de análise do contexto socioeconômico e político da RMR a partir do final da década de 1980, ressaltando, sempre que possível, as mudanças verificadas em nível institucional.

A metodologia utilizada buscou favorecer a reflexão e a aprendizagem, procurando assim promover a participação de todas as instituições envolvidas em momentos diversos, considerando que o foco territorial é a cidade do Recife e suas irradiações pela Região Metropolitana do Recife (RMR).

Destaca-se, porém, que a abrangência do trabalho realizado extrapola os limites geográficos da RMR, tendo em vista que todas as organizações em estudo estão inseridas em redes, articulações e processos, cujas relações se articulam entre as esferas locais, nacionais e internacionais, com repercussões sobre as políticas na RMR. São exemplos o Fórum Social Mundial e as relações de cooperação internacional, entre as quais se destaca o trabalho em conjunto com o EED. Portanto, considera-se que esses espaços de articulação constituem campos de verificação das ações realizadas pelas organizações, observando-se a sua incidência sobre a ampliação das redes de proteção social e sobre a capacidade de potencializar os espaços de efetivação de direitos.

Definido o universo de análise, o trabalho foi orientado pelos seguintes procedimentos metodológicos:

- análise da linha do tempo construída pelas organizações parceiras;
- análise de dados estatísticos relativos ao contexto sócioeconômico da RMR no período em foco;
- exame da documentação das instituições parceiras do EED, em especial os planos trienais, os relatórios e as avaliações de atividades e publicações elaboradas pelas próprias instituições com incidência na mídia;
- definição, junto com as ONGs parceiras do EED, de pessoas a serem entrevistadas e das estratégias de realização de grupos focais e/ou seminários;
- elaboração de roteiros para entrevistas com dirigentes das entidades parceiras e de movimentos e organizações com as quais essas instituições atuam;
- realização de grupo focal e/ou seminários com lideranças, movimentos e organizações populares visando à captação dos impactos;
- realização de reuniões com a participação das entidades parceiras, sem esquecer a importância da presença do EED, sempre que possível;

- elaboração de relatórios preliminares, a serem apreciados em reuniões com as instituições parceiras;
- elaboração de um relatório final, incorporando as observações efetuadas nas reuniões com os parceiros.

A linha do tempo foi produzida em 2007 pelas organizações a partir de uma metodologia que buscou favorecer a reflexão e a aprendizagem, visando promover a participação de todas as instituições envolvidas. Para a realização da linha do tempo, adotou-se o seguinte procedimento: a) construção da linha do tempo pelas organizações, tendo como referência o roteiro elaborado pela Fase; b) discussão (oficina) do conteúdo formulado pelas organizações; c) sistematização.

Ressalta-se que o roteiro proposto se constituiu apenas em um instrumento norteador, não havendo, portanto, unidade nas informações oferecidas posteriormente pelas organizações. Nesse sentido, a sistematização incorporou elementos mencionados durante a oficina e outros dados marcantes do período em estudo identificados pelos consultores.

Para a realização das entrevistas, adotou-se o seguinte procedimento:

- a) planejamento das oficinas com contribuição das entidades no processo de definição dos critérios de delimitação dos segmentos sociais e respectivas representações que seriam entrevistadas;
- b) critérios adotados para definição dos entrevistados:
 - (I) pessoas que acrescentassem dados sobre o trabalho referenciado;
 - (II) pessoas que conhecessem as trajetórias/práticas de uma ou mais entidades;
 - (III) pessoas que pudessem identificar/valorizar a contribuição das entidades nos últimos 20 anos ou períodos;
 - (IV) pessoas formadoras de opinião, lideranças sociais e gestores públicos;
 - (V) que se observasse igualdade de gênero, raça e etnia.

Com base nesses critérios foram definidos os seguintes segmentos sociais: Ministério Público, entidades acadêmicas, órgãos de defesa do consumidor, partidos políticos/dirigentes governamentais, personalidades, mídia, outras ONGs, conselhos de direitos e de políticas públicas; fóruns, articulações, redes, igrejas, lideranças e dirigentes sociais.

Para a identificação e sistematização das publicações, adotou-se o seguinte procedimento:

- a) cada entidade selecionou todos os títulos (livro, revista, cartilhas, jornal, boletim e prospectos) que considerou relevante na sua trajetória de atuação no período 1988 a 2008;
- b) para cada título selecionado foi produzida uma sinopse, com base em uma ficha de sistematização, material que foi consolidado, vindo a constituir o produto parcial “Catálogo de Publicações”.

Os resultados obtidos foram sistematizados no presente relatório, que, além dos conteúdos introdutórios, dos procedimentos metodológicos, e do catálogo de publicações anexado a este livro, apresenta a estrutura a seguir.

Na primeira parte apresentam-se as organizações em estudo, situando origens, objetivos e missões, a partir das suas próprias visões. O critério adotado para a apresentação das organizações foi o da ordem alfabética.

Na segunda parte contextualiza-se a Região Metropolitana do Recife como espaço de atuação das organizações em estudo.

Na terceira parte desenvolve-se a análise sobre a contribuição das organizações nas lutas pela conquista e efetivação de direitos na Região Metropolitana do Recife, com base nas ações programáticas marcantes em suas trajetórias de trabalho no campo da solidariedade, educação e cidadania. Ressaltam-se os seus efeitos no campo institucional (legislação e política pública), destacando ações de formação, difusão e assessoria técnica. A análise compreende dois períodos: (I) entre 1964 e 1988, quando se verifica a criação da maioria das organizações – exceto o Cendhec (1989) – em estudo e as suas referências iniciais de atuação, observando-se motivações, método de trabalho e contexto social e político da época; (II) entre 1988 e 2008, corresponde ao aprofundamento da análise, focalizando modalidades de atuação do Estado e da economia e seus efeitos sobre a democracia e os direitos humanos, bem como analisando a atuação das organizações a partir das experiências marcantes nas ações e lutas pela conquista e efetivação de direitos, exemplificarlos pelo: direito à cidade, através do Prezeis; direito de crianças e adolescentes, focalizando o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); direito das mulheres, com referência à Lei Maria da Penha; direito dos jovens, vistos em suas caminhadas para a cidadania a partir dos fóruns de juventude.

Na quarta parte apresenta-se uma reflexão sobre o contexto econômico e político atual, com a redefinição das políticas públicas e das perspectivas que se colocaram para a ampliação das políticas sociais. Observando descensos e avanços para as conquistas e a efetivação de direitos, procura-se compreender e evidenciar o contexto modificado de atuação das organizações e a relação deste com as ações desenvolvidas, bem como propor uma reflexão sobre as oportunidades e desafios que se apresentam para as organizações quanto aos processos de garantia das conquistas sociais e dos direitos efetivados nos últimos 20 anos na Região Metropolitana do Recife.

Na quinta parte analisa-se as principais contribuições e conquistas dessas ONGs, nas lutas da sociedade brasileira e, especialmente na sociedade pernambucana, tendo como referência a cultura do direitos, a igualdade social e o aprofundamento da democracia. As formulações e mobilizações para a conquista de direitos durante o processo da Constituinte de 1988; a experiência com o trabalho de base; a retomada do processo democrático e a proposição e implementação de políticas públicas e; a incorporação da diversidade de gênero, geração, raça e etnia no marco regulatório dos direitos, exemplificam o que foram as proposições e conquistas das organizações sociais brasileiras



MOBILIZAÇÃO Lançamento da campanha do Cendhec pelos Bons Tratos com Crianças e Adolescentes, no Recife, em outubro de 2008.

colegiado e do setor jurídico da Comissão de Justiça e Paz de Olinda e Recife, professores e alunos do Instituto de Teologia do Recife (Iter) e militantes dos direitos humanos.

A missão do Cendhec é defender e promover os direitos humanos, em especial de crianças, adolescentes, moradores de assentamentos populares e grupos socialmente excluídos, contribuindo para a transformação social, rumo a uma sociedade democrática, equitativa e sem violência. Busca articular a defesa de direitos mediante o atendimento à população e sua educação para o exercício da cidadania, com a inserção nos espaços públicos institucionais. Para tanto, procura, em parceria com outras entidades, intervir na elaboração, controle e avaliação das políticas públicas, fortalecendo os princípios da democracia e a concretização do exercício do direito e da cidadania.

Fazem parte da linha de atuação do Cendhec o Programa dos Direitos das Crianças e Adolescentes (DCA) e o Programa Direito à Cidade (DC).

O Programa dos Direitos das Crianças e Adolescentes (DCA) tem como objetivo geral garantir a promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, fortalecendo a ação da sociedade civil com vistas à implementação da Política Integral de Garantia de Direitos. O público atendido diretamente pelo programa são crianças, adolescentes, jovens e seus familiares. O Programa DCA executa três projetos: promoção; defesa; controle social e formação. Essa lógica segue a proposta do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. O Cendhec contribuiu decisivamente para o desenvolvimento dessa ideia, cuja discussão se iniciou nos idos de 1993, na então Rede Nacional dos Centros de Defesa, hoje Associação Nacional dos Centros de Defesa, sempre pautando nela sua prática e reflexão. O Sistema de Garantia de Direitos fundamenta-se no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que diz:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

A ideia do sistema materializa-se com a apresentação de três eixos: promoção, defesa e controle social. O Cendhec, além de ter contribuído para a criação do paradigma do Sistema de Garantia de Direitos, introduziu essa proposta na sua metodologia de trabalho, daí por que seus programas possuem quatro projetos, sendo três deles orientados nos eixos do sistema. No projeto

de promoção do Programa DCA, o Cendhec contribui com a elaboração da política de atendimento à criança e ao adolescente, seja com assento em conselho de direitos ou nos processos de discussão de planos, elaborando subsídios para eles, a exemplo do plano de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes e do plano de erradicação do trabalho infantil. No campo da defesa, o projeto busca garantir a exigibilidade dos direitos violados de crianças e adolescentes por meio da proteção jurídico-social e do acompanhamento social e psicológico das vítimas. No projeto de controle social, a ação é voltada a contribuir com uma maior articulação da sociedade civil nos espaços e na qualificação dessa participação. O Cendhec criou ainda um projeto específico de formação visando capacitar diversos sujeitos sociais para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O Programa Direito à Cidade desenvolve ações nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Tem como objetivo geral contribuir com a garantia da segurança da posse da terra dos moradores das Zeis, para que tenham assegurada moradia digna e qualidade de vida, estando em condições de produzir soluções para seus problemas como cidadãos participantes da vida pública na comunidade e na cidade. Esse programa se realiza a partir de quatro projetos vinculados à promoção, defesa, controle social e formação, sob compreensão de que a política pública de garantia do direito ao acesso à terra e à moradia far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nesse sentido, o projeto de promoção visa à contribuição técnica e política a espaços públicos legais, a exemplo do Prezeis, da Câmara de Legalização do Prezeis, do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Estadual das Cidades, com ênfase na regularização fundiária.

O projeto de defesa ajuíza e acompanha ações de usucapião de moradores das Zeis do Recife, cujos assentamentos estão em áreas particulares, articulando atividades de mobilização social nas comunidades trabalhadas. O projeto de controle social se realiza na participação do Cendhec em fóruns e redes da sociedade civil que atuam no âmbito da política urbana, contribuindo para potencializar as ações políticas e formativas, pautando também o tema da regularização fundiária. O projeto de formação alcança um público diverso, comunitários, agentes públicos, grupos organizados, fóruns, redes, com atenção ao tema dos direitos humanos, participação política, regularização fundiária, entre outros.

Ao longo dos anos, o Cendhec adquiriu reconhecimento público pela qualidade da sua prática profissional nas suas atividades articuladas de promoção, defesa, controle e formação nos direitos da criança e do adolescente e no direito ao acesso à terra e à moradia, bem como pelos seus incessantes esforços com outros parceiros da sociedade civil para apresentação das políticas públicas que garantissem a transformação social rumo a uma sociedade mais justa.

Como assinalado anteriormente, participaram do estudo seis organizações parceiras do EED, cinco delas com sede no Recife e uma (Cese) com sede em Salvador, mas com atuação significativa na Região Metropolitana do Recife através do apoio a iniciativas de ONGs e movimentos sociais atuantes nesse espaço. Cabe, pois, apresentar cada uma dessas organizações, suas histórias e opções.

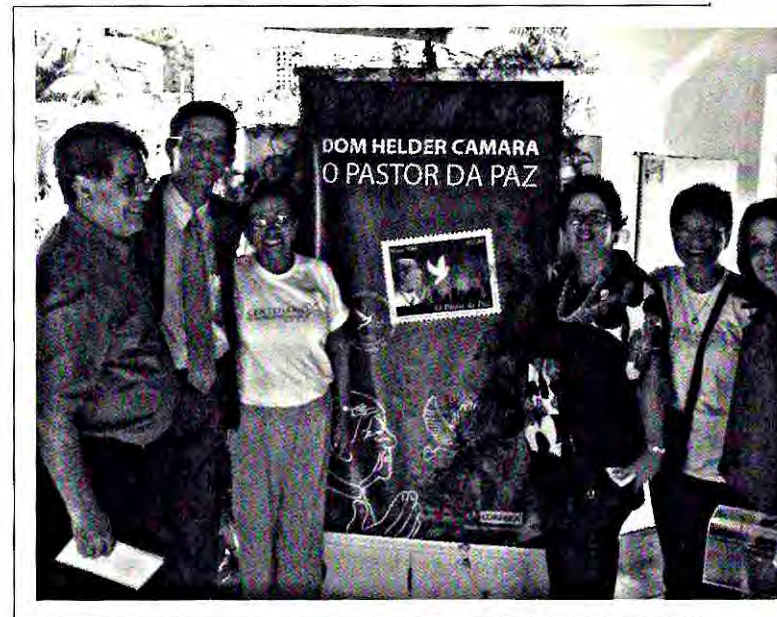
1.1 O Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec)

Atua na defesa, promoção e controle dos direitos das crianças e adolescentes e do direito à moradia em assentamentos habitacionais de baixa renda. Busca fortalecer a sociedade civil, de modo que os direitos individuais, coletivos e difusos e as garantias constitucionais dos cidadãos sejam plenamente assegurados por meio das políticas públicas, elaboradas e monitoradas com a participação dos cidadãos e do Estado, posto a serviço efetivo do bem-estar coletivo.

O Cendhec é herdeiro da prática profética de Dom Helder Câmara, arcebispo do Recife e Olinda e primeira pessoa a levar para o mundo a denúncia de que havia tortura no regime militar dominante no país. Dom Helder abriu a Igreja Católica para as questões sociais, a defesa dos injustiçados e a luta política, estimulando a organização popular, a defesa dos direitos humanos e a formação política dos populares. Porém houve resistência a esse movimento na sociedade, resultando na demissão do colegiado da Comissão de Justiça e Paz, em 1989, e marcando assim o fim da presença da Igreja nos fóruns e instâncias de entidades de defesa de direitos na cidade do Recife.

Visando atender aos novos desafios e dar continuidade ao trabalho social inspirado por Dom Helder, foi fundado em 2 de novembro de 1989 o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec), entidade da sociedade civil sem fins lucrativos, tendo como integrantes os membros destituídos do

ARQUIVO COMUNICAÇÃO CENDHEC



CENTENÁRIO Integrantes do Cendhec, Instituto Dom Helder Câmara e dos Correios, no lançamento do Selo Comemorativo dos 100 anos do arcebispo, em fevereiro de 2009.



MOBILIZAÇÃO Lançamento da campanha do Cendhec pelos Bons Tratos com Crianças e Adolescentes, no Recife, em outubro de 2008.

colegiado e do setor jurídico da Comissão de Justiça e Paz de Olinda e Recife, professores e alunos do Instituto de Teologia do Recife (Iter) e militantes dos direitos humanos.

A missão do Cendhec é defender e promover os direitos humanos, em especial de crianças, adolescentes, moradores de assentamentos populares e grupos socialmente excluídos, contribuindo para a transformação social, rumo a uma sociedade democrática, equitativa e sem violência. Busca articular a defesa de direitos mediante o atendimento à população e sua educação para o exercício da cidadania, com a inserção nos espaços públicos institucionais. Para tanto, procura, em parceria com outras entidades, intervir na elaboração, controle e avaliação das políticas públicas, fortalecendo os princípios da democracia e a concretização do exercício do direito e da cidadania.

Fazem parte da linha de atuação do Cendhec o Programa dos Direitos das Crianças e Adolescentes (DCA) e o Programa Direito à Cidade (DC).

O Programa dos Direitos das Crianças e Adolescentes (DCA) tem como objetivo geral garantir a promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, fortalecendo a ação da sociedade civil com vistas à implementação da Política Integral de Garantia de Direitos. O público atendido diretamente pelo programa são crianças, adolescentes, jovens e seus familiares. O Programa DCA executa três projetos: promoção; defesa; controle social e formação. Essa lógica segue a proposta do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. O Cendhec contribuiu decisivamente para o desenvolvimento dessa ideia, cuja discussão se iniciou nos idos de 1993, na então Rede Nacional dos Centros de Defesa, hoje Associação Nacional dos Centros de Defesa, sempre pautando nela sua prática e reflexão. O Sistema de Garantia de Direitos fundamenta-se no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que diz:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

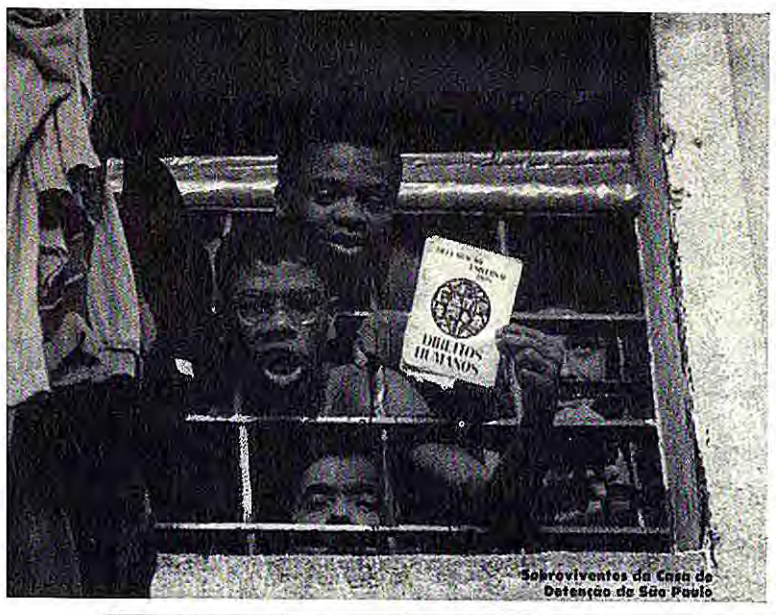
A ideia do sistema materializa-se com a apresentação de três eixos: promoção, defesa e controle social. O Cendhec, além de ter contribuído para a criação do paradigma do Sistema de Garantia de Direitos, introduziu essa proposta na sua metodologia de trabalho, daí por que seus programas possuem quatro projetos, sendo três deles orientados nos eixos do sistema. No projeto

de promoção do Programa DCA, o Cendhec contribui com a elaboração da política de atendimento à criança e ao adolescente, seja com assento em conselho de direitos ou nos processos de discussão de planos, elaborando subsídios para eles, a exemplo do plano de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes e do plano de erradicação do trabalho infantil. No campo da defesa, o projeto busca garantir a exigibilidade dos direitos violados de crianças e adolescentes por meio da proteção jurídico-social e do acompanhamento social e psicológico das vítimas. No projeto de controle social, a ação é voltada a contribuir com uma maior articulação da sociedade civil nos espaços e na qualificação dessa participação. O Cendhec criou ainda um projeto específico de formação visando capacitar diversos sujeitos sociais para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O Programa Direito à Cidade desenvolve ações nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Tem como objetivo geral contribuir com a garantia da segurança da posse da terra dos moradores das Zeis, para que tenham asseguradas moradia digna e qualidade de vida, estando em condições de produzir soluções para seus problemas como cidadãos participantes da vida pública na comunidade e na cidade. Esse programa se realiza a partir de quatro projetos vinculados à promoção, defesa, controle social e formação, sob compreensão de que a política pública de garantia do direito ao acesso à terra e à moradia far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nesse sentido, o projeto de promoção visa à contribuição técnica e política a espaços públicos legais, a exemplo do Prezeis, da Câmara de Legalização do Prezeis, do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Estadual das Cidades, com ênfase na regularização fundiária.

O projeto de defesa ajuíza e acompanha ações de usucapião de moradores das Zeis do Recife, cujos assentamentos estão em áreas particulares, articulando atividades de mobilização social nas comunidades trabalhadas. O projeto de controle social se realiza na participação do Cendhec em fóruns e redes da sociedade civil que atuam no âmbito da política urbana, contribuindo para potencializar as ações políticas e formativas, pautando também o tema da regularização fundiária. O projeto de formação alcança um público diverso, comunitários, agentes públicos, grupos organizados, fóruns, redes, com atenção ao tema dos direitos humanos, participação política, regularização fundiária, entre outros.

Ao longo dos anos, o Cendhec adquiriu reconhecimento público pela qualidade da sua prática profissional nas suas atividades articuladas de promoção, defesa, controle e formação nos direitos da criança e do adolescente e no direito ao acesso à terra e à moradia, bem como pelos seus incessantes esforços com outros parceiros da sociedade civil para apresentação das políticas públicas que garantissem a transformação social rumo a uma sociedade mais justa.



EMBLEMA Na revista Visão, de 1992, presidiários sobreviventes ao massacre do Carandiru, empunham exemplar da cartilha dos Direitos Humanos publicada pela Cese, em 1973, com tiragem de mais de 1 milhão de exemplares até o momento.

1.2 A Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese)

É uma organização formada institucionalmente por igrejas cristãs. Criada em 1973 com o objetivo de fortalecer os grupos e organizações populares nas suas lutas por transformações políticas, econômicas e sociais, a Cese surgiu no momento histórico em que agências de cooperação internacional, igrejas, movimentos sociais e organismos ecumênicos passavam a discutir os rumos da cooperação internacional no Brasil, até então voltada para a realização de grandes projetos de desenvolvimento.

A Cese nasceu referenciada no forte compromisso com os direitos humanos. Nos anos de 1970, a preocupação mais imediata foi com os direitos civis e políticos, seriamente feridos pela ditadura militar. Ainda hoje os direitos civis sofrem frequentes abusos e os direitos políticos muitas vezes são meramente retóricos.

Nos anos de 1980, a Cese acompanhou a sociedade civil na crescente luta pelos direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente a mobilização em torno da Assembleia Constituinte.

Nos anos de 1990, apoiou a luta dos movimentos sociais pelos direitos ambientais, inaugurando conceitos ousados, como dívida ecológica e justiça ambiental. Assim, trabalhou os problemas das populações urbanas e rurais em seus territórios ameaçados pela insalubridade, pela espoliação da terra, pelo desmatamento e destruição das paisagens.

Adota os princípios éticos de equidade de gênero e raça, bem como as dimensões das identidades e da subjetividade segundo uma visão multicultural e ecumênica dos direitos. Destaca, ainda, outros princípios: compromisso com a justiça e com práticas democráticas; com a lisura e a transparência na gestão de recursos nas esferas governamentais e não governamentais; com a participação popular na gestão pública; com a promoção de relações sociais baseadas na equidade, sem discriminação de raça, etnia, gênero, orientação sexual, credo religioso e opinião política; com a defesa do desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente sustentável; com a valorização da diversidade religiosa e do diálogo intereclesial e inter-religioso.

Internalizando a compreensão da interdependência e indivisibilidade, a Cese prioriza em seu planejamento 2006-2010 o termo direitos humanos, em lugar de especificar os Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e

Ambientais - Dhescas, como no período anterior. Ressalta ainda a vinculação entre os direitos humanos e o modelo de desenvolvimento. A Cese defende e promove formas de desenvolvimento geradoras de trabalho e renda que respeitem a igualdade de direitos e que sejam economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.

Nos marcos da globalização, a Cese busca fortalecer iniciativas solidárias na luta por direitos no plano regional latino-americano, nos diálogos verificados nos âmbitos Sul-Sul e Norte-Sul, no que se convencionou como sendo articulações de caráter altermundista – por uma nova ordem mundial.

Nos seus 36 anos de atuação, a Cese já apoiou, com recursos técnicos e financeiros, mais de 9,5 mil iniciativas populares em todo o Brasil, melhorando a qualidade de vida de mais de 7,7 milhões de pessoas. Sua missão é fortalecer organizações da sociedade civil, especialmente as populares, empenhadas nas lutas por transformações políticas, econômicas e sociais que conduzam a estruturas em que prevaleça a democracia com justiça.

A partir do planejamento estratégico 2006-2010, a Cese passou a adotar políticas referenciais que expressam o acúmulo da instituição quanto à contemporaneidade das demandas sociais que se propõe a atender e às possibilidades de intervenção coerentes com sua missão.

As políticas referenciais em vigor são direito à cidade, direito a terra e água, direito a trabalho e renda e direito a identidade na diversidade.

Direito à cidade – Essa política prevê direitos relativos ao exercício da cidadania e da participação na gestão das cidades, além de direitos relacionados ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental nas cidades. Reforça diversas iniciativas de projetos, como elaboração e fiscalização de políticas públicas urbanas; formação e capacitação; potencialização da participação de lideranças populares em conselhos de gestão; geração de trabalho e renda; cultura popular, em especial ações desenvolvidas pela juventude; e ações que visem superar a violência doméstica, que incorporem a dimensão ambiental e que contribuam para a construção de uma cultura de paz, para a superação da marginalização, que afeta principalmente as populações negra e indígena, para a discussão das relações de gênero nas cidades e para a promoção de acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Quanto ao diálogo e à articulação, a Cese tem participado do Fórum Nacional de Reforma Urbana, estimulando ações dos diversos segmentos na defesa do direito à cidade.

ARQUIVO CESE



MULTICULTURAL Entre as causas que a Cese defende, a preservação da Amazônia. Na foto o I Congresso da Organização das Mulheres Indígenas de Roraima.

Direito a terra e água – A partir do planejamento estratégico 2006-2010, a Cese incorporou de forma mais clara a luta pela água em sua relação com a luta pela terra. Com essa política referencial a Cese passou a apoiar a luta pela reforma agrária ampla e solidária, adaptada aos diversos biomas nacionais. Especificamente apoia a luta das comunidades camponesas tradicionais, a luta pela preservação da Amazônia e do cerrado, pela convivência com o Semiárido, pela proteção das matas ciliares, bem como as iniciativas e experiências em torno do acesso, captação e manejo racionais e sustentáveis da água. A Cese apoia grupos e movimentos populares que estão construindo uma agricultura camponesa agroecológica, associativa e cooperativa, baseada em alternativas de produção, transformação e comercialização, capaz de gerar renda, aumentar a independência e a autonomia camponesa e gerar políticas públicas. No diálogo e articulação com as várias organizações, a Cese oferece espaços de encontro, debate e articulação entre grupos, favorecendo a busca de unidade para a construção de um projeto popular que considere a democracia e a justiça como exigência do cotidiano das organizações. Compreende que o acesso à terra e à água é componente fundamental de uma política de soberania e segurança alimentar.

Direito a trabalho e renda – Com essa política referencial a Cese busca fortalecer as estratégias de efetivação dos direitos econômicos. Sem fronteiras entre o rural e o urbano e considerando a diversidade de dinâmicas, essa política abrange o mundo do trabalho numa perspectiva transformadora rumo a uma sociedade democrática, justa e sustentável.

Direito a identidade na diversidade – Essa política referencial relaciona-se com sujeitos que se encontram desvalorizados ou estigmatizados e que constroem identidades capazes de redefinir sua posição na sociedade e de buscar a transformação da estrutura social. Compreende que a adoção de uma perspectiva multiculturalista dos direitos humanos é condição fundamental para o estabelecimento de relações de equidade na nossa sociedade e no mundo globalizado.

1.3 A Diaconia

É uma instituição de inspiração cristã e de vocação diaconal fundada em 1967, cujo compromisso é com a defesa e a promoção da vida. Tem como missão “contribuir para a construção solidária da cidadania e a garantia dos direitos humanos da população excluída na perspectiva da transformação social, preferencialmente na Região Nordeste do Brasil”.

Como seus objetivos principais, a Diaconia busca: (I) contribuir para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar agroecológica com foco na região semiárida; (II) favorecer o desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e suas famílias, norteado pela doutrina da proteção integral; (III) estimular as igrejas a desempenharem o seu testemunho diaconal e o seu papel público e transformador.

Fundada em São Paulo, a Diaconia escolheu o Nordeste do Brasil como foco de suas ações e mudou-se para Pernambuco em 1987. A instituição já atuou em 22 Estados brasileiros e em praticamente todas as regiões do país.

A Diaconia tem sede no Recife e mantém escritórios de apoio nas cidades do Alogados da Ingazeira (PE), Umarizal (RN), Fortaleza (CE) e Natal (RN). Em cada unidade física, situada a mais de 380 km da sede, atua uma equipe técnica experiente e com formação acadêmica e prática de campo nas áreas. A instituição possui um quadro formado por 56 funcionários.

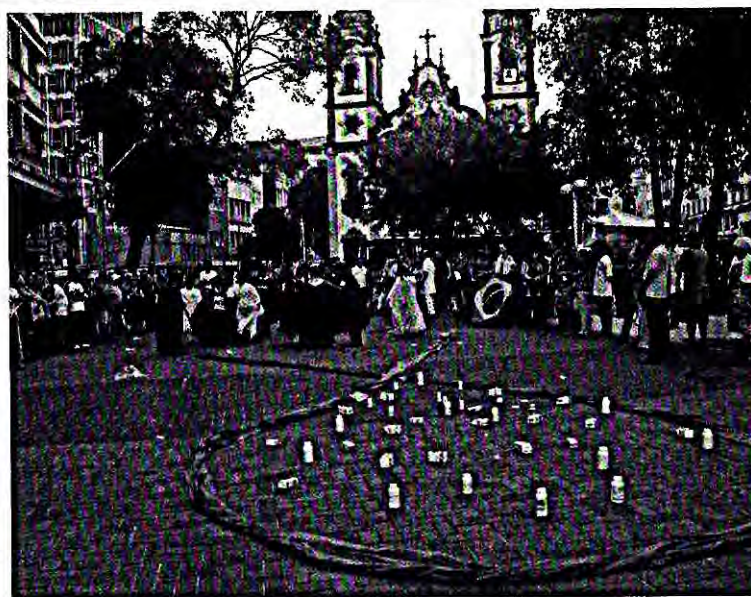
Apoia as comunidades urbanas e rurais de três Regiões Metropolitanas e dois territórios dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco, atuando diretamente em mais de 40 municípios e beneficiando, direta e indiretamente, mais de 60 mil pessoas.

Em Pernambuco, a Diaconia atua na Região Metropolitana do Recife e Sertão do Pajeú; no Rio Grande do Norte, na Região Metropolitana de Natal e no Sertão do oeste do Estado; e no Ceará, na Região Metropolitana de Fortaleza. Para tanto, operacionaliza suas ações a partir dos seguintes programas: Programa de Apoio à Agricultura Familiar; Programa de Promoção da Criança e do Adolescente; e Programa e Apoio à Ação Diaconal das Igrejas.

O Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PAAF) tem foco nas ações de desenvolvimento do Semiárido brasileiro, baseadas na agroecologia familiar, no Semiárido do Pajeú, em Pernambuco, e no Médio-Oeste Potiguar (MOP), em nove municípios. Em uma escala mais ampla, o PAAF atua indiretamente em todo o Semiárido brasileiro através de redes e articulações e do apoio para fortalecer organizações da sociedade civil e movimentos populares. As atividades se destacam em dois processos: os Programas Municipais de Convivência com o Semiárido (PMCSA) e a interação com as dinâmicas de rede e articulações nessas regiões.

O Programa de Promoção da Criança e do Adolescente (PPCA) vem contribuindo na formação e no fortalecimento de redes de articulação nos bairros da periferia do Recife e de Fortaleza. Desenhado para estimular o protagonismo infanto-juvenil e permitir a implementação de políticas públicas que garantam os direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, o PPCA pratica uma metodologia que valoriza o conhecimento da pessoa, eleva a autoestima e fortalece o vínculo familiar e comunitário através de atividades socioeducativas e culturais.

ARQUIVO DIACONIA



CANDELIGHT As patentes dos medicamentos antiretrovirais ainda são um entrave à qualidade de vida das pessoas que convivem com o HIV/Aids.

Essa experiência tem sido um rico espaço de aprendizado e vivência de uma prática pedagógica participativa. A Diaconia parte do pressuposto de que o projeto é da comunidade e, como tal, quem deve construí-lo, desde a base, são os representantes das entidades locais, sendo necessário um processo de participação dos interessados e envolvidos em todas as etapas.

O Programa e Apoio à Ação Diaconal das Igrejas (PAADI) tem como foco de atuação principal as temáticas violência intrafamiliar e DST/HIV/Aids. O programa pretende ser um espaço de fortalecimento das relações entre as igrejas e de promoção do pleno exercício da cidadania dos setores excluídos da sociedade. Tem atuação em Pernambuco, no Rio Grande do Norte e no Ceará, envolvendo trabalho com 16 igrejas das capitais e das Regiões Metropolitanas.

A Diaconia desenvolve atualmente mais de 20 projetos com o apoio de agências da cooperação internacional, fundações e fundos públicos nacionais. A ação institucional está direcionada aos segmentos de crianças, adolescentes, jovens e suas famílias – nas Regiões Metropolitanas do Recife e Fortaleza –, às famílias de agricultores e agricultoras familiares do Semiárido – especialmente em Pernambuco e no Rio Grande do Norte – e às comunidades eclesíásticas ou locais, em apoio à Ação Social de Igrejas Cristãs Evangélicas parceiras no Recife, Fortaleza e Natal.

A instituição focaliza os processos de redução da pobreza e as ações de garantia de direitos em todas as suas áreas de intervenção. Cabe ressaltar a compreensão da garantia de direitos no âmbito da defesa dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais. O trabalho da Diaconia vem sendo desenvolvido alinhando-se a seis dos Objetivos do Milênio, a saber: (I) erradicação da extrema pobreza e da fome; (II) promoção da igualdade entre os sexos e da autonomia das mulheres; (III) redução da mortalidade infantil; (IV) combate ao HIV/Aids, à malária e a outras doenças; (V) garantia da sustentabilidade ambiental; (VI) estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento.

A Diaconia se destaca pelo impacto de suas ações nos territórios em que atua pelo amplo processo de mobilização das comunidades, contribuindo para o seu fortalecimento; pelo desenvolvimento de tecnologias de convivência com o Semiárido e por seus processos metodológicos participativos e mobilizadores. Participa ativamente de articulações importantes, como a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA Brasil), ASA Pernambuco; ASA Rio Grande do Norte; Processo de Articulação e Diálogo (PAD); Articulação Nacional de Agroecologia – Agroecologia em Rede; Articulação Aids em Pernambuco; Articulação Amigos Positivos em Natal; Comitê de Desenvolvimento Regional Sustentável (PE); entre outros.

Por causa do trabalho realizado ao longo de décadas, a Diaconia recebeu diversos prêmios pela sua atuação no Semiárido nordestino. Em 2002 recebeu, como representante da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), o Prêmio Super Ecologia, concedido pela Revista Super Interessante, pelo melhor projeto na categoria água; em 2003 recebeu o Prêmio Bem Eficiente, concedido pela Kanitz & Associados às 50 melhores organizações filantrópicas do Brasil; em 2006 foi ganhadora do Prêmio Melhores Práticas Ambientais de Desenvolvimento no Nordeste na categoria Organizações da Socie-

dade Civil com a experiência das feiras agroecológicas. O prêmio, promovido pela Sociedade Nordestina de Ecologia, foi recebido em parceria com as organizações Caatinga e Centro Sabiá. Em 2007 a Diaconia foi uma das cinco finalistas no Nordeste do Prêmio Tecnologia Social e hoje integra o Banco de Tecnologias Sociais do Banco do Brasil, Petrobras e Unesco.

1.4 A Etapas – Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social

Assim como as demais entidades participantes do estudo, é uma organização não governamental sem fins lucrativos, com sede no Recife e atuação metropolitana, cuja missão é defender e promover o direito à cidade, na perspectiva da população historicamente excluída, com enfoque em gênero e raça, priorizando a juventude e o acesso ao solo urbano e à moradia.

As fontes inspiradoras para o surgimento da Etapas estão diretamente relacionadas a duas experiências anteriores, uma vinculada a um trabalho de base em uma comunidade do Recife (Coque), ainda na década de 1970, e outra ligada à Arquidiocese de Olinda e Recife, tendo na época Dom Helder Câmara como arcebispo.

Entretanto, a ideia da criação de uma organização não governamental que pudesse manter uma atuação mais direta e forte de apoio aos movimentos populares urbanos surgiu em 1982 com as discussões em torno de mudanças nos rumos da Igreja Católica, com a saída de Dom Helder Câmara e com o processo de redemocratização do Brasil, que apontava para a ampliação de organizações populares. O objetivo central da organização na época era contribuir no processo de formação de uma consciência crítica e no fortalecimento da organização autônoma do movimento popular, com a perspectiva de transformar radicalmente a sociedade.

A ação da Etapas em toda a década de 1980 foi marcada pelo trabalho de base nas organizações comunitárias, visando a seu fortalecimento e a sua articulação, impulsionando e participando dos processos de mobilização pela redemocratização do país e criando posteriormente estratégias de aproximação e diálogos com a formulação das políticas públicas.

Assim a Etapas nasceu profundamente comprometida com a proposta de educação popular inspirada nos estudos e reflexões do educador Paulo Freire. Ao mesmo tempo havia uma concepção presente nas reflexões internas que entendia a prática educativa como “uma prática eminentemente política” e

ARQUIVO ETAPAS



FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2009 Participantes do Continuarte, grupo apoiado pela Etapas, cujo compromisso é a formação de jovens de áreas populares.

pregava que “a luta de classe deveria estar presente nas ações institucionais”.

Sob a orientação dessas concepções, foram se construindo o formato de trabalho e as especificidades institucionais. Neste sentido a Etapas organizou sua forma de intervenção baseada em três linhas de ação interdependentes e complementares, expressas por capacitação, comunicação e estudos e pesquisas.

Com capacitação, a Etapas trabalhou no sentido de preparar e qualificar as lideranças comunitárias populares para intervirem na discussão e implementação de políticas públicas, na melhoria de suas organizações locais e na compreensão de temáticas presentes no contexto social e político.

Na linha de comunicação, atuou na produção e no apoio a importantes instrumentos de organização comunitária, a exemplo de jornais, cartilhas, rádios comunitárias e produção de vídeos temáticos.

Na linha de estudos e pesquisas, criou uma ação de Formação de Pesquisadores Populares, através da qual eram formados jovens e lideranças comunitárias, que, orientados pela metodologia da Pesquisa – Ação e Participante, se envolviam em todo o processo das pesquisas. Além disso, as entidades locais também eram chamadas a participar de todos os passos da pesquisa, desde a elaboração dos temas a serem pesquisados, passando pela coleta de informação e discussão/publicação dos resultados.

A atuação concreta nas comunidades resultou no fortalecimento de organizações de base, como associações/conselhos de moradores, como também na articulação de entidades setoriais e mais gerais do movimento popular, a exemplo da Assembleia de Bairro, que depois veio a se chamar Federação Metropolitana de Bairros (Femeb), e do Movimento de Defesa dos Favelados (MDF). Essas experiências de certa forma inspiraram outros movimentos de luta pela moradia presentes no cenário atual.

Além do trabalho com as organizações comunitárias e do acompanhamento da evolução do contexto sociopolítico, a Etapas participou ativamente, nos anos de 1990, do fortalecimento de espaços de discussão do campo das ONGs, traduzido na criação da Associação Brasileira de ONGs (Abong), como também de discussões temáticas e coletivas envolvendo os diversos atores sociais e políticos.

Atualmente a Etapas mantém o trabalho nas organizações comunitárias, participa e articula redes e fóruns e incorpora, desde a metade da década de 1990, os adolescentes e jovens como público de sua ação.

Essa decisão partiu de algumas motivações. Uma primeira foi embasada no resultado de pesquisas realizadas pela própria Etapas nas áreas populares que apontavam a existência de cerca de 30% de adolescentes e jovens entre os moradores. A segunda foram as constantes demandas dirigidas à Etapas pelas lideranças comunitárias para que fosse criada alguma estratégia de ação voltada para esse público, desassistido e vivendo numa situação de risco pessoal e social.

Assim, a partir de 1998, a Etapas definiu-se por uma maior focalização programática, sendo criados os seguintes programas: I) Juventude e Ação Política; II) Política Urbana e Controle Social; III) Desenvolvimento Institucional. Também nesse período foi realizada uma avaliação externa, cujos

resultados orientaram as definições institucionais, expressas através das linhas estratégicas, projetos e ações desenvolvidas pela entidade, entre as quais se destacam:

- (I) formação em políticas públicas e fortalecimento das organizações populares, por meio de capacitações, que incluem gestão e desenvolvimento institucional;
- (II) fortalecimento da participação popular nos canais e espaços de participação, a exemplo do Plano de Regularização das Zeis (Prezeis) e de outros que discutem as políticas públicas de reforma urbana;
- (III) intervenção territorial no Ibura e no Jordão, dois bairros localizados na Zona Sul da cidade, onde vivem cerca de 135.000 pessoas, que convivem no seu cotidiano com as lutas em torno das melhorias de condições de habitabilidade – nessa região o trabalho da Etapas incorporou mais recentemente as discussões de gênero e raça;
- (IV) acompanhamento das iniciativas juvenis desenvolvidas por jovens relacionadas a bibliotecas comunitárias, grupos culturais e produção de instrumentos de comunicação com fanzines, entre outros;
- (V) acompanhamento da ação parlamentar realizando atividades de monitoramento das discussões realizadas na câmara municipal, no que se refere às temáticas de juventude e reforma urbana;
- (VI) articulação com outros segmentos da sociedade em torno do tema habitação e solo urbano e juventude através da participação no Fórum Estadual de Reforma Urbana, no Fórum Nacional de Participação Popular, na Roda de Diálogo sobre Políticas de Juventude, entre outros;
- (VII) apoio e fortalecimento de coletivos juvenis com a capacitação para o desenvolvimento institucional e a criação do Fundo de Apoio às Organizações Juvenis, bem como formação política e profissional de jovens para a incidência nas políticas públicas e criação de novos quadros para os movimentos sociais e para o trabalho.

O público envolvido nas atividades da Etapas é constituído por integrantes de conselhos de políticas públicas, redes e fóruns da sociedade civil; representantes de associações, conselhos e centros comunitários; coletivos juvenis; moradores de áreas populares, especialmente jovens e mulheres.

ARQUIVO ETAPAS



JUVENTUDES A Etapas atua na articulação com outros segmentos da sociedade e de espaços em defesa dos direitos dos jovens. Na foto, o intercâmbio de experiências de coletivos juvenis.

1.5 A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)

É uma organização não governamental sem fins lucrativos que atua em seis Estados brasileiros e tem sua sede nacional no Rio de Janeiro. Foi criada em 1961 por religiosos diretores da Catholic Relief Services (CRS), órgão da Conferência dos Bispos dos Estados Unidos. A experiência desses religiosos estruturou a proposta inicial da Fase: uma federação que se propunha a congregar entidades isoladas, inter-relacionando-as em prol do bem-estar comum e promovendo o diálogo ecumênico entre essas entidades. A ação da Fase em sua primeira década procurou federar órgãos que realizavam trabalhos sociais de base, visando potencializar ações e promover a autonomia das organizações federadas.

Nos anos 1960 a Fase lançou as bases de um trabalho ligado ao associativismo e ao cooperativismo. Foram criados os grupos de técnicos para apoiar a execução de projetos na Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em Cametá, Santarém e Belém-PA, Fortaleza-CE, Porto Alegre-RS, Rio de Janeiro-RJ, São Luís-MA, São Paulo-SP, Recife e Garanhuns-PE e Vitória-ES. Nessa década a Fase contou com o apoio dos Voluntários do Brasil e dos Voluntários do Papa, do Peace Corps, da Alemanha e da Inglaterra. A Fase mantém até hoje algumas características herdadas desse período: a intermediação de recursos, a importância que dá a uma assessoria profissional e a centralidade na participação da sociedade. A resistência à ditadura e a formação das oposições sindicais e dos movimentos comunitários de base passaram a ser o foco principal da entidade após o golpe de 1964.

Nos anos 1970 o trabalho de base se realizava tanto em projetos de desenvolvimento quanto de educação. A federação afirmava seu compromisso com a busca de alternativas para a mudança das condições de vida das camadas pobres da população e com a conscientização e a organização dos trabalhadores e dos setores precarizados. Em Pernambuco a Fase assessorava projetos de desenvolvimento dos trabalhadores rurais em Garanhuns e atuava em organizações de bairro no Recife, a partir de sua inserção na Zona Norte e em Casa Amarela, onde tinha um escritório. Baseada no tripé habitação - terra - trabalho, a Fase participou ativamente da criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), incentivou a criação de numerosas associações de moradores e promoveu oposições sindicais no campo e na cidade.

ARQUIVO FASE



DIA NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA - 1988 - A partir dos anos 80, a Fase incorporou o enfrentamento de políticas públicas urbanas, trabalhistas e rurais.

O fortalecimento do movimento sindical operário levou a Fase a um progressivo desengajamento do trabalho de organização e formação sindical. No entanto, seu compromisso com o desenvolvimento local a fez se aproximar das precárias condições de vida e trabalho dos trabalhadores dos complexos sucoalcooleiros em Alagoas e Pernambuco e no interior de São Paulo. Atuou no trabalho organizativo e de projetos de produção agrícola tradicionais, enfrentando o debate sobre as políticas públicas.

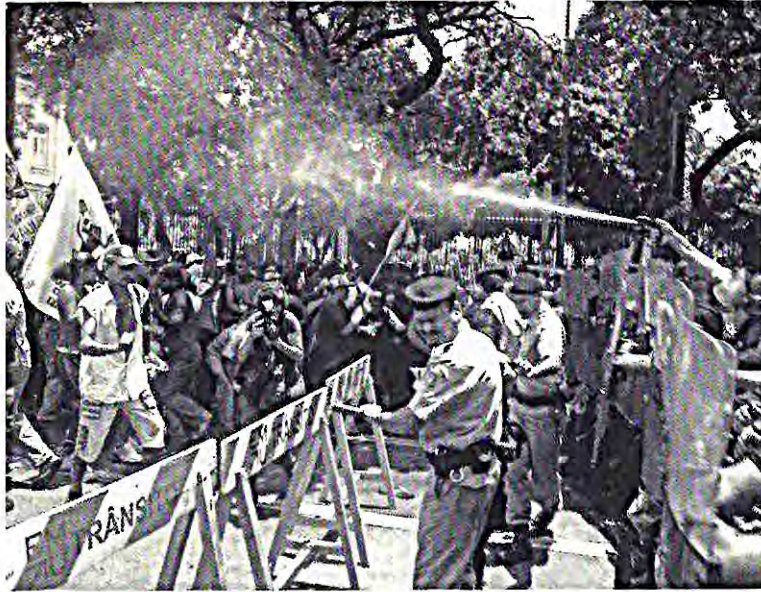
Acompanhando a redemocratização do país, nos anos 1980 a Fase incorporou a discussão e o enfrentamento de políticas públicas urbanas, trabalhistas e rurais. Desenvolveu trabalho com instâncias intermediárias das organizações populares e sindicais e iniciou um trabalho em fóruns e redes com outras entidades. Formando centenas de lideranças pelo Brasil e apoiando-as em suas reivindicações, participou de todo o processo que levou à anistia, à Constituinte e às eleições diretas. Para aprofundar a transição democrática, na segunda metade dos anos 1980 e nos anos 1990, a Fase desenvolveu ferramentas e metodologias educativas voltadas para o controle popular e a participação da cidadania nas questões urbanas e rurais. No Recife, apoiou a construção de agendas coletivas para fortalecer as reivindicações locais (associações e conselhos de moradores) pelo direito a melhores condições de vida nos bairros. Essa articulação se estendeu para o Grande Recife (Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e São Lourenço da Mata), culminando com a criação da Assembleia de Bairros (AB) e posteriormente da Federação Metropolitana de Bairros (Femeb).

Neste início de século, o tema do desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, a luta pela ação afirmativa de movimentos sociais de mulheres, afrodescendentes e indígenas, bem como a ação pela exigibilidade e justiciabilidade em direitos econômicos sociais e culturais vêm marcando a sua atuação no quadro de luta contra as desigualdades. A Fase procura articular a sua atuação no âmbito local, nacional e internacional com vistas a integrar redes, fóruns e plataformas, sempre visando derrotar as políticas de caráter neoliberal. A Fase realiza convênios com órgãos públicos, monitora projetos e faz parcerias com universidades, através dos quais surgem temas e novos movimentos sociais: gênero, dimensão étnica, poder local e economia solidária, destacando-se a significativa qualificação da sustentabilidade e uma intervenção sólida na esfera pública nacional e na dimensão internacional.

ARQUIVO FASE



CONSTRUÇÃO - Agendas coletivas como a que foi criada pela Federação Metropolitana de Bairros, em 1987, foram estimuladas pelas organizações sociais.



DEMOCRACIA – Ato do Movimento Popular pela Moradia, em 2007, demonstra o grande caminho a ser percorrido para garantia dos direitos urbanos.

Atualmente o Programa da Fase Pernambuco é parte do projeto nacional da Fase “Democracia e Sustentabilidade na Mobilização por Direitos” e atua a partir de três linhas de ações. A primeira, “Direito à Cidade e Democratização da Gestão”, é constituída pelas sublinhas “Exigibilidade pelo Direito à Cidade”, que desenvolve ações educativas com público dos movimentos populares e ONGs, e “Democratização da Gestão das Cidades”, que realiza ações de articulação e fortalecimento dos sujeitos sociais coletivos, cidadãos e cidadãs para intervenção em espaços públicos visando a efetivação do controle social e o acesso aos serviços e bens públicos. A segunda linha de ação é “Direito ao Desenvolvimento Sustentável, ao Trabalho Solidário, à Agroecologia e à Segurança Alimentar”, constituída pelas sublinhas “Trabalho Associado, Agricultura Familiar e Segurança Alimentar”, que busca apoiar e fortalecer as redes, fóruns e grupos sociais; e “Desenvolvimento com Justiça Ambiental e Gestão Democrática dos Recursos Hídricos”, que articula a incidência política em comitês de bacia hidrográfica com grupos sociais envolvidos nas questões ambientais. A terceira, “Direito à Cultura, à Afirmação de Novas Formas de Coesão Social e à Equidade de Gênero nas Políticas Públicas”, é constituída pelas sublinhas “Cultura, Juventude e Identidade Coletiva” e “Mulheres e Gênero nas Políticas Públicas, Redes e Fóruns”. Assim, desenvolve ações de apoio e fortalecimento à organização de grupos de jovens no Recife e em outras áreas do Estado por meio de capacitação político-metodológica, cultural e organizativa de exigibilidade de direitos e incentiva a organização de grupos de mulheres no Recife e na Zona da Mata de Pernambuco, realizando processos de formação nos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (Dhesc) e gênero, apoiando a participação das mulheres em redes, fóruns e articulações feministas do Estado e meios de incidência sobre as políticas públicas para as mulheres.

1.6 O SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia

É uma organização da sociedade civil autônoma e sem fins lucrativos fundada em 1981, com sede na cidade do Recife-PE, no Nordeste do Brasil. Os 29 anos de atuação, completados em 2010, ganham sentido quando pensados a partir do processo mais geral de democratização da sociedade brasileira. Com a chegada dos anos de 1980, os sinais de que uma nova situação política estava se forjando no Brasil apareciam com mais evidência, denotando com

isso o avanço da luta por democracia. Neste cenário, emergiam novos sujeitos políticos e seus movimentos ganhavam significado naquele momento da abertura política.

O movimento feminista se tornava então visível, trazendo consigo a tarefa histórica de construir a cidadania das mulheres e dessa forma incluí-las como sujeito do projeto da democracia, tornando-o assim, desde o início, mais radical. Muitas organizações de mulheres que hoje constituem a sociedade civil organizada no Brasil nasceram dessa conjunção e nessa conjuntura, em que o feminismo ganhava e dava sentido ao movimento geral em torno da liberdade.

Foi, portanto, nesse contexto que, em 1981, um grupo de mulheres fundou em Pernambuco uma organização que se chamou SOS Corpo - Grupo de Saúde da Mulher. Militantes do movimento feminista, profissionais de diversas áreas, trabalhando em lugares diversos, queriam, naquele momento, inventar outra forma de conciliar as motivações políticas com as vidas profissionais. Mas do que isso, queriam trabalhar as questões sociais com outras mulheres; experimentar novos meios de educação popular para a cidadania; produzir conhecimento e criar experiências alternativas; construir novos direitos que garantissem a liberdade e a igualdade para as mulheres, considerando a pobreza das mulheres como questão principal para as estratégias de ação da nova organização que se formava.

O SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, como passou a ser chamado a partir de 2003, é uma organização que, guardando os compromissos de sua origem, tem como missão contribuir para a construção da democracia no país, defendendo a igualdade de gênero com justiça social. O SOS Corpo atua na defesa dos direitos que ampliam a cidadania das mulheres e a democracia partindo do pressuposto de que as dimensões de gênero, raça e classe são estruturantes da realidade social; de que os explorados e oprimidos são os sujeitos da transformação; de que a luta pela transformação social se dá tanto no campo material como no campo simbólico e de que a conquista e a vivência de direitos são uma estratégia de transformação social.

A mudança na sua denominação, feita ao completar 22 anos, aponta um maior grau de institucionalização das práticas que embasam a sua estratégia de ação, dando também visibilidade para o seu propósito de seguir impulsionando o movimento feminista como um movimento social do campo popular democrático, um sujeito político fundamental na construção da democracia no Brasil, bem como no âmbito internacional.

ARQUIVO SOS CORPO



CIDADANIA O Instituto SOS Corpo surgiu em 1981 tendo como questão principal para as estratégias de atuação a pobreza das mulheres.

No contexto atual, o SOS Corpo tem como objetivos: (I) lutar pela superação da pobreza e pela defesa do acesso aos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e civis das mulheres; (II) defender o direito das mulheres ao corpo, à participação e a uma vida sem violência como dimensões da sua constituição como sujeito e como uma dimensão constitutiva dos direitos humanos; (III) fortalecer o movimento feminista na perspectiva de um movimento de mulheres popular democrático, antirracista e anti-homofóbico; (IV) contribuir para o fortalecimento da ação da sociedade civil organizada nos planos local, nacional e internacional; (V) fortalecer a luta e a perspectiva crítica contra projetos de desenvolvimento que promovam a mercantilização da vida e dos bens comuns da humanidade; (VI) fortalecer a ação sobre políticas públicas que garantam às mulheres condições de vida sustentáveis e saudáveis.

Os programas de ação se definem dentro de um marco de temporalidade de quatro anos e estão neste momento definidos como: I - Direito à Participação, voltado para o fortalecimento do direito à participação das mulheres, através do avanço da organização e da incidência política; II - Direito ao Trabalho e a Condições de Vida Sustentáveis, voltado para o incremento no acesso das mulheres aos direitos formalmente conquistados e para a conquista de novos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais e civis, como estratégia de combate à pobreza e à desigualdade; III - Direito à Vida sem Violência, voltado para o fortalecimento dos processos de mobilização social e implementação de políticas públicas que visem ao fim da violência contra as mulheres; IV - Corpo, Sexualidade e Cidadania, que visa contribuir para o avanço da organização feminista na reflexão crítica e na incidência política sobre o direito ao corpo das mulheres, através da defesa dos direitos reprodutivos, dos direitos sexuais e do enfrentamento do problema do HIV/aids para as mulheres.

A relação com o Estado é uma dimensão estratégica para quem objetiva a construção da cidadania. Neste sentido, essa relação tanto pode se dar em forma de cooperação quanto de conflito como dimensões permanentes na busca pela democratização do Estado. O SOS Corpo atua na crítica e na pressão política; investe na formulação e na defesa de implantação de políticas públicas para o bem-estar e a superação da pobreza das mulheres; no aprimoramento das leis que garantam liberdade e igualdade; na abertura e no fortalecimento dos espaços da democracia participativa; e no apoio aos movimentos sociais, em especial ao movimento de mulheres como sua estratégia principal.

Para o SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, a luta contra a pobreza, o racismo e a homofobia são dimensões fundamentais da transformação social para o enfrentamento das desigualdades e a superação do sofrimento humano.

As questões relativas ao corpo, saúde, direitos reprodutivos, direitos sexuais, trabalho, violência e a participação política se constituíram como centrais para essa organização. Desde o início, ela trabalha nos contextos urbanos e rurais, mas nestes últimos anos o direito à cidade e a agroecologia se tornaram objetos de reflexão e intervenção próprias.

Sua localização no Nordeste brasileiro faz com que a ação do SOS Corpo seja estratégica no enfrentamento da pobreza e desigualdade de gênero no país, uma vez que nessa região se concentram os maiores índices de pobreza, ausência de direitos e forte dominação patriarcal. A ação do SOS Corpo repercute e ganha sentido na ação do movimento feminista e das organizações de mulheres em geral em todo o país, de maneira que hoje o SOS Corpo está consolidado como uma das organizações que, dentro do Brasil e da América Latina, atuam em defesa da cidadania das mulheres e da democracia.

Situando as experiências - perfil da Região Metropolitana do Recife - RMR

2.1 Processo de criação e de desenvolvimento da RMR

A criação da Região Metropolitana do Recife (RMR), em 1973, está relacionada a um contexto técnico e político específico, marcado fortemente pela utilização do planejamento como estratégia de organização do território nacional. Com o golpe de 1964, deflagrado pelos militares e sustentado pelos setores reacionários da sociedade brasileira, uma instância tecnocrática inspirada nos estudos de economia regional e no desenvolvimento nacional tomou corpo. Um dos elementos fundamentais para esse “novo” momento do planejamento foi a criação de estruturas centralizadoras das decisões sobre política urbana, habitação e regionalização (LAFER, 1975).

Partiu, assim, do Governo Federal a arrematação de instituições como o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), a Fundação Cesp, entre outros, para a tarefa de propor sistemas setoriais de intervenção no território municipal e estadual, orientados para um entendimento da Região Metropolitana como um modelo fundamental ao desenvolvimento do Brasil (SERFHAU, 1972). Não que a ideia de regionalização das metrópoles brasileiras seja uma criação desse período. Pelo contrário, existe essa intenção desde os estudos para a Constituição de 1946 (GRAU, 1972); na Constituição Federal de 1967, o texto (artigo 157) dava à União a prerrogativa de criação de Região Metropolitana formada por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma “unidade socioeconômica, visando à realização de serviços de natureza comum”.

A Lei Complementar no. 14, de 8 de junho de 1973, estabeleceu pela primeira vez a criação de oito Regiões Metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Belém, Recife, Salvador e Fortaleza, submetidas a controle e orientação estadual.

II Parte



Figura 1. Brasil: Grandes espaços urbanos e a RM Recife (2000).
Nota: Observatório das Metrópoles (2008b, p.14).
Nota: reelaborado pelos autores.



Figura 2. Região Metropolitana do Recife.
 Fonte: elaboração dos autores sobre base cartográfica do IBGE (2000).

A hierarquia dos grandes espaços urbanos brasileiros, desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles para o Ministério das Cidades, atualmente identifica 37 espaços urbanos no Brasil com características metropolitanas, algumas já efetivas e outras em processo de efetivação (conforme a figura 1).

A metodologia avalia o conceito de metrópole e envolve espaços além das Regiões Metropolitanas, definidas institucionalmente. Considera metrópole a cidade principal de uma aglomeração, destacando-se pelo tamanho populacional e econômico, pelo desempenho de funções complexas e diversificadas e pelas relações econômicas com várias outras aglomerações, funcionando como centro de comando e coordenação de uma rede urbana.

Ainda em 1973, a Região Metropolitana do Recife era formada por nove municípios: Recife (capital do Estado de Pernambuco), Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata. A justificativa do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU, 1972) para a criação da Região Metropolitana do Recife se deu pelo avançado estágio de integração funcional e econômica do Recife com os municípios vizinhos, além da conurbação existente entre o Recife e Olinda. Desde a década de 1950, estudos indicavam o Recife como núcleo importante de uma região transmunicipal (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008).

O crescimento econômico e populacional nas décadas de 1980 e 1990 teve como consequência a expansão dos municípios formadores da RM; desde sua criação, em 1973, a Região Metropolitana do Recife ampliou o número de membros integrantes, formando atualmente um aglomerado com catorze municípios: Recife, Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Recife e São Lourenço da Mata.

2.1.1 RMR: crescimento econômico desigual

Na década de 1970, o dinamismo econômico da área metropolitana do Recife conheceu um impulso, no esteio do "milagre brasileiro" e dos investimentos em industrialização, realizados pela Sudene, seguindo as orientações do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Mas naquele momento outros Estados começavam a rivalizar com a economia pernambucana, como a Bahia e o Ceará, devido à existência de reservas de recursos minerais (petroquímica, por exemplo). Isso levou a um processo de concentração na Região Metropolitana

do Recife, por um lado, do setor de serviços e à desconcentração econômica industrial do Nordeste devido ao processo de redefinição das plantas industriais (em Fortaleza, Salvador, Camaçari, Alagoas, etc.)².

Mas o estoque e os valores agregados no Recife ainda mantiveram, na década de 1980, a região como um centro dinâmico do Nordeste brasileiro. Considerando, por exemplo, a oferta de empregos em 1985, vê-se a forte presença da região na indústria têxtil, calçados, vestuários e alimentos (IPEA*, 2002a, p. 115).

Na década de 1990 surgiram novos polos de intensidade e diversidade de emprego e renda, seja no setor de bebidas (em Suape, Igarassu e Itapissuma), eletrônicos, cerâmica (em Ipojuca) e têxtil (em Paulista e Ipojuca). Isso fez com que boa parte da população que migrava do interior para o litoral não necessariamente se localizasse na capital, mas sim na periferia dos municípios vizinhos. Nesse sentido, em 1985, seis em cada dez pessoas empregadas em Pernambuco estavam residentes na Região Metropolitana do Recife (IPEA, 2002a, p. 115). A capital Recife era acompanhada de perto por Jaboatão, Cabo e Olinda em oferta de empregos, o que atraiu maior adensamento populacional para a "coroa" metropolitana ao norte e ao sul.

Em 2006 o Produto Interno Bruto da Região Metropolitana do Recife totalizou R\$ 36,12 bilhões, o que correspondeu a 65,08% de todo o valor para o Estado de Pernambuco (IBGE, 2006). A economia do Estado tem apresentado um crescimento significativo, passando de R\$ 35,25 bilhões em 2002 para R\$ 95,50 bilhões em 2006, valores dinamizados pelos setores industrial e de serviços. De fato a RMR corresponde a quase 72% de toda a economia industrial de Pernambuco e 65,53% do setor de serviços; a agropecuária responde por apenas 7,37% do total estadual, não sendo, portanto, na Região Metropolitana do Recife que a agricultura e a pecuária são significativas. Entretanto, esses valores de produção são distribuídos desigualmente sobre o território metropolitano. O município do Recife, por exemplo, responde por 50,71% do total do PIB metropolitano e possui um PIB per capita de R\$ 12.091, contra o menor PIB per capita de Araçoiaba, com R\$ 2.728.



Figura 3. RM Recife: malha urbana principal em 2000. Fonte: Observatório das Metrópoles - PE (2008a, p.103). Nota: reelaborado pelos autores.

2. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

2.1.2 O crescimento populacional

O intenso movimento na economia trouxe o aumento da população em todos os municípios formadores da RMR, algumas vezes superior ao da capital. De fato, em 1980 o Censo (IBGE) registrou a existência de 2,38 milhões de habitantes, contra 2,91 milhões em 1991, indicando uma taxa de crescimento anual de 1,85%; mas se observamos o comportamento dos municípios metropolitanos veremos um crescimento muito acima da média metropolitana e da capital Recife (com 0,71% a.a.), como, por exemplo, Jaboatão dos Guararapes (3,59% a.a.), São Lourenço da Mata (4,24%) e Abreu e Lima (4,54%).

Em relação à fecundidade, a Região Metropolitana do Recife acompanhou a tendência nacional, verificada na última década, de queda no número da taxa de fecundidade em 2000, notadamente no Recife (1,8), Olinda (1,85), Paulista (2,04) e Jaboatão dos Guararapes (2,09). Embora com menor número de filhos por mulher, os municípios metropolitanos mantiveram altos os indicadores de gravidez na adolescência.

Os dados disponíveis indicam também uma redução nas taxas de mortalidade infantil na última década. Em 2000, a mortalidade de crianças com até 1 ano de vida variava entre 21 a 43 mortes por mil nascidos vivos, o que significa uma taxa mediana.

Essa melhoria nas taxas de natalidade sofre riscos devido à baixa cobertura da rede de saneamento básico, agravando a situação de saúde das famílias mais pobres. Considerando o Censo 2000, observa-se que, embora todos os municípios tenham boa cobertura em termos de abastecimento de água, os municípios de Araçoiaba, Ipojuca e Itamaracá não possuem rede coletora de esgoto, assim como são precários os sistemas de drenagem urbana.

Segundo metodologia do Observatório das Metrôpoles (2008, p. 141), o arranjo demográfico da Região Metropolitana do Recife pode ser dividido conforme quatro níveis básicos:

- com 100% de área urbanizada estão o Recife, Paulista e Camaragibe;
- com 97,8% até 99,99% está Olinda;
- com 87,9% até 97,8% estão Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Moreno e Igarassu;
- com 81,5% até 87,9% estão Abreu e Lima, Araçoiaba e Itamaracá;
- abaixo de 81,5% estão Ipojuca, Itapissuma e Moreno.

Tabela 1 | Região Metropolitana do Recife: população (1980-2007)

Município	População em 1980	População em 1991	População em 2000	População em 2007 (contagem)
Recife	1.203.89	1.298.229	1.422.905	1.533.580
Olinda	282.203	341.394	367.902	391.433
Jaboatão dos Guararapes	330.414	487.119	581.556	665.387
Paulista	118.689	211.491	262.237	307.284
Alceu e Lima	47.058	77.035	89.039	92.217
Cabo de Santo Agostinho	104.157	127.036	152.977	163.139
Camaragibo	87.710	94.407	128.702	136.361
Aracoiaba	8.881	10.604	15.108	16.520
Igarassu	61.349	69.197	82.277	93.748
Illa de Itamaracá	8.256	11.608	15.858	17.573
Ipojuca	39.456	45.424	59.281	70.070
Itapissuma	11.896	16.408	20.116	22.852
São Lourenço da Mata	56.431	85.861	90.402	95.304
Moreno	34.943	39.132	49.205	52.830
Total	2.395.342	2.919.981	3.337.562	3.658.318

Fonte: Censo IBGE (1980, 1991, 2000) – Contagem Populacional em 2007.

2.1.3 A disputa pelo espaço urbano

A alta densidade demográfica e seu reduzido espaço territorial trazem sérios problemas socioambientais. Do ponto de vista geológico, a RMR assenta seus aglomerados urbanos sobre uma faixa litorânea sedimentar, permeada de rios e riachos, formando áreas encharcadas e manguezais. Oito dos dezesseis municípios da Região Metropolitana do Recife são litorâneos e sofrem com a erosão marinha e o avanço do mar em sua orla, além da urbanização intensa de casas de veraneio, resorts turísticos e hotéis próximos à linha de praia. Em terras mais continentais, os resquícios de mata atlântica perdem cada vez mais espaços para as plantações de cana-de-açúcar e pela expansão urbana. Nesse sentido, o quadro ambiental é preocupante. O continuado crescimento urbano, principalmente dos municípios metropolitanos, tem trazido fortes riscos aos recursos hídricos importantes ao consumo humano.

A poluição dos rios e a emissão de poluentes pelas indústrias são agravadas pela precariedade dos assentamentos humanos e pela falta de manejo adequado dos resíduos sólidos (CADERNOS DO OBSERVATÓRIO-PE, 2007).

A água corrente, em seus córregos e rios, sempre foi uma marca na história da região, embora essas águas tenham se tornado um problema social com graves consequências. Na Região Metropolitana do Recife, normalmente as áreas ocupadas por famílias mais pobres coadunam-se com condições ambientais precárias e processos de riscos como desabamentos e alagamentos em alguns trechos. Durante os períodos de chuva a RMR é palco de graves problemas.

Esses dados indicam uma concentração demográfica e urbana na borda limite com o Recife ("primeira coroa"), uma faixa em rápido processo de urbanização ("segunda coroa"), e nos demais municípios mais externos à Região Metropolitana que, embora ainda possuam áreas rurais, também passam por uma pressão populacional importante, principalmente na demanda por terra e habitação.

2.1.4 Déficit habitacional e a criação do Prezeis

De modo geral, a concentração do déficit habitacional está dividida de forma irregular pela área metropolitana como um todo, com pontos focais no Recife (até 21,7% em alguns bairros ou setores), Olinda, Araçoiaba e Itapissuma e menores indicadores em São Lourenço da Mata e frações de Jaboatão dos Guararapes (litoral) e Paulista (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008, p. 169).

A criação do Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) foi um marco na tentativa de enfrentar a precariedade das condições de moradia no Recife a partir da década de 1980, embora seus resultados efetivos não tenham alcançado a diminuição dos níveis de precariedade da moradia metropolitana.

Conforme o Cadastro de Áreas Pobres da Região Metropolitana do Recife para o ano 2000, as comunidades pobres perfazem o total de 720 áreas (426 apenas no Recife, ou 59,16%), residindo em 150 mil domicílios localizados em Zeis.

Assim, o déficit habitacional passou das 95 mil unidades em 1991 para 104 mil em 2000, aumento absoluto de quase 10 mil novas unidades (ou mil unidades ao ano). Esses números significam a inexistência de esgotamento sa-

ARQUIVO FASE



DÉCADA Fruto da atuação histórica de organizações sociais e organizações comunitárias de base, o Fórum Prezeis comemorou dez anos em 1997.

nitário na maioria dos imóveis (101 mil, na verdade) ou a falta de sanitários no domicílio (32 mil). O abastecimento inadequado de água encanada, outra variável do déficit, está fortemente concentrado nos municípios de Ipojuca (parte sul e litorânea), São Lourenço da Mata, Jaboatão dos Guararapes (leste e sul), Abreu e Lima, Araçoiaba e Itamaracá; nos outros municípios os indicadores são um pouco melhores, embora com pontos localizados de inadequação.

2.1.5 Educação, violência, renda, gênero e raça nos municípios da RMR

Considerando primeiro a instrução da Região Metropolitana do Recife, a taxa de analfabetismo geral para esta região foi de 11,7%, embora alcance 37% em Araçoiaba, 29% em Ipojuca e 25% em Itapissuma. As menores taxas estão em Olinda (9,3%) e no Recife (9,6%), indicando que municípios pertencentes à “primeira coroa” metropolitana (alta integração) apresentam-se melhores em termos educacionais. Ao todo, a RMR possui 282.860 pessoas com 15 anos ou mais que não sabem ler (CENSO 2000). As áreas intrametropolitanas mais pobres são as que concentram maiores taxas de analfabetismo e deficiência do IDH-M de educação, demonstrando forte correlação entre a qualidade de vida nos bairros e distritos e o aprendizado.

Outro fator decorrente da baixa qualidade de vida da população mais pobre, além da educação, é o aumento da violência urbana. EM 1991 a ocorrência de homicídios na Região Metropolitana do Recife correspondia a 56,2% da taxa estadual. Em 1999 esse índice subiu para 61,1% (METRÓPOLE ESTRATÉGICA, 2002). São os municípios mais populosos da região, Recife e Jaboatão dos Guararapes, aqueles que apresentavam as taxas de óbitos por homicídios mais elevadas; no entanto, os municípios de São Lourenço da Mata (176,3%), Camaragibe (148,0%), Olinda (143,2%) e Moreno (112,5%) experimentam as maiores elevações nas taxas no período.

Já em 2002 a taxa passou para 69,4 homicídios por 100 mil habitantes, destacando nacionalmente a Região Metropolitana do Recife como uma das áreas mais inseguras do Brasil, ultrapassando a média estadual de 55,7 por 100 mil habitantes. Cabo de Santo Agostinho e Olinda destacam-se como os municípios com as mais altas taxas de violência registradas, com valores respectivos de 97,8 vítimas de homicídios registrados por 100 mil habitantes e 96,7 vítimas de homicídios registrados por 100 mil habitantes. Enquanto Cabo de Santo Agostinho mantém sua tendência de crescimento no período (33,2%), Olinda apresenta ligeiro decréscimo (-3,6%) (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008, p. 175).

Um aspecto importante a ser ressaltado é que o número de vítimas de homicídios registrados é expressivo entre jovens em idade produtiva e reprodutiva, especialmente na faixa de 15 a 24 anos (45%).

Em relação à renda, como nas demais metrópoles do Nordeste, há na RMR um expressivo contingente de famílias cuja renda per capita não ultrapassa meio salário mínimo. No conjunto da Região Metropolitana do Recife, é o caso de 34,1% das famílias. No município polo (Recife) e nos municípios

com nível muito alto de integração ao polo (Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista), as taxas são inferiores: 29,3% e 33,1%, respectivamente. Em todos os demais níveis de integração, há taxas bem mais elevadas de famílias com renda inferior a meio salário mínimo: 54,0% em Ipojuca (nível de integração baixo), 48,9% no conjunto dos sete municípios, apresentando um nível de integração médio; e 40,0% nos municípios com alto nível de integração. Os dados em números absolutos deixam muito evidente que as famílias com renda per capita acima de três salários mínimos concentram-se no Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista. Nos demais municípios, excetuando Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho, há quase uma ausência de famílias mais abastadas.

Em termos de gênero, observa-se que a predominância feminina é mais elevada no núcleo metropolitano, correspondendo à malha urbana contínua e conurbada, perdendo expressão nas áreas de características rurais. A predominância masculina se evidencia nos municípios de São Lourenço da Mata, Camaragibe, Igarassu, Araçoiaba e Itamaracá. Para este último, contribuem os presídios masculinos que sedia.

Na caracterização da população pela cor, constata-se que a proporção de negros e pardos na população metropolitana é elevada em geral, sendo mais expressiva nas áreas de características rurais, abrangendo todo o município de Ipojuca, Abreu e Lima, Araçoiaba, Itapissuma e Itamaracá. Outros municípios apresentam maior proporção de negros e pardos em algumas de suas áreas: Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata, Igarassu e Recife. Quanto aos territórios brancos, vale destacar que a maior concentração encontra-se no Recife no bairro de Boa Viagem e à margem esquerda do Rio Capibaribe, nos bairros da Madalena, Espinheiro, Jaqueira e Casa Forte, regiões que reúnem os melhores indicadores socioeconômicos do município.

A formação de um padrão excludente de reprodução social favorece e estimula a criação de ambientes de violência – física ou psicológica –, além da baixa agregação de valores como cidadania, educação, sociabilidade, entre outros.

Concluindo, entende-se que o processo de formação da cidade do Recife e de sua Região Metropolitana é fato histórico socialmente construído. As elites dominantes, ancoradas numa concepção de democracia, desenvolveram ao longo do tempo modelos de desenvolvimento econômico, social e cultural que, lhes favorecendo, negam à maioria da população os mais elementares direitos humanos. O resultado desse processo são os graves problemas estruturais elencados no texto.

Os indicadores revelam por si só essas afirmativas: assentamentos urbanos precários, déficit habitacional, informalidade no emprego e renda familiar que não assegura uma vida minimamente digna e muitas vezes insuficiente para garantir a subsistência.

As condições de vida existentes ainda hoje na Região Metropolitana do Recife são testemunhas de um modelo cultural, econômico e político capitaneado por uma elite branca (ou por aqueles que se identificam com ela), patrimonialista e patriarcal, que afirmou pela ideologia e pela força a sua superioridade. Essas pessoas governaram, construíram leis, estruturas e políticas que lhes asseguravam

a reprodução de privilégios e a "perpetuação" da hegemonia. E ao mesmo tempo estimulavam, de forma implícita ou explícita, preconceitos de classe, raça, cor e gênero.

Esse padrão de relação social é caldo de cultura que favorece situações de violência e ao mesmo tempo desafia a sociedade por mudanças. Não aceitar a realidade é um primeiro passo. Negá-la com ações é processo de luta por novos direitos e patamares superiores de cidadania, favorecendo outro padrão de desenvolvimento e a superação das desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.

O direito a cidades sustentáveis para todos é um desafio em aberto. As leis, os arranjos institucionais, as estruturas e as políticas públicas precisam adequar-se às demandas sociais. Da mesma forma, é preciso o aprimoramento dos processos democráticos e das instâncias diretas e indiretas de decisão. Os conceitos de democracia e de cidadania devem ser permanentemente aprofundados e alargados para dar conta de novas realidades.

Uma cidade para todos se faz com muitas lutas e a participação social e política de sujeitos empoderados. E na construção da cidadania é fundamental respeitar e fortalecer os segmentos sociais em suas opções, diversidades, diferenças de raça, cor, gênero, sexo e gerações.

Nesse contexto, destaca-se o trabalho das organizações não governamentais, que no presente estudo são particularizadas pelo Cendhec, Cese, Diaconia, Etapas, Fase e SOS Corpo.

Considerando as definições metodológicas formuladas na apresentação deste estudo, que informam sobre a delimitação dos focos de análise, compreendendo questões e políticas específicas sobre cidade, criança e adolescente, mulher e juventude, a seguir, apresenta-se a contribuição dessas organizações para o aprofundamento da democracia, a ampliação dos espaços e os mecanismos de efetivação de direitos no país, com ações referidas à Região Metropolitana do Recife.

Contribuição das organizações para o aprofundamento da cultura de direitos na Região Metropolitana do Recife

A perspectiva dos direitos que fundamenta o trabalho das organizações em estudo está amplamente referenciada na agenda nacional e internacional contemporânea e nas análises que buscam especificar a relação entre o regime de proteção social e a garantia dos direitos humanos. Conforme afirma Bobbio¹, os direitos humanos, “por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascem em circunstâncias específicas e são caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes”.

Nessa perspectiva, o estágio atual de conquistas de direitos no Brasil se inscreve no processo histórico de lutas da sociedade em nível local e nacional e no diálogo com a luta dos povos no plano internacional. Ao longo destes anos, os desafios foram mudando e a abrangência das perspectivas dos direitos humanos “ultrapassando o foco tão fundamental dos direitos políticos e civis para abarcar também o universo dos sociais, econômicos e culturais” (RECH & MOSER, p. 15, 2004, apud MORAES, 2008).

Os governos ditatoriais no Brasil, especialmente no período 1964-1985, eliminaram a possibilidade do exercício de quaisquer direitos. Ainda que certas demandas sociais tenham sido consideradas, a exemplo da habitação, da saúde e da educação, sabe-se que os projetos nesse campo não lograram os objetivos sociais apontados⁴.

Os processos de luta da sociedade pela democratização do Estado no Brasil culminaram com os movimentos e as campanhas populares na primeira

III Parte

ARQUIVO FASE



MOVIMENTO⁵ Organizações como a Cese, Etapas e Fase tiveram grande contribuição na criação dos fóruns Estadual e Nacional de Reforma Urbana.

1 BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5.

4 Ver, a respeito, BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 1998; e COVRE, Maria de Lourdes M. (org). A Cidadania Que não Temos. São Paulo: Brasiliense, 1986.

metade dos anos de 1980. Scherer (1994) analisa essa transição com referências tanto à crise do chamado “milagre econômico” quanto ao processo de democratização verificado, no mesmo período, em diversos países, principalmente nos latino-americanos⁵.

Não se pretende, neste momento, adentrar na análise dos diversos fatores das conjunturas nacional e internacional que favoreceram os processos de abertura política no país. Verifica-se na ação dos movimentos sociais a busca pela revitalização das noções de direito e de cidadania.

Contudo, o tratamento desses direitos não é igual em todas as sociedades. Nos governos ditatoriais, especialmente durante a ditadura militar (1964-1985) no Brasil, agravaram-se os níveis de desigualdade social, com comprometimento da formação cidadã.

Verifica-se, porém, que mesmo na adversidade do regime de governo militar a sociedade não deixou de empreender lutas para a conquista dos direitos de cidadania e para o restabelecimento do Estado democrático. A Constituição cidadã de 1988 representa um marco nessa trajetória e a partir dela novos desafios se configuraram para as forças populares no sentido da afirmação de direitos e da superação da pobreza, esta entendida como fruto das desigualdades sociais.

Assim, para compreender a contribuição das organizações não governamentais para o aprofundamento da cultura de direitos na Região Metropolitana do Recife no período de 1988 a 2008, objetivo do presente estudo, é necessário inicialmente que se lance um olhar sobre os movimentos populares que atuaram na luta por direitos nessa região, com foco nas desigualdades sociais e na resistência à ditadura militar nas décadas de 1960 a 1980, visando contextualizar e melhor compreender o período seguinte a 1988, que corresponde à fase de articulação e luta para a construção do marco regulatório de direitos, a formulação e implementação de políticas públicas com inclusão social e a formação cidadã no país.

Nesse sentido, a análise que segue está estruturada a partir de dois momentos principais:

- o período de 1964 a 1988, abrangendo a vigência do governo ditatorial no Brasil (1964-1985) e a transição democrática, de 1985 até a promulgação da Constituição Federal, em 1988 – destacam-se nesse período as ações de resistência ao regime ditatorial, com lutas pelo restabelecimento do Estado democrático no país, o que foi impulsionado pela atuação das organizações em estudo, como a Fase (1961), e das demais que foram fundadas igualmente na luta por direitos: Diaconia (1967); Cese (1973); SOS Corpo (1981); Etapas (1982); Cendhec (1989);
- o período de 1988 a 2008, no qual se desenvolve a análise da contribuição das organizações para a cultura de direitos na Região Metropolitana do Recife – abordam-se as ações das organizações com ênfase nas redes de participação e proteção social, no marco regulatório, na proposição de políticas públicas, a partir das experiências no campo do direito à cidade, e na sua abrangência do

5 SCHERER, 1994, op. cit. p. 69.

direito das mulheres, jovens, crianças e adolescentes; abordam-se também os processos políticos, assinalando-se a redefinição das políticas públicas e as perspectivas que se colocaram para a ampliação das políticas sociais; bem como, observando os descensos e os avanços para as conquistas e a efetivação de direitos, procura-se compreender e evidenciar o contexto modificado de atuação das organizações e a relação deste com as ações desenvolvidas.

3.1 Organização comunitária e pressão popular na conquista de direitos: organizações e movimentos sociais entre 1964 e 1988

Em meados de 1970, quando o Brasil começava a conceber o seu plano de desenvolvimento, o cenário internacional mostrava uma economia global em crise, com desemprego em massa e reestruturação da base produtiva transnacional. A situação econômica desfavorável afetou todo o sistema capitalista, deixando tenso o Estado de bem-estar e suas políticas de desenvolvimento social. A partir desse momento, os “liberais adormecidos” das décadas passadas começaram a criticar não o mercado, mas o Estado, que se alimentava de recursos em meio a uma crise produtiva. Isso aumentava não só o déficit público (falou-se em “crise fiscal”), mas também o privá-lo, pois os empresários cada vez mais precisavam arcar com custos de reprodução social que o Estado não mais conseguia acompanhar.

Todo o arazoado de novas (velhas) ideias, manuais, reformulações e ajustes foi estrategicamente elaborado a partir da “crise do petróleo” (em 1973-74), visando reduzir a participação do Estado primeiro na economia (desregulamentações), depois nos direitos sociais (privatização dos setores básicos) e, por fim, no pleno emprego (revisão das leis trabalhistas)⁶.

O enfraquecimento das economias nacionais precipitou o avanço da direita no espectro político e a redução dos canais de negociação trabalhista e sindical, primeiro nos países avançados e depois nos países em desenvolvimento. Os EUA contraíram sua economia, elevando as taxas de juros para enfrentar a crise monetária e o déficit fiscal; além disso, a produção do petróleo e sua distribuição estavam nas mãos dos árabes, estrangulando a produção industrial (principalmente a automobilística). A parceria Reagan/Thatcher foi fundamental na entrada dos países no que se convencionou chamar neoliberalismo a partir de 1981-1982, com o claro objetivo de superar a crise estrutural do capitalismo.

No Brasil esse movimento de retorno do liberalismo econômico ocorreu juntamente com a abertura política, a volta dos exilados e a retomada dos movimentos sociais, como o Movimento Nacional de Reforma Urbana. Havia uma pressão popular para ampliar a democracia no Brasil, no mesmo instante em que começava uma pressão internacional para fortalecer o mercado em detrimento do

6 Cf. nesse sentido texto de José Luiz Fiori em <http://www.iea.usp.br/iea/artigos/fiuribemestarsocial.pdf>.

Estarlo. Esse descompasso, no caso do Brasil, iria construir uma via de paralelas ideológicas que separou o debate econômico do político. A forte retração da economia mundial e o crescente desemprego enfraqueciam cada vez mais a classe trabalhadora, enquanto os grupos sociais se articulavam para elaborar a Constituição Federal de 1988 e consolidar os direitos negados na fase anterior. Os efeitos desse processo em médio prazo foram a qualificação do debate sobre a democratização política, mas, por outro lado, pouco se conseguiu avançar sobre a democratização das estruturas de acumulação e exploração do capital.

As influências dessa dinâmica no Brasil e em particular em Pernambuco são vistas a partir dos movimentos da sociedade em face à crise econômica e política do país relacionada aos processos políticos locais.

Guardadas as especificidades das formações sociais, políticas, econômicas e culturais das cidades brasileiras, o Recife e sua Região Metropolitana destacam-se no cenário nacional pelas lutas populares em prol da democracia, da ampliação e da efetivação dos direitos humanos. É marcante na trajetória pelas lutas sociais no Recife a busca pelo aprofundamento da participação social, que, associadas a conjunturas políticas favoráveis, realizaram, em diferentes contextos, avanços significativos na afirmação dos direitos humanos, com destaque para a construção do processo de organização e participação popular.

Trata-se de uma construção social que historicamente envolve setores de igrejas, partidos políticos, instituições de ensino, entidades profissionais, moradores de bairro, organizações não governamentais, gestores, entre outros.

Anteriormente ao golpe militar de 1964, por exemplo, registra-se na década de 1940 a formação das primeiras organizações comunitárias no Recife, com o apoio do Partido Comunista, entre elas a Associação de Moradores da Vila São Miguel, em Afogados, seguida por diversas outras.

No âmbito dos governos locais, na década de 1950 o então prefeito Pelópidas Silveira iniciou um processo de descentralização política com a instauração de “assembleias e audiências populares”, visando à participação popular e aos deslocamentos da administração, por intermédio da presença do prefeito e do secretariado nos bairros.

Outras medidas de descentralização foram verificadas nas gestões posteriores de Miguel Arraes (1959-1963) e no segundo mandato de Pelópidas Silveira (1963-1964), com um forte incentivo à criação de associações de bairros, sendo criado por este último o Conselho das Associações de Bairros. A formação do Movimento de Cultura Popular, ainda nessa época, possibilitou um aumento na organização da população, o que de certa forma gerou maior incentivo à participação popular e à descentralização da gestão.

O apoio ao fortalecimento das organizações de base contou com a contribuição de organizações não governamentais, entre as quais se destaca o trabalho da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), que, com atuação nacional, iniciou suas atividades no Recife em 1961,

com o objetivo de apoiar os órgãos que realizavam trabalhos sociais nas comunidades.

A partir de 1964, com o golpe militar e a instauração do regime autoritário, ocorreu o processo de desestruturação dos movimentos populares, então em construção.

Até 1978, foi observada uma forte ação de caráter autoritário. A política urbana priorizou os grandes investimentos em obras estruturadoras nos marcos de um planejamento tecnocrático com a total ausência de participação social.

Os governos municipais, destituídos de autonomia, atuavam sob a mesma lógica, com a realização de grandes investimentos em infraestrutura e habitação, em geral conjuntos habitacionais distantes da área urbanizada e da realidade social dos seus moradores. Os grandes investimentos se concentraram em áreas ocupadas por populações de renda média e alta, com crescimento expressivo dos processos de especulação imobiliária nas cidades.

Em que pese o crescimento da economia na fase do chamado “milagre econômico”, com certo atendimento de demandas sociais pelo Estado, como habitação, creches, escolas, transporte, entre outros, os benefícios da urbanização foram usufruídos essencialmente pelas populações com níveis de renda média e alta. Nesse período, agravaram-se a concentração de renda no país e a expansão das periferias, especialmente nas grandes cidades.

No Recife, como na maioria das cidades brasileiras, verificou-se o avanço da área urbanizada associado à expansão das áreas periféricas e dos espaços públicos, em geral os morros e as áreas alagadas, agravando as já precárias condições de vida da população mais carente e os níveis de comprometimento ambiental.

Sob forte repressão política, vários movimentos sociais urbanos se articularam contra o regime militar, num contexto de profunda crise urbana. Nesse período, setores de igreja desempenharam papel fundamental para as ações de resistência ao regime ditatorial, impulsionando ações de organização popular.

Data dessa época a realização de uma pesquisa sobre a realidade brasileira que enfatizou a concentração de problemas sociais no Nordeste e a necessidade de maior atenção das igrejas para essa região, motivando, inclusive, a opção pela Bahia como sede da organização ecumênica Cese, que então se formava.

Nesse contexto, a Igreja Católica do Recife, através de Dom Helder Câmara, desenvolveu trabalho relevante no fortalecimento dos movimentos

ARQUIVO FASE



FORTALECIMENTO O trabalho das organizações de base ganhou força com a assessoria de organizações sociais. Na foto, a Assembléia da Femeb, em 1987.

sociais urbanos, trabalhando a questão da organização popular e da participação como instrumento da ação política e pedagógica. A atuação da Ação Social e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife contribuiu sobremaneira para as lutas urbanas, especialmente os movimentos que se organizaram na defesa da moradia, como forma de democratização do acesso à terra. Os trabalhos da Ação Social e da Comissão Justiça e Paz encontraram forte resistência do Estado, com efeitos sobre o processo de desestruturação dos serviços e das instituições que na arquidiocese se ocupavam das questões sociais e da defesa dos direitos humanos ao longo das décadas de 1970 e 1980.

Contudo, o trabalho desenvolvido por Dom Helder agregou e formou quadros profissionais comprometidos com as causas populares e a construção da democracia no país. Isso possibilitou a continuidade do seu trabalho social, com a criação da Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (Etapas) em 1982, originada na Ação Social da Arquidiocese de Olinda e Recife. O trabalho da Etapas iniciou-se voltado para o fortalecimento e a articulação das organizações comunitárias de base. Essa é uma linha institucional presente no seu surgimento e que se mantém até os dias de hoje.

Mais adiante, em 1989, é fundado o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec), por membros destituídos do colegiado e do setor jurídico da Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de Olinda e Recife, professores e alunos do Instituto de Teologia do Recife (ITER) e ativistas dos direitos humanos.

Dentre as diversas ações desenvolvidas por esse conjunto social, destaca-se o projeto de lei que versou sobre o Plano de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis). A formulação do projeto contou com reuniões quinzenais durante quase um ano, tendo a presença de representantes comunitários e assessores. O projeto buscou assegurar condições dignas de moradia às populações que residiam nas ocupações urbanas e criar condições jurídicas para a realização da função social da propriedade. Nesse projeto foram definidas normas e métodos para urbanizar e legalizar todas as Zeis e para criar ainda a possibilidade de outras áreas (além das 27 que haviam sido instituídas) na Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, Lei nº 14.511/1983.

O texto definitivo foi entregue ao então prefeito do Recife, Jarbas Vasconcelos, num ato popular em maio de 1986, e em março de 1987 a Câmara de

ARQUIVO ETAPAS



NOVOS ATORES Jovens apresentam trabalhos sobre os principais problemas das comunidades do Recife, em 2007.

Vereadores aprovou o projeto de lei, que foi sancionado pelo prefeito e publicado no Diário Oficial sob o número 14.947/87 (Lei do Prezeis). A lei estabeleceu parâmetros, mecanismos, normas para a regularização fundiária (regularização jurídica e urbanística) das Zonas Especiais de Interesse Social e também mecanismos de gestão democrática participativa.

De acordo com Salvador Soler⁷, o Prezeis resultou “de muitos fatores, de várias circunstâncias, de muitas lutas e de diversos personagens”. Ainda segundo Salvador Soler, ao se recuperar programas governamentais que tiveram pouco ou nenhum êxito no atendimento efetivo ao problema da moradia no Recife, a exemplo da “Liga contra os Mocambos” na década de 1930 e do Programa de Erradicação de Favelas durante o regime militar, houve uma mudança no enfoque da política de habitação no final dos anos de 1970, época de enfraquecimento do regime militar e de retomada das organizações e mobilizações sociais: “Constatou-se que a tentativa de acabar com as favelas só fazia aumentá-las e que a solução então seria consolidar e urbanizá-las”.

Em 1979, Gustavo Krause, designado pelo governo militar, assumiu a Prefeitura da Cidade do Recife, que, em decorrência das pressões advindas dos movimentos populares, teve uma postura diferente da dos prefeitos anteriores, adotando em seu discurso de posse a tônica da participação popular na tomada de decisões. Durante o 1º Encontro de Entidades de Moradores, os movimentos populares demonstraram o seu nível de articulação, apresentando apenas um único documento de reivindicação já sistematizado. No mesmo período foram implementados os primeiros projetos de urbanização visando resolver o problema das favelas. A partir do Programa Federal de Erradicação de Sub-Habitação (Promorar), foram iniciados os projetos nas comunidades de Brasília Teimosa, Coelhos e Coque, no Recife. Os projetos repercutiram principalmente na valorização imobiliária da área, sendo objeto de críticas dos movimentos populares, que apresentaram proposta alternativa centrada na urbanização e na regularização fundiária. Com as lutas e resistências populares, ocorreram as primeiras iniciativas nas Zeis do Coque, Brasília Teimosa e Coelhos.

No mesmo ano teve início a elaboração do Plano Diretor do Recife, que serviu de base para discussões de estruturação dos assentamentos populares. Em 1983, foi aprovada a Lei Municipal nº 14.511 – Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano – instituindo 27 áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e garantindo a permanência às suas populações.

Vigente desde os anos de 1980 no Recife, a Lei do Prezeis foi sendo referendada no marco regulatório da política urbana local e nacional, notadamente a partir da Constituição Federal de 1988, sendo confirmada como instrumento de aplicação obrigatória nos municípios brasileiros pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)⁸.

⁷ SOLER, 1992. *Na época, as eleições nas capitais dos Estados estavam proibidas.

Juntamente com o Movimento Popular do Recife e a Comissão de Justiça e Paz, as organizações Fase, Etapas, Centro Josué de Castro, Cese e Cendhec tiveram papel relevante na estruturação do Prezeis. A atuação das ONGs se deu no âmbito da assessoria técnica e política às Comissões de Urbanização e Legalização da Terra (Comuls), às Câmaras Temáticas de Urbanização e Legalização e ao GT de Trabalho e Renda. Outro espaço de forte atuação das ONGS dentro do Prezeis foi a coordenação formada por representantes das Zeis e do poder público. Nessa instância, representando as ONGS atuaram a Fase, a Etapas, o Cendhec e o Centro Josué de Castro, alternando entre si a titularidade e a suplência da gestão.

A partir da atuação das ONGs nos espaços institucionais do Prezeis, foi criado por elas um espaço próprio de atuação, que se chamava Coletivo de ONGs do Prezeis. Esse coletivo surgiu com o objetivo de construir estratégias coletivas de atuação no Prezeis partindo do princípio do que cada organização teria a contribuir de acordo com as suas especificidades. A ideia seria atuar em caráter complementar. Sendo assim, por um período de atuação das ONGs no Prezeis, a Etapas e a Fase deram uma maior contribuição na gestão e na temática sobre urbanização, o Centro Josué de Castro focalizou o eixo trabalho e renda e o Cendhec priorizou ações sobre regularização fundiária. A atuação das ONGs nesses espaços se deu no desenvolvimento de atividades de formação das lideranças, nos aspectos políticos e temáticos, na construção de estratégias coletivas de fortalecimento do Prezeis e diálogo com o poder público, nas atividades de mobilização e na organização de atividades de planejamento, monitoramento e avaliação.

Identifica-se que as lutas urbanas verificadas no Recife nas décadas de 1960 a 1980 enfatizaram a luta pela terra e pelas condições de vida digna, apontando uma perspectiva de organização e participação popular, que, de forma mais ampla, significou a luta pelo restabelecimento do Estado democrático e pela conquista do direito à cidade. Nesse sentido, as organizações em estudo se inserem historicamente no processo de construção das visões e do projeto de cidade, concebida como fruto do trabalho coletivo e fundada nos princípios de justiça social. Essa visão, que foi aprofundada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana a partir dos anos de 1980, possibilitou o reconhecimento da diversidade e, portanto, da pluralidade dos sujeitos de direitos, a exemplo de mulheres, crianças, jovens, grupos étnicos e raciais. A cidadania entendida no campo da diversidade dos sujeitos políticos imprimiu uma nova concepção aos direitos humanos, cujos princípios foram amplamente potencializados pelas organizações em seus objetivos e modalidades de atuação.

A construção desses novos significados na vida social brasileira, com contribuições das organizações, tem forte expressão no processo da Constituinte de 1988, quando os movimentos populares

protagonizaram as grandes mobilizações nacionais em prol dos direitos que se buscou assegurar na nova Constituição Federal.

A participação das organizações nesse contexto se destaca através dos trabalhos desenvolvidos em Pernambuco, mas articulados aos movimentos em nível nacional, abrangendo notadamente o direito à cidade, o direito das mulheres e o direito de jovens, crianças e adolescentes.

Durante o processo da Constituinte de 1987-1988, foi rearticulado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cujo projeto teve influência significativa na redefinição dos princípios da política urbana do país. No campo dos movimentos sociais, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), reunindo um conjunto de entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não governamentais, entidades de pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano. Assim, definiu-se um dos espaços políticos, onde foram desenvolvidos debates e elaboração de propostas que visavam instituir um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade. As propostas elaboradas pelo MNRU deram forma à noção do direito à cidade, entendido como “a ideia de construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e na cidadania”⁹. A partir desse conceito, formulou-se a proposta da Emenda Popular de Reforma Urbana¹⁰, que definiu os seguintes princípios: I) a obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todo cidadão; II) a submissão da propriedade à sua função social; III) o direito à cidade; IV) a gestão democrática da cidade¹¹. Apesar das restrições que as propostas da referida emenda tiveram durante as discussões na Assembleia Constituinte, foi conquista desse movimento a definição de um capítulo específico sobre política urbana na Constituição Federal de 1988.

Em Pernambuco, esse movimento teve grande expressão, principalmente em virtude das lutas pela terra, que já estavam em curso desde o início dos anos de 1980, entre as quais a Lei do Prezeis é um exemplo. Nesse período pré-constituinte, organizações como Fase, Cese e Etapas tiveram uma grande contribuição na construção do Fórum Estadual e do Fórum Nacional de

ARQUIVO FASE



MARCHA – O Fórum Estadual de Reforma Urbana começou na Região Metropolitana do Recife e hoje atua nas quatro regiões do Estado de Pernambuco.

9. SAUPE JUNIOR, 1997, p. 31.

10. A Emenda Popular de Reforma Urbana foi elaborada por um conjunto de entidades e segmentos do movimento popular dentro das mobilizações dos Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte. Sob o lema “Constituinte sem povo não traz nada de novo”, formou-se o movimento nacional no sentido de uma Constituinte mais democrática.

11. FIBRICO, 1994, op. cit., p. 14-15.

Reforma Urbana (Feru e FNRU), ao lado dos demais segmentos sociais, como os setores de igreja, entidades acadêmicas e movimentos sociais.

As ONGs, junto com outros segmentos, vêm se revezando na realização de atividades de coordenação e gestão desse espaço, bem como de contribuição técnica subsidiando os grupos de trabalho temáticos. O Fórum Estadual de Reforma Urbana (Feru), que a princípio agregava organizações e movimentos sociais com atuação na Região Metropolitana do Recife, nos últimos anos descentralizou suas atividades nas quatro regiões do Estado, envolvendo movimentos de Pernambuco como um todo.

Com atuação nacional, a Cese apoiou os projetos centrados na rearticulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana e notadamente na construção dos fóruns estaduais e do nacional.

Articulado a esse e aos demais movimentos populares que eclodiram no país no início dos anos de 1980, desenvolveu-se a luta política pelos direitos das mulheres e pela igualdade nas relações de gênero, que cresceu em mobilização, impulsionando a adoção de políticas públicas e leis em campos como saúde sexual e reprodutiva, trabalho, direitos políticos e civis e violência de gênero. Os direitos de cidadania das mulheres e as condições para o seu exercício foram entendidos como questões centrais da democracia, e não apenas questões das mulheres. Princípios como esse foram defendidos pela campanha nacional desencadeada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que buscou garantir, na Assembleia Nacional Constituinte, que o novo texto da Carta Magna trouxesse os direitos buscados pelo movimento feminista no Brasil. A campanha, que ficou conhecida como o *Lobby do Batom*, teve como lema “Constituinte pra valer tem que ter direito da mulher”¹².

Em Pernambuco, esse movimento contou com a iniciativa de diversas organizações, que desde o final dos anos de 1970 atuavam na luta pelos direitos da mulher.* No início dos anos de 1980, destaca-se o trabalho do SOS Corpo, que junto à luta das demais organizações se constituiu na perspectiva de incluir as mulheres como sujeito do projeto da democracia e na construção de novos direitos que garantissem a liberdade e a igualdade para as mulheres, considerando a pobreza das mulheres como questão principal para as estratégias de ação da nova organização que se formava.

Resultante do trabalho de mobilização e pressão popular, em 1988 a Constituição brasileira fortaleceu e aprimorou a proteção dos direitos políticos e estabeleceu, pela primeira vez, a igualdade entre os gêneros como direito fundamental.

Nesse período de restabelecimento do Estado democrático no país, fortaleceu-se igualmente o trabalho e os movimentos sociais que se constituíram em prol de uma infância e juventude permeadas

12 <http://www.agenciaibrazil.gov.br>, acesso em 2 de maio de 2009.

* São exemplos as mobilizações realizadas pelas Mulheres do Cabo, cujo trabalho de organização em prol da cidadania e, envolvendo mulheres-trabalhadoras, donas de casa e estudantes, de diversos bairros e distritos do município, culminou com a criação do Centro das Mulheres do Cabo, em 1984.

de direitos. São exemplos as ações desenvolvidas pela Diaconia (1967), pelo Ceso (1973), pelo Etapas (1982), pela Pastoral do Menor (1983) e pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (1985), organizações que contribuíram de forma muito significativa para a inserção dos direitos humanos para meninos e meninas na Constituição Federal de 1988 (artigo 227). Na extensão dessa garantia constitucional, definiu-se a base legal para a elaboração de um dos principais marcos regulatórios de proteção desse direito, dado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído em 1990.

Conclui-se que no período em questão as organizações trabalharam na perspectiva de organização e formação política de base, com atuação marcante nas comunidades carentes do Recife, destacando-se na luta pela terra e na busca pelas liberdades democráticas e justiça social. Com a retomada dos movimentos sociais no início dos anos de 1980, verifica-se a ampliação do poder de organização popular, através da constituição de redes e fóruns de participação social. As organizações contribuíram para a conquista de um marco regulatório relevante para a proteção dos direitos no âmbito da Constituição Federal, com destaque para o direito à cidade, o direito das mulheres e o direito de jovens, crianças e adolescentes.

A partir dos anos de 1990, as organizações ampliaram seu campo de atuação nas comunidades, grupos sociais, articulações, redes e fóruns populares, com ênfase no trabalho de assessoria técnica, formação e difusão. Buscaram aprofundar os espaços de participação e controle social, observando o marco legal de direitos instituído, as regulamentações em construção, a sua implementação e a incidência sobre as políticas públicas na luta por direitos.

3.2 Aprofundamento das desigualdades sociais e a luta política por liberdades democráticas – 1988 – 2008

O país viveu um longo período de restrições às liberdades democráticas. Predominava a lógica do “manda quem pode e obedece quem tem juízo”. A legislação existente estava fundamentada no autoritarismo e no centralismo do poder federal, sob controle do Executivo, governado por militares. Partidos políticos, apenas dois estavam autorizados: um da situação/governo e outro de oposição consentida. As organizações sindicais e sociais de cunho reivindicativo tinham que se equilibrar na corda bamba. Caso contrário, as forças de repressão entravam em ação, com prisões e torturas de lideranças ou de quem ousasse criticar além do permitido. Muitos setores de igrejas pagaram por sua coerência cristã. Outras religiões sequer podiam se expressar.

O denominado “milagre econômico” teve seu apogeu na primeira metade dos anos de 1970. Setores da população, sobretudo de classe média, foram beneficiados e se transformaram em simpatizantes e ufanistas do Brasil grande, propalado pelos militares e pelas elites dominantes. Ficou ainda mais difícil a luta por liberdades democráticas e melhores condições de vida dos segmentos sociais excluídos do modelo político e de desenvolvimento.

O contexto metropolitano teve grandes mudanças desde a sua criação, em 1973: crescimento significativo da economia, sobretudo do setor industrial, e da construção civil. A estrutura de serviços, historicamente expressiva e reconhecida como uma das mais importantes da Região Nordeste, é significativamente ampliada: transporte, comércio, lazer, turismo, saúde/polo médico e infraestrutura da educação, em particular o grande número de novas faculdades, além de três universidades.

Concomitantemente e de forma inversamente proporcional, os problemas sociais foram se agravando, devido ao modelo/opção de desenvolvimento, caracterizado por ser concentrador de riquezas, excludente e promotor de desigualdades sociais. As populações das cidades do interior de Pernambuco e de outros Estados se sentiam seduzidas e atraídas pelo significativo crescimento e pelas sonhadas oportunidades de emprego e outro padrão de qualidade de vida na RMR.

A infraestrutura urbana, que já era precária, se agravou exponencialmente. Pessoas com pouca ou nenhuma qualificação profissional aumentavam o exército de reserva da mão de obra já abundante. A luta pela sobrevivência tinha contornos dramáticos. Terrenos alagados, encostas dos morros e vazios urbanos de pouco ou nenhum interesse para a construção de residências foram ocupados e neles construídas precárias moradias, sem acesso a saneamento, eletricidade e escolas e sem condições materiais para deslocamento no sistema de transportes público.

O descaso de governantes municipais e de órgãos metropolitanos responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas levou a um agravamento da situação social, econômica e ambiental da RMR. O esgotamento do "modelo" econômico/político na segunda metade da década de 1970 reativou as lutas por melhores condições de vida e mais liberdades democráticas (não necessariamente nessa ordem). O medo da repressão já não impedia a ação e a luta. Explodiram mobilizações e protestos por todo o país.

Os meios de comunicação exerciam a autocensura e não davam espaço para os movimentos populares. As informações que difundiam eram unilaterais, desqualificavam e confundiam os movimentos. Várias ONGs produziam informativos, cartilhas e boletins periódicos com tiragens para suprir lacunas de informação.

3.2.1 O movimento popular e a luta por direitos

Na Região Metropolitana do Recife a retomada do processo democrático foi caracterizada pelo avanço do movimento popular e pela fragilização das forças que davam sustentação ao governo militar. Muitos segmentos sociais se organizaram e passaram do protesto para a reivindicação por direitos e por políticas públicas específicas.

Nos bairros, as comunidades mais organizadas resistiram às investidas de expulsão e permaneceram nas áreas ocupadas. Às vezes estabelecia-se o impasse e se procurava ganhar tempo. Em outras situações a expulsão acontecia pela força bruta, respaldada em decisões judiciais, insensíveis

ao conceito de justiça, sensibilizando a opinião pública quanto ao problema dos sem-terra e dos sem-teto. Com o passar do tempo, o poder público local começou a aceitar e a procurar saídas mais consensuais, o que nem sempre foi possível.

As organizações comunitárias do Recife, localizadas em áreas como Casa Amarela, Ibura/Jordão, Coelhos, Coque, Brasília Teimosa, entre outras, desenvolveram processos de luta pelo direito à posse da terra e por moradia, que repercutiram positivamente, e de forma exemplar, em outras localidades que viviam em situações equivalentes, e em alguns casos ainda mais precárias. A troca de experiências e as articulações intra e entre os bairros se fortaleceram. Por exemplo, foi criada a Federação das Associações Comunitárias de Casa Amarela (Feaca), depois a Federação do Ibura e Jordão (FIJ) e posteriormente a Federação Metropolitana de Bairros (Femeb).

As lutas democráticas se ampliaram e outras modalidades de organização ganharam forma, autonomia e “musculatura” na luta por reconhecimento de suas especificidades. Novos sujeitos entraram em cena com determinação e agenda própria, disputando conteúdos e significados a partir de suas perspectivas. Com certeza, dentre os novos sujeitos, merece destaque a luta das mulheres e em particular do movimento feminista por seu radicalismo na construção da cidadania das mulheres, pela desconstrução das relações de gênero (historicamente construídas), por uma nova concepção de democracia e por tanto do arcabouço jurídico legal, da cultura patriarcal e de políticas públicas.

ONGs e movimentos de mulheres foram criados em cidades da RMR e muitas comunidades formaram grupos de mulheres e fortaleceram suas articulações. Esse conjunto influenciou agendas de organizações tradicionais, que incorporavam reivindicações do movimento de mulheres. Foram criados setores e departamentos específicos de mulheres em sindicatos urbanos e rurais, bem como partidos políticos; governos municipais incorporaram mais mulheres nas estruturas de poder, etc. E a agenda pública foi influenciada e às vezes paulada pelo movimento de mulheres.

Da mesma forma, outros segmentos sociais, não se sentindo representados pelas organizações existentes, também se organizaram e buscaram fortalecer suas identidades, conquistando reconhecimento e ocupando espaços. Entre os novos sujeitos, cabe destacar o Movimento Negro, com suas múltiplas organizações; o Movimento de Meninos e Meninas de Rua; os Grupos de Cultura; o Movimento de Rádios Comunitárias; o Movimento Popular de

ARQUIVO ETAPAS



AVANÇO Congresso da Federação Ibura Jordão, em 2009. Organizações comunitárias ganharam força na luta pela moradia no Grande Recife.

Saúde; os grupos e organizações ambientalistas; e o Movimento LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e travestis).

Esse movimento plural de atores e sujeitos de direitos, além de suas especificidades, lutou pelo alargamento e pelo aprofundamento da democracia e interferiu nas políticas públicas relacionadas à educação, saúde, moradia, segurança, transporte, meio ambiente, geração de emprego, trabalho e renda. E para cada uma dessas políticas os sujeitos desenvolveram o olhar crítico e aportaram proposições de gênero, raça, etnia, gerações, etc. Com certeza tratava-se de um processo complexo, plural e multidimensional, no qual as diferenças e as diversidades têm que ser conhecidas, reconhecidas e respeitadas.

Essa diversidade e essa pluralidade de atores e sujeitos existentes e atuantes na Região Metropolitana do Recife contribuíram para o fortalecimento do processo democrático e a qualidade da democracia.

As mulheres estavam mais organizadas e atuantes de forma autônoma como movimento, ou por dentro de outros grupos e organizações. Da mesma forma os segmentos juvenis exerceram cada vez mais o seu protagonismo, ocupando espaços, lutando por mais direitos e por políticas públicas específicas. Múltiplos segmentos sociais se constituíram como atores e lutaram pela igualdade de gênero, raça e etnia e pelo respeito às diferenças e às diversidades culturais e de opções sexual.

As formas de organização, mobilização e luta também foram ampliadas aos espaços institucionais (conselhos de direitos, conselhos setoriais de políticas públicas e processos/espaços de conferências – instâncias de avaliação e proposição de políticas públicas). Foram sendo construídas novas formas de articulação geográfica, redes temáticas e por segmentos sociais. Foram formadas muitas redes, fóruns, espaços de debates e ações na Região Metropolitana do Recife.

Sobre a emergência e a disseminação dos conselhos municipais como importantes espaços de atuação, foram identificados na Região Metropolitana do Recife, no ano de 2000, 55 conselhos, dos quais faziam parte 1.217 conselheiros. No ano de 2002, que correspondeu a uma nova gestão municipal, dados do IBGE (2002b) mostram a existência de 88 conselhos municipais, o que representa um acréscimo de mais 33 novos conselhos.

No conjunto dos municípios estudados, observou-se uma diversidade de conselhos, apresentando uma significativa concentração em alguns setores, como pode ser observado: o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, que está presente nos 14 municípios metropolitanos; o Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente; o Conselho de Assistência Social, que só não existe no município de Abreu e Lima; e o Conselho de Saúde, que não é registrado também em Abreu e Lima e em Itapissuma.

Alguns conselhos, como o Tutelar da Criança e do Adolescente, o Conselho do Direito da Criança e do Adolescente, Conselhos de Saúde, de Habitação, entre outros, começaram a ser implantados não apenas no Recife ou Olinda, mas também em municípios mais distantes da capital. Essa implan-

toação de conselhos na escala da metrópole, que por um lado foi fruto da legislação federal, observada pelo Ministério Público, colocou-se também como resultado da articulação das ONGs, população e universidades. As lutas sociais setoriais – saúde, educação, moradia – juntaram-se às demais lutas gerais (pelo emprego e renda, pela cidadania e meio ambiente), criando novas possibilidades de enfrentamento da questão social do Recife.

É importante ressaltar que, para a emergência e a disseminação dos conselhos municipais na RMR, dois aspectos merecem ser destacados. Por um lado, as lutas sociais por direitos e cidadania, foram alicerçadas e vivenciadas pela sociedade e pelos segmentos de esquerda a partir da década de 1980, fizeram sobressair, quantitativamente, os conselhos, que, no plano nacional, emergiram desses movimentos, a exemplo da Saúde, da Assistência Social e da Criança e do Adolescente. Os efeitos desses movimentos se fizeram sentir também na década seguinte com a institucionalização dos conselhos. Por outro lado, a dinâmica e a efervescência de alguns setores no Estado de Pernambuco e em municípios da Região Metropolitana do Recife propiciaram a disseminação dos conselhos. A mobilização de segmentos sociais comprometidos com a democracia participativa, empreendendo lutas cotidianas, desempenhou papel preponderante e resultou em avanços na prática da estruturação dos conselhos, destacando-se, mais uma vez, os casos da saúde, assistência social e criança e adolescente.

No âmbito da gestão pública municipal, ressalta-se o empenho em instaurar um conjunto de políticas e ações em consonância com os anseios da sociedade organizada, propiciando, assim, o aparato institucional para a criação e o funcionamento dos conselhos, destacando-se, nesse processo, os municípios do Cabo, Recife e Camaragibe.

Quanto à composição dos conselhos municipais na RMR, observa-se que é no contexto dos anos 1990 que novas modalidades de espaços públicos propiciaram alternativas de atuação entre a sociedade civil e o Estado, repercutindo na institucionalização dos conselhos. Nesse novo ambiente, os conselhos foram instalados como espaços de diversidade e heterogeneidade. A composição formal, instituída por lei, conformou a participação entre os representantes oriundos da sociedade civil e os representantes indicados por diferentes instâncias governamentais.

Em muitos municípios da Região Metropolitana do Recife foi implantado o orçamento participativo (OP), espaços institucionais nos quais as organizações sociais puderam interferir no direcionamento de uma parte dos investimentos públicos na instância local. Mesmo com limitações, foram avanços importantes, que despertaram o interesse e ampliaram as possibilidades de controle social sobre as políticas públicas.

Contexto – o espaço e o papel das ONGs na RMR

As ONGs tiveram importante participação nesses processos, redefinindo e ampliando as formas de participação, o que lhes conferiu maior visibilidade e legitimidade nessa década.

As ONGs procuravam se articular entre si para compreender melhor os processos e potencializar suas ações. Tratava-se de agrupar um campo ético-político de ONGs, que, apesar da diversidade de atuação, tinham compromissos com as lutas populares e democráticas. Uma primeira experiência foi a criação da Interentidades, com o objetivo de fortalecer o movimento popular nos bairros e apoiar a luta pela democratização das políticas públicas e do poder público, pelo acesso e pelo direito a moradia, saúde, transporte, pela legalização da posse da terra, pelo fortalecimento da organização das mulheres, entre outros.

Outra iniciativa foi o Coletivo de ONGs, integrado pelo Centro Josué de Castro, Grupo de Assessoria Jurídica (Gajop), Associação dos Sociólogos de Pernambuco (Aspe), Centro de Estudos e Assessoria Social (Ceas) e Etapas.

O passo seguinte foi criar um Fórum Permanente de ONGs com a participação de entidades da Região Metropolitana. Esse conjunto de ONGs criou o Movimento Constituinte Popular na perspectiva de atuar no processo de elaboração da nova Constituição Federal, promovendo e incentivando debates e principalmente elaborando propostas para os legisladores constituintes.

Com a Constituinte de 1988, teve início um novo período da democracia brasileira. As mobilizações nacionais e o contexto de restabelecimento da democracia no país fizeram dos anos de 1990 uma década de expansão das formas de organização popular e de visibilidade do trabalho das organizações. Essa década caracterizou-se também pelo aprofundamento da crise econômica no Brasil e pela ascensão das ideias liberalizantes na esfera do Estado, formando uma conjuntura desfavorável à aplicação dos instrumentos e dos processos de gestão fundamentados em princípios de equidade e de justiça social.

Os avanços legais, entretanto, apresentaram uma performance restringida pela concentração de renda e retração de investimentos públicos. O objetivo das equipes econômicas que se alternavam no Governo Federal era baixar a inflação, relegando a um plano secundário o desenvolvimento social e econômico (CARVALHEIRO, 1999).

Com a vitória de Fernando Collor de Mello (1989), o gasto com o conjunto de programas, benefícios e rede social reduziu-se pela metade em sua gestão

ARQUIVO FASE



VOZ Contra a violência e o descumprimento dos prazos e acordos feitos com as comunidades, a denúncia pública, como a que foi realizada no Recife, em 1999.

(CL DAIN e SOARES, 1998). E a economia, restringida pelas crises inflacionárias, repercutiu numa expressiva fragilidade dos movimentos sociais e trabalhistas e do seu poder de negociação.

Do mercado adivinha a pressão por abertura comercial, terceirização dos serviços (por contratos e concessões), privatização dos ativos públicos (mineração, energia e transportes) e descentralização (por meio das agências reguladoras), paradigmas da nova gestão pública. Assim, em certo sentido pode-se dizer que a Carta Magna de 1988 avançou na ampliação dos direitos sociais, embora na gestão pública e nos recursos financeiros disponíveis tenha ocorrido um retrocesso ou estagnação. Carlos Brandão sintetiza esse período como aquele em que

O Estado desempenhou papel decisivo durante o longo processo de construção da nação. Nas décadas de 1980 e 1990, acirrou-se uma crise múltipla, em várias dimensões: econômica (sem crescimento), social (esgarçamento e sem direção de propósitos coletivos), social (sem soberania). Consolidou-se a total desarticulação do Estado, impotente para organizar, coordenar e regular ações construtivas e romper a inércia, aprisionado na armadilha financeira (BRANDÃO, 2007, p. 149).

Mesmo com o Plano Real, durante a primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que reduziu e estabilizou a inflação, a participação relativa da renda do trabalho caiu 21,7% em relação à renda nacional, mesmo com a melhoria dos indicadores educacionais, mostrando o agravamento da concentração da renda nas mãos de empresários, banqueiros e rentistas (POCHMANN, 2005, p. 57). Em 1997 o Plano Real apresentava dificuldades tanto devido à situação externa desfavorável quanto pelo déficit das contas correntes (US\$ 33,4 bilhões); o governo FHC cortou ainda mais gastos públicos e duplicou a taxa de juros (LACERDA, 1999, p. 222). O crescimento econômico, que foi positivo nos dois anos anteriores, caiu a quase zero em 1998, tendo pesadas consequências na base social trabalhadora.

Outro elo dessa cadeia foi a perda do poder de compra do salário mínimo em face do PIB per capita: em 1972 era de 0,9 vez e em 1992 era de 0,32, caindo para 0,29 em de 2000 – já na segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (POCHMANN, 2005, p. 58).

Nesse contexto de fragilidades para o avanço da cidadania no país, foram postos em prática processos políticos que, por outro lado, concorreram para o desdobramento das conquistas constitucionais e das formas de organização e participação social, em um trabalho de enfrentamento e de construção de políticas alternativas ao projeto neoliberal.

Na Região Metropolitana do Recife, as ONGs desenvolveram um papel proativo, incentivando ou fortalecendo a organização de grupos em comunidade na perspectiva da luta por melhores condições de vida, por políticas públicas e por direitos de cidadania. Incentivaram também os grupos de trabalhadores a se envolver nas lutas de sua categoria profissional e por um sindicalismo mais comprometido com os trabalhadores. Neste sentido, as ONGs elaboraram subsídios com linguagem e conteúdos adequados, promoveram a troca de experiências, realizaram momentos de capacitação sobre temas demandados pelos grupos, incentivaram e apoiaram os processos de articulação e a criação de or-

ganizações mais gerais, como a Assembleia de Bairros, fóruns, federações ou centrais sindicais.

As ONGs também atuaram como atores políticos, fazendo propostas, participando de manifestações e protestos, coassinando documentos/ manifestos e pressionando formadores de opinião, políticos e autoridades públicas na perspectiva das lutas populares por mais direitos, por políticas públicas e por cidadania. A motivação maior dessas ONGs é a luta por direitos e o direito a ter direitos, fundamentados em princípios éticos e democráticos.

3.2.2 Proteção social e redes de participação

Se na ponta do emprego a realidade na década de 1990 foi de perdas, na outra ponta do previdenciário a crise diminuiu fortemente os valores recebidos. Márcio Pochmann, comparando o valor do benefício com o número de beneficiados a partir do PEA, demonstra que desde 1960 o valor cai quase na mesma intensidade em que o número de benefícios sobe. Isso indica que mais pessoas foram incluídas (pois a legislação a partir de 1988 assim permitiu), mas a fatia de recursos destinados a essa população manteve-se quase a mesma. “Em grande medida, a ausência de crescimento econômico sustentado e a emergência das políticas neoliberais desde 1990 no Brasil contribuem para a desconstitucionalização prática de direitos formalmente estabelecidos” (POCHMANN, 2005, p. 61).

No início dos anos de 1990, foi criado no Recife o Grupo de Articulação da Cidadania Popular (Gacip), objetivando a continuidade da luta na implementação do texto constitucional e buscando a democratização e transparência do Poder Legislativo. As ações do Gacip buscavam informar a sociedade e grupos organizados sobre as práticas dos parlamentares e o funcionamento das casas legislativas, de modo a promover a aproximação entre o parlamento e a população como também um maior controle social. Essa experiência foi desenvolvida coletivamente até 2000, quando o trabalho foi assumido pela Etapas.

Nesse mesmo período foi fundada a Associação Brasileira de ONGs (Abong), com a participação ativa da Fase, Cese, SOS Corpo, Centro Josué de Castro, Etapas e Cendhec, as quais, e de forma alternada, têm assumido a representação da Abong em Pernambuco.

Em 1995, a Cese realizou o Encontro de Agentes de Projetos (EAP) com o tema “Como os Movimentos Sociais Intervêm nas Políticas Públicas”, que con-



ENCONTRO Agentes de Projetos da CESE, em oficina realizada em 1991, com integrantes do Movimento Nacional de Direitos Humanos.

tou com a participação de dez organizações de Pernambuco, tanto de atuação urbana quanto rural. Os subtemas tratados foram Justiça e Direitos Humanos; Educação e Saúde; Terra e Produção; Emprego/Renda/Novas Relações de Trabalho; Moradia e Política Urbana e os transversais foram Gênero; Meio Ambiente; Identidade Cultural; Segurança Alimentar; Criança e Adolescente. Esse encontro teve por objetivo “situar o estágio atual e o significado das políticas públicas no contexto nacional e internacional; contribuir na troca e avaliação dos processos e resultados das experiências acumuladas pelos movimentos sociais quanto à interferência nas políticas públicas, fazendo aflorar as diferentes conexões subjacentes; e contribuir para a capacitação dos movimentos sociais de forma a qualificar a sua intervenção nas políticas públicas”.

A Abong, como expressão de um coletivo de ONGs em Pernambuco, tem amplo reconhecimento público e passou a ocupar um papel de destaque entre as organizações da sociedade civil na Região Metropolitana do Recife e no Estarço, sendo formalmente indicada, escolhida ou eleita para integrar articulações, representar ONGs, exercer mandatos em conselhos setoriais de políticas públicas ou de direitos.

No nível local, constituíram-se o Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA (1990), o Fórum da Cidade do Recife, espaços de discussão sobre o orçamento público municipal (1992), e o Fórum de Mulheres de Pernambuco. No plano internacional, destacamos a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) – Rio de Janeiro, 1992; a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres – Beijing, China, 1995; a Conferência do Habitat – Istambul, 1996. No plano nacional, além do fortalecimento dos fóruns constituídos nos anos de 1980, a exemplo dos Fóruns Estaduais e Nacional de Reforma Urbana e do Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), ampliou-se o poder de articulação dos diversos segmentos do campo popular, a exemplo da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (1991); Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong (1991); Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB (1994).

Essas conferências e articulações, cujas construções e realizações contaram em algum nível com a participação das organizações em estudo, são representativas dos seus projetos e ações em prol da efetivação, ampliação e exigibilidade de direitos no Recife e Região Metropolitana, com forte incidência sobre as políticas públicas nacionais relativas a cidade e meio ambiente, mulheres, crianças e adolescentes.

Durante todos esses anos de lutas e conquistas, muitas mudanças aconteceram na Região Metropolitana do Recife. E sem dúvida esse conjunto de ONGs aportou significativas contribuições:

- nos conteúdos da agenda pública;
- na legislação por mais direitos;
- na ampliação de políticas públicas;

- na oferta de serviços públicos;
- na diversidade cultural;
- nas relações de gênero;
- nos arranjos institucionais de participação;
- na ampliação do conceito de democracia;
- no surgimento de novos sujeitos de direitos;
- no reconhecimento dos movimentos sociais;
- no fortalecimento das organizações e das lutas populares.

3.2.3 Direito à cidade: o Prezeis nas lutas pela terra

Prezeis - instrumento legal de política Urbana

Nas lutas pelo direito à cidade, destacam-se as ações de organizações como Fase, Etapas, Cenehec e Cese, que desde os anos de 1980 participam da formulação e viabilização do projeto político da reforma urbana no Brasil. Resultante desse trabalho, a luta pela terra, que no Recife tem no Prezeis a sua maior expressão, desdobra-se na década de 1990, por meio de sua consolidação no plano institucional. O Prezeis foi reconhecido como instrumento legal de política urbana pela Lei Orgânica do Recife em 1990 e em 1991 pelo Plano Diretor do Recife. Sendo uma experiência pioneira na legislação brasileira em termos de proteção dos assentamentos informais em face dos processos de especulação imobiliária, o Prezeis foi adotado na maioria das cidades brasileiras que elaboraram os Planos Diretores no início da década de 1990, após as revisões constitucionais.

A atuação das organizações nessas lutas e conquistas se verificou no campo da assessoria técnica às populações moradoras das Zeis, na formação das lideranças comunitárias para atuação qualificada nos conselhos e fóruns sobre a cidade e especificamente sobre o Prezeis e na difusão do ideário da reforma urbana e da cultura de direitos, através da publicação de livros, revistas e cartilhas.

Sua aplicação foi consolidada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), cuja aprovação em 2001 resultou igualmente do trabalho de muitos grupos e organizações sociais articulados nos Fóruns Estaduais e Nacional de Reforma Urbana, e que no Recife foi resultado da ação das referidas organizações.

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, definindo os instrumentos que devem ser inseridos nos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU), objetivando o cumprimento da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Até a sua aprovação, tramitaram no Congresso Nacional dez projetos de

lei entre 1983 e 2001, o que demonstra a dificuldade de se aprovar leis que incidem sobre o direito de propriedade no país. Portanto, a instituição desses instrumentos evidencia avanços e conquistas sociais de muito significado para a efetivação do direito à cidade. A redefinição da agenda política e da forma de atuação das organizações, passando de uma fase de reivindicações para o trabalho propositivo, constitui uma das principais características das ações desenvolvidas a partir dos anos de 1990, com efeitos sobre o marco regulatório de direitos e seus desdobramentos nas políticas públicas.

Influência das organizações sociais no âmbito da reforma urbana

Entre 2002 e 2008, outra onda de regulamentação reflete a forte influência do trabalho das organizações sociais no âmbito da reforma urbana:

- Lei nº 10.257/2001- Estatuto da Cidade;
- Lei nº 11.107/05 – Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos;
- Lei nº 11.124/05 – Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- Lei nº 11.079/04 – Dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação de parcerias público-privadas;
- Lei Federal nº 11445/07 – Define as diretrizes para o saneamento básico e disciplina o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (Sisnasa).

Além dessas leis, existem alguns projetos em tramitação no Congresso Nacional:

- Projeto de Lei Federal nº 3.460/2004 – Institui o Estatuto da Metrópole;
- Projeto de Lei Complementar nº 12/2003 – Fixa normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios para a competência comum em relação a proteger o meio ambiente;
- Projeto de Lei Complementar nº 59, de 2004 – Dispõe sobre a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Políticas são setorizadas e corporações pouco dialogam entre si

O risco de proliferação de instâncias e conselhos setoriais pouco integrados tem sido confirmado em avaliações recentes de planos diretores participativos. Para as ONGs, contribuir na estruturação e na implementação de modelos de gestão que consigam articular o desenvolvimento e a execução de políticas setoriais urbanas, em um sistema de gestão vinculado a fundos setoriais, não tem sido uma tarefa fácil.

As corporações no âmbito dessas políticas são setorizadas e pouco dialogam entre si – habitação, saneamento ambiental (que trata do lixo, esgotamento sanitário, acesso a água e drenagem), transporte e mobilidade, além da gestão urbanística do solo das cidades. A política de desenvolvimento urbano tem que lidar ainda com a grande diversidade de municípios do território nacional. No caso mais específico do Recife, a questão é como devem dialogar as estruturas participativas conquistadas e historicamente consolidadas com as novas esferas que obrigatoriamente se institucionalizam no âmbito da habitação, da regularização urbanística e fundiária.

Dinâmicas de planejamento e gestão de territórios mais participativos

Na cidade do Recife, desde a década de 1980 já havia uma trajetória de participação instituída, a exemplo do Programa Prefeitura nos Bairros, do Prezeis, entre outros – que favoreceram dinâmicas de planejamento e gestão de territórios mais participativos. Com a gestão do Partido dos Trabalhadores na capital (2001 até hoje) e na esfera federal (a partir de 2003), deu-se início a um novo ciclo e a um processo de revitalização da dinâmica e dos instrumentos participativos na capital. Isso se fez a partir da centralidade do assim chamado “Novo Orçamento Participativo” no sistema de gestão municipal. Em muito tal centralidade passou a concorrer com experiências participativas anteriores.

O Prezeis e o Orçamento Participativo (OP)

As organizações aqui estudadas vêm questionando de longa data a opção de atribuir-se ao Orçamento Participativo a centralidade do planejamento urbano e de sua gestão no Recife. Entendem que o Orçamento Participativo não deve (nem tem atribuições para tal) substituir o planejamento, porém integrar-se a ele. O planejamento tem coerência e conhecimentos próprios e, por essa razão, deve ser amplamente democratizado a partir de outras experiências como a do Prezeis, dos conselhos de políticas setoriais, tanto quanto aquelas do urbanismo. Assim consideram as organizações aqui estudadas.

As contínuas vitórias eleitorais de partidos políticos de centro-esquerda, na última década, configuraram uma renovação na administração pública dos principais municípios da RMR, especialmente quando comparada a períodos anteriores, uma vez que muitas ações e programas foram instituídos no sentido de convocar a participação da sociedade em sua formulação e execução, destacando-se os casos de programas de Orçamento Participativo, de políticas sociais, entre outros.

Essas mudanças, portanto, ocorridas no padrão da geopolítica local também são responsáveis pela entrada de novas forças políticas no comando dos poderes locais e pela inovação no padrão de gestão das administrações que, em muitos casos, passaram de um polo de gestão municipal mais conservador em termos do discurso democrático para um polo mais dinâmico de gestão pública, em geral coordenada por partidos políticos progressistas.

Do ponto de vista da geopolítica metropolitana, as mudanças nos perfis dos governos locais e nas práticas de gestão mais recentes são um dado que merecem atenção nesse estudo, pois, a ação política das organizações desse estudo foi, durante todos esses anos, fundamental para apresentar resistência política a modelos conservadores de administração pública na RMR e, ao mesmo tempo, para inovar os modelos mais progressistas de gestão que vieram depois, uma vez que as crenças e práticas fomentadas por essas ONGs estavam assentadas na lógica da ação da sociedade civil com vista a democratização e ampliação do Estado e, portanto, de alargamento da esfera pública na base municipal da região.

Neste sentido, tais alterações na geopolítica metropolitana também concorreram (e ainda concorrem) para que a agenda dos direitos ganhasse novo dinamismo público, sem a ilusão de que isso representasse obrigatoriamente a efetividade desses direitos, mas como elemento fundamental para demonstrar o caráter processual e pedagógico das diferentes trajetórias de incidência política que essas organizações parceiras do EED desenvolveram nos últimos anos, revelando assim sua concepção metodológica, mediada tanto por cooperação/formulação como por conflito/controle público, sendo, portanto, organizações que operam no sentido de impactar o contexto e, ao mesmo tempo, são impactadas por ele.

Participação em conferências e fóruns

Cabe ainda destacar a participação e a contribuição dessas organizações na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), através do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que introduziu a questão urbana, até então ausente da conferência oficial e dos debates iniciais das ONGs brasileiras. Com a participação de representantes de muitas entidades dos movimentos populares articulados nas lutas pelo direito à moradia, verificou-se que “problemas diferentes e formas de organização semelhantes forjaram novos sujeitos políticos preocupados não apenas com a denúncia, mas em produzir propostas para uma nova ordem social”¹³. Também merece destaque na conferência da sociedade civil a participação do movimento ecumênico brasileiro, articulado com o Conselho Mundial de Igrejas (CMI).

A atuação dessas organizações em várias frentes de lutas – local, estadual, regional, nacional e em fóruns internacionais – amplia horizontes e as possibilidades de mudanças para além do espaço metropolitano, haja vista a experiência do Prezeis, iniciada no Recife e hoje difundida por todo o país. É parte da mesma metodologia e estratégia dessas ONGs o trabalho com as populações em situação de risco e vulnerabilidade social, fortalecendo a organização e a qualificação delas e apoiando iniciativas na perspectiva da reforma urbana e da cultura de direitos.

3.2.4 Direito das crianças e adolescentes: da situação irregular à proteção integral (ECA)

O processo de formulação e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aliado à criação do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), em 1990, se constituiu igualmente numa referência entre as contribuições das organizações em estudo para a cultura de direitos na Região Metropolitana do Recife.

Com ênfase nesse direito ressalta-se o trabalho da Diaconia, Etapas, Cendhec e Cese, cujas ações de assessoria técnica, formação e difusão tiveram forte incidência na política de proteção integral de crianças e adolescentes, ao lado de outros grupos e organizações, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), Pastoral do Menor, Centro de Cultura Luiz Freire e Fundação Joaquim Nabuco.

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, os segmentos sociais envolvidos com o processo constituinte voltaram-se para o trabalho de revisão do marco regulatório das políticas públicas, que necessariamente teriam que ser atualizadas à luz dos novos princípios constitucionais e das normativas internacionais, considerando as convenções de direitos humanos das quais o Brasil é signatário.

Assim ocorreu com o antigo Código de Menores. Dando continuidade ao processo iniciado na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1989, formou-se uma articulação com integrantes de vários segmentos da sociedade civil, envolvendo Ministério Público, Judiciário e órgãos governamentais de todas as regiões do país, visando à formulação do que veio a se constituir no Estatuto da Criança e do Adolescente. O desafio foi modificar a Doutrina da Situação Irregular, presente no Código de Menores (1979), para a da Proteção Integral, que viria a compor o ECA (1990). Formou-se então o Fórum DCA, que desde o final dos anos de 1980 passou a ser reconhecido e legitimado pelo trabalho na defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros. Atualmente representa aproximadamente mil entidades, entre organizações filiadas, fóruns e frentes estaduais (com suas ONGs filiadas). Sua missão é garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente por meio da proposição, articulação e monitoramento das políticas públicas, bem como da mobilização social, para construção de uma sociedade livre, justa e solidária¹⁴.

A atuação desse fórum, em articulação com as Frentes Estaduais (com suas ONGs filiadas), foi decisiva na mobilização pela aprovação do artigo 227 da Constituição de 1988, que trata dos direitos da criança e do adolescente, e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que define o Estatuto da Criança e do Adolescente.

14 <http://www.forumdca.org.br>. Acesso em 21 de abril de 2009.

Segundo Costa (1994), os principais sujeitos políticos no momento da mobilização pela aprovação do artigo 227 foram a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, a Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, o MNMMR e a Comissão Nacional Criança e Constituinte.

Na cidade de Salvador, em 1990, a Cese realizou a Consulta Nacional sobre a Situação da Criança e do Adolescente Carentes no Brasil, que resultou em um documento de chamado aos cristãos e a todos os que amam a justiça e a paz para que se empenhassem, “urgentemente, em defesa da vida de milhões de empobrecidos e marginalizados, especialmente crianças e adolescentes, verdadeiros deserdados da terra”. Entre as organizações de Pernambuco que participaram dessa consulta, estão a Comunidade Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, a Casa de Passagem e a Fundação Casa da Criança de Olinda.

Em Pernambuco foi criado o Fórum Estadual do Menor, que posteriormente passou a se denominar Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo este o primeiro do país a ser fundado sob a nova concepção. A partir dele, foi criado um grupo de trabalho específico, em 1988, ano da promulgação da Constituição Federal. De composição mista (sociedade civil e Estado), interinstitucional, extrapolou a tarefa de formular e encaminhar subsídios para o comitê de redação instalado em São Paulo, constituindo-se num centro de referência para os demais Estados do Norte e do Nordeste.¹⁵

O Cendhec é reconhecido pela contribuição tanto na política municipal de proteção da criança e do adolescente quanto na política de enfrentamento do trabalho infantil e da violência sexual. É identificado como uma das organizações fundadoras dessa discussão colegiada (comissão e fórum) no Estado de Pernambuco, sendo destacado pela capacidade de aglutinar diversos atores sociais na defesa desse direito. O Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil de Pernambuco se diferenciou no cenário nacional, e até hoje se mantém, pelo pacto estabelecido entre os seus integrantes, que assegura o exercício da coordenação sempre por um agente não governamental.

Evidencia-se sua ação na área de enfrentamento do trabalho infantil, com a OIT e outros parceiros, como Terra dos Homens, e não somente atuando no controle social, mas também nas discussões com a sociedade, com as crianças e os adolescentes, sobre os seus próprios direitos. Como entidade consolidada, o Cendhec é reconhecido pela trajetória de trabalho social nas comunidades, eviden-

15 www.pnomemio.org.br. Acesso em 21 de abril de 2009.

* COSTA, Antônio Carlos Gomes da; MENDEZ, Emílio Garcia. Das Necessidades aos Direitos. São Paulo: Malheiros, 1994 (S: Direitos da Criança, 4)

ciando experiência superior àquela apresentada pelas equipes técnicas dos setores de governo, que em grande parte não apresentam atuação na formação de base. Da mesma forma, o trabalho de formação foi evidenciado como contribuição que tem qualificado a atuação das representações nos espaços políticos de discussão, como os Conselhos de Direitos e Conselho Tutelar, possibilitando a compreensão jurídica da legislação brasileira e da legislação internacional sobre o tema da criança e do adolescente.

Em setembro de 1990 foi aprovada a Lei estadual nº 10.486, que criava o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco, considerado o primeiro conselho estadual do país, que iniciou sua gestão em março de 1991. O Cendhec realizou assessoria em todo o Estado para elaboração das leis municipais de criação dos Conselhos Municipais de Direitos, o que gerou o Caderno Cendhec – Conselhos Municipais de Direito, em defesa de crianças e adolescentes, publicado em 1993.

Para pôr em prática o que já havia sido garantido na Constituição Federal, na Constituição Estadual (5/10/1989), na Lei Orgânica Municipal (4/4/1990) e também no Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabeleceu a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, assim como assegurar a gestão democrática nas escolas públicas, com a participação da comunidade, de acordo com o artigo 132 da Lei Orgânica do Município do Recife, foram implantadas as Conferências Municipais de Educação do Recife (Comude).

As Conferências Municipais de Educação tiveram como objetivo convocar a sociedade civil organizada, avaliar o ensino municipal e propor diretrizes e metas que favorecessem a melhoria do desempenho do sistema municipal de ensino no Recife. Essas conferências visavam também incentivar a democratização da gestão escolar, iniciando a implantação dos conselhos escolares e a formulação de propostas que viabilizassem a ampliação de acesso ao ensino, a garantia da permanência do aluno na escola e a valorização do professor. A primeira Comude ocorreu em 1993 e a segunda em 1995, tendo intensa participação do Cendhec, que já coordenava o Movimento Pró-Educação no Estado.

No período militar, o planejamento do município, com suas ações, metodologia e cronograma, se deu a partir de uma decisão dos prefeitos e secretários, sem nenhuma participação da população, que só tomava conhecimento através dos meios de comunicação ou no momento da execução. Esse modelo provocou profundas perdas na educação do município, conforme retrata o próprio Plano Decenal de Educação do Recife (1993/2003), que revelava as altas taxas de abandono e reprovação escolar.

No intuito de incentivar a participação popular nas Conferências Municipais, democratizar as informações sobre o direito à educação e os mecanismos de defesa desses direitos, o Cendhec produziu cartilhas, desenvolveu ações de defesa do direito à educação, realizou campanhas pelo acesso e a permanência com sucesso nas escolas, fez formação em comunidades populares, com educadores, alunos, familiares e lideranças comunitárias.

Outra ação do Cendhec foi a realização do Projeto Núcleo de Autogestão de Direitos, que contou com o apoio do EED, que, por meio do conhecimento da legislação e dos mecanismos de defesa previstos nas legislações, buscou tornar as comunidades de Brasília Teimosa, Três Carneiros, Ilha do Xié e Ilha do Joaneiro aptas a defender seus direitos.

Em Brasília Teimosa, foi formada, a partir da atuação do projeto do Cendhec, a primeira Comissão de Educação do Estado, composta por professores, diretores de escolas, alunos, pais e lideranças comunitárias. Essa comissão realizou ampla mobilização na comunidade para implantação da gestão democrática através dos Conselhos Escolares. E realizou um diagnóstico sobre a situação da educação nas escolas estaduais do bairro, o que possibilitou uma representação feita ao Ministério Público do Estado, gerando a primeira Ação Civil Pública de Obrigação de Fazer no Estado de Pernambuco. Essa ação foi julgada procedente em primeira instância e, embora o Estado tenha recorrido da sentença, gerou as reformas solicitadas pela população, bem como a construção de uma nova unidade de ensino no bairro.

Em Três Carneiros e na Ilha do Xié o Cendhec atuava na construção de novas unidades de ensino, a partir da mobilização comunitária, fruto do trabalho realizado com a comunidade escolar das áreas, bem como na implantação dos Conselhos Escolares em todas as unidades escolares das comunidades atingidas pelo projeto.

A forte atuação comunitária do Cendhec possibilitou sua participação na mobilização municipal para a implantação dos primeiros Conselhos Tutelares do Recife. Ao Cendhec coube a mobilização nas duas Regiões Político-administrativas (RPAs) em que se situavam as comunidades de atuação institucional. Após quase um ano de mobilização e organização da população para que participasse da criação da lei municipal que criou os Conselhos Tutelares, foi organizada a primeira eleição no Recife.

Vale salientar que o Cendhec realizou formação de líderes comunitários de todas as RPAs do Recife sobre os direitos da criança e adolescente, obtendo 100% de aprovação dos seus formandos na prova seletiva para o Conselho Tutelar. A instituição também realizou a capacitação dos primeiros conselheiros tutelares eleitos.

No campo da pesquisa, formação e difusão, a Etapas desenvolveu trabalho de referência na década de 1990, através de pesquisas com a participação das comunidades sobre a atuação do Parlamento, Assembleia Legislativa e

ARQUIVO COMUNICAÇÃO CENDHEC



EDUCAÇÃO Jovens analisam os estatutos da Criança e do Adolescente e da Cidade, a partir da cartilha Cidade de Direitos: Na Rota da Cidadania.

Câmara de Vereadores do Recife. Pesquisas que avaliam e discutem o papel que deve ter uma câmara em relação à aprovação do orçamento, com atuações que venham a favorecer os direitos da população de um modo geral. A organização coordenou uma pesquisa sobre a situação das famílias, crianças e adolescentes do município do Cabo, realizada a pedido do Conselho de Crianças e Adolescentes, e sobre a situação das crianças e adolescentes na Região Metropolitana do Recife. Destaca-se ainda o trabalho de monitoramento das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

A Cese e a Diaconia estabeleceram parcerias com diversos grupos diretamente voltados para o trabalho com infância e adolescência, apoiando suas iniciativas nas áreas de educação, cultura e defesa de direitos, nas quais se inclui a superação da violência. São signatárias do Pacto Nacional "Um Mundo para Crianças e Adolescentes do Semiárido", para efetivação das metas do milênio, uma iniciativa do Unicef e do Governo Federal.

A partir de 2007, a Cese estabeleceu parceria com as agências holandesas Wilde Ganzen, Net4Kids e Kidsrights e deu início ao Programa Ação para Crianças, que tem por objetivo apoiar iniciativas que contribuam para a consecução das metas do milênio, tendo a criança e o adolescente como foco do trabalho.

Os projetos realizados pela Diaconia promovem ações educativas, culturais, esportivas e sociais com o objetivo de possibilitar o acesso de crianças, adolescentes e jovens em atividades que favoreçam o conhecimento, a valorização da sua cultura e o exercício da sua cidadania. Ao longo dos últimos 12 anos, a Diaconia, por intermédio do Programa de Promoção da Criança e do Adolescente (PPCA), desenvolveu oito projetos de forma direta para atendimento a crianças, adolescentes e jovens nas Regiões Metropolitanas do Recife e Fortaleza.

A opção política pela metodologia da educação popular tem garantido e consolidado os objetivos e a meta do programa, uma vez que todos os participantes, tanto crianças como adultos, passam a ser sujeitos de seu aprendizado, da definição de seu futuro, do futuro da sua comunidade e cidade.

As vivências e práticas grupais, como encontros de avaliação e planejamento, oficinas de formação política e oficinas artísticas, têm contribuído e levado ao processo de mudança de consciência individual. Os confrontos, conflitos e tomadas de decisão coletivas também se constituem em elementos de formação individual e coletiva.

É importante destacar que, para a concretização e o sucesso do programa e conseqüentemente dos projetos, diferentes atores atuam em parceria com a Diaconia: educadores, lideranças comunitárias, técnicos, parceiros governamentais, não governamentais e civis, famílias e grupos culturais.

Além de uma ação institucional direta junto às crianças e adolescentes, as ações estendem-se ao núcleo familiar de origem, pois se sabe o quanto essa relação desempenha o papel de acolhimento, proteção e formação, necessário ao seu desenvolvimento.

Mais recentemente, nas atividades do triênio 2008/2010, a Diaconia pautou quatro eixos orientadores para sua ação com crianças, adolescentes e jovens: o Desenvolvimento Comunitário, operacio-

nalizado a partir de ações de mobilização, articulação comunitária e políticas públicas, aproximando os parceiros comunitários de outros segmentos sociais estratégicos para uma atuação em rede; a Arte-Educação, como a base da ação educativa do público-alvo dos projetos, considerando a sua importância para o desenvolvimento individual e social, sua capacidade de favorecer o desenvolvimento de processos criativos e inovadores e de contribuir com a construção de ideias e de novos valores para uma sociedade mais justa; o Protagonismo Juvenil, vivenciado através do processo de formação de jovens arte-educadores e comunicadores populares e da inserção deles nas instâncias de gestão dos projetos parceiros; e a Comunicação, tida como estratégia de promoção da inclusão de jovens.

No Recife, a exemplo do que é feito em Fortaleza, destaca-se o Projeto Peixearte, desenvolvido na comunidade de Peixinhos-Olinda, com crianças, adolescentes, jovens e suas famílias, com o objetivo da inclusão social, do desenvolvimento da autoestima, da valorização do ser e do protagonismo juvenil. Esse projeto incentiva a leitura e o desenvolvimento de expressões culturais, com oficina de teatro, criatividade literária, formação de jovens educadores e formação de grupos produtivos, hoje com artesanato em mosaico. É gerido por um grupo gestor formado por representantes das famílias, educadores, jovens e lideranças locais. Tem estabelecido parceria com escola pública e creches da comunidade para o desenvolvimento de atividades com crianças e adolescentes. Seus parceiros são a Diaconia, o Centro de Estudos e Apoio às Escolas das Comunidades (Ceaec) e o Grupo de Saúde Condor Cabo Gato, que é a instituição guarda-chuva. O Peixearte atende hoje 115 crianças, adolescentes e jovens nas suas ações diretas e cerca de 300 a partir da atuação dos jovens numa das escolas do bairro.

3.2.5 Direito das mulheres: enfrentamento da violência – Lei Maria da Penha

A Lei Maria da Penha representa uma grande conquista do movimento de mulheres e feministas na luta pela integração das perspectivas de gênero em todos os aspectos da agenda pública. É fundamental que as políticas públicas adotem uma perspectiva de gênero e cor/raça em suas ações e que desenvolvam uma agenda mais ampla, considerando as desigualdades entre regiões e grupos específicos de mulheres.

Reivindica-se a incorporação da perspectiva de gênero por toda a política pública (de forma transversal), mais que sua eleição como foco de políticas específicas, garantindo que a problemática das mulheres seja contemplada todas as vezes que se formular e implementar uma política.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada pela interação entre os governos democráticos, o movimento feminista e os diversos movimentos de mulheres. Implantou-se o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (Paism), que contemplava o planejamento familiar, a sexualidade e o aborto em casos de estupro e risco de vida. Mas a concepção de direitos reprodutivos vai além da assistência à saúde sexual e reprodutiva. Abrange diversos direitos humanos, individuais e sociais, que devem interagir para o pleno exercício da sexualidade e da reprodução.

Essa é uma das batalhas mais árduas das mulheres brasileiras nos últimos anos. Isso porque envolve preconceitos, discriminações e dogmas religiosos, além de problemas estruturais, como o empobrecimento crescente da população feminina.

Na Região Metropolitana do Recife, existiam 102 mil pessoas envolvidas no trabalho doméstico, sendo 6,8% homens e 93,2% mulheres, em sua maioria negras. Atualmente as trabalhadoras domésticas têm apenas sete direitos trabalhistas garantidos, 27 a menos que outras categorias profissionais. Além disso, a RM do Recife tem uma das maiores cargas de trabalho do Brasil, que ultrapassam 44 horas semanais. Somado a isso, ainda existem péssimas condições de trabalho, um elevado índice de assédio moral e sexual no ambiente de exercício da função e muitas vezes o não cumprimento das obrigações trabalhistas pelo empregador. É preciso assegurar que todas as mulheres tenham acesso a seus direitos nas mais variadas dimensões da vida social.

Nas últimas três décadas, houve avanços significativos na construção dos direitos civis e políticos das mulheres brasileiras. Mas ainda são muitos os desafios. A participação das mulheres tem sido fundamental na construção da democracia brasileira, na legitimação dos princípios universais e indivisíveis dos direitos humanos e na busca por reconhecimento de direitos baseados em demandas recortadas por diferenças de sexo, raça/etnia, orientação sexual, classe e geração. A luta das mulheres contribuiu para a instauração de uma nova sensibilidade institucional e política, a qual, por sua vez, permitiu a criação de instrumentos internacionais e mecanismos institucionais destinados a garantir seus direitos humanos.

A luta contra a violência doméstica e sexual integra a agenda política feminista no Brasil desde a década de 1970. A violência de gênero atinge mulheres de todas as idades, graus de escolaridade, classes e grupos raciais/étnicos. A Lei nº 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, em vigor desde agosto de 2006, representa uma das maiores conquistas do movimento de mulheres e em particular do movimento feminista no Brasil.

A lei recebeu o nome da mulher Maria da Penha, que em 1983 foi vítima de dupla tentativa de homicídio por seu então marido e pai de suas três filhas¹⁶, dentro de sua casa, em Fortaleza. Em 1998, mais de 15 anos após a tentativa de assassinato de Maria da Penha e apesar de haver duas condenações pelo Tribunal de Justiça do Ceará, ainda não havia decisão definitiva no processo e o agressor permanecia em liberdade. Por essa razão, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil) e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem) enviaram o caso à Comissão Interamericana.

16 O agressor, Marco Antonio Heredia Viveiros, colombiano naturalizado brasileiro, economista, atirou nas costas da mulher enquanto ela dormia, causando-lhe paraplegia irreversível. Ele alegou que a ação foi praticada por ladrões, que fugiram, mas a versão não se sustentou, principalmente após nova tentativa de assassinato, desta vez por meio de eletrochoque durante o banho. Começava então a luta por justiça no âmbito nacional, caminho repleto de obstáculos que resultaram em novas violações.

As irregularidades no processo e a demora injustificada determinaram a violação pelo Estado brasileiro das normas internacionais de direitos humanos, em especial da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Convenção de Belém do Pará.

Em 2001 a Comissão Interamericana declarou o Estado brasileiro responsável por omissão e negligência, somadas à tolerância em relação à violência doméstica contra mulheres. Em 2002, foram necessárias novas intervenções na Comissão Interamericana para que o processo criminal fosse concluído no âmbito nacional e o agressor, finalmente preso, pouco antes de o crime prescrever. Apesar de condenado e foragido da Justiça, Marco Antonio Heredia Viveiros dava aulas na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Ficou comprovado que o caso não era um fato isolado. Ao contrário, seguia um padrão sistemático de negação de acesso à Justiça para mulheres vítimas de violência doméstica e impunidade para os agressores no país.

Em 1988, o IBGE realizou a primeira pesquisa com dados sobre vitimização. O estudo mostrou que 63% das vítimas de violência no espaço doméstico eram mulheres e, em mais de 70% dos casos, o agressor era o próprio marido ou companheiro. Em 2001, a Fundação Perseu Abramo realizou a pesquisa A Mulher Brasileira nos Espaços Públicos e Privados, que trouxe novas informações a respeito da violência contra a mulher. Entre os dados está o de que 43% das brasileiras já teriam sofrido alguma violência em alguma fase da vida.

Estatísticas do registro civil do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), divulgadas em dezembro de 2005, revelam aumento nas mortes violentas entre mulheres jovens. A pesquisa também aponta que a prevenção à violência contra a mulher no país tem crescido de forma “tímida”. Em 2004, apenas 345 cidades possuíam Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres. Segundo o instituto, apesar de todos os Estados contarem com, pelo menos, uma Delegacia da Mulher, quando se observa o tamanho das populações dos municípios, verifica-se que nenhum dos 1.359 municípios com até cinco mil habitantes tem essa estrutura.

Em Pernambuco, entre os anos de 2002 e 2006, as estatísticas superam 1.500 homicídios registrados. Segundo informações coletadas pelo projeto Observatório da Violência contra a Mulher em jornais e cruzadas com as listas nominais divulgadas oficialmente pela Secretaria de Defesa Social, o Recife é apontado como o município mais violento, porém esses crimes se concentram em dez bairros, onde ocorreram 56% dos assassinatos nesse período. Em 2007 mais de 300 mulheres foram assassinadas no Estado de Pernambuco. Só nos dois primeiros meses de 2008 foram registrados 59 assassinatos de mulheres no Estado. Essa é a marca da violência na vida das mulheres pernambucanas, situação não muito diferente nos outros Estados do Brasil. As últimas estatísticas oficiais sobre homicídio de mulheres revelam que, em média, a cada cem mortes, 70 decorrem de violência doméstica.

Diante dessa crescente violência contra as mulheres e da fragilidade da legislação, que considerava os crimes de violência contra as mulheres como “delitos de menor potencial ofensivo”, o movimento feminista e de mulheres pressionou as autoridades públicas na perspectiva de formatar um

novo arcabouço jurídico capaz de coibir e punir os crimes contra as mulheres e ao mesmo tempo dar a elas outras garantias e seguranças. Nesse sentido, encaminharam uma carta à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDDH) e Ministério da Justiça, além de um dossiê sobre esses casos para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Um grupo de trabalho interministerial elaborou uma proposta a partir de um anteprojeto de lei para prevenir, punir e erradicar essa forma de violência, entregue à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) por um consórcio de entidades ligadas aos movimentos de mulheres.

O movimento cresceu em articulação, criando uma estratégia de mobilização e de pressão nos deputados, solicitando urgência na aprovação do projeto de lei em tramitação na Câmara desde 2004. Nos Estados, grupos de mulheres e feministas fizeram campanhas, mobilizações, *lobby*. As feministas pernambucanas pressionaram os deputados federais do Estado para que votassem favoravelmente à proposta, que fazia parte da pauta da convocação extraordinária, mas ainda não havia nenhuma sinalização das lideranças da Câmara pela sua votação.

O Fórum de Mulheres de Pernambuco (FMPE), articulação que reúne mais de 70 representações feministas do Estado, iniciou, em janeiro de 2006, uma ação que passou a acontecer mensalmente para denunciar a falta de políticas contra a violência de gênero: a Vigília pelo Fim da Violência contra a Mulher. O ato teve como objetivo denunciar a falta de políticas de segurança, prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres e mobilizar a sociedade pernambucana em torno do tema.

Também foram realizadas vigílias nas cidades do interior, criando uma mobilização estadual permanente com palavras de ordem que estimulavam as mulheres em situação de violência a denunciar o agressor, ampliando na sociedade a indignação contra a violência sexista e pressionando o Estado a efetivar políticas de prevenção e enfrentamento da violência. Todos os meses, as militantes do FMPE, de outros movimentos sociais, representantes de comunidades e familiares de mulheres assassinadas partiam de uma das praças mais conhecidas do Recife portando velas e cartazes com o nome da(s) vítima(s).

Nesse contexto, o SOS Corpo criou, implementou e consolidou o Observatório da Violência contra as Mulheres, objetivando o monitoramento e o enfrentamento da violência contra as mulheres no Estado de Pernambuco, incluindo atividades de produção de informação e análises e atividades de mobilização da sociedade civil e de agentes públicos. O Observatório da Violência contra as Mulheres se propõe também a contribuir para a compreensão do fenômeno e para a formulação, implantação e qualificação das políticas públicas. Busca fortalecer a atuação do Estado e da sociedade para a atuação qualificada, conjunta e comprometida.

O Observatório da Violência é uma das ações do SOS Corpo que se encontram bem consolidadas. Analisa os dados de violência contra as mulheres, violência de gênero, na cidade e no Estado, em contraponto com os dados estatais. Os dados são apresentados à sociedade em reuniões com

os diversos segmentos sociais. De uma maneira geral participam mulheres de comunidades, o poder público e o Ministério Público. É uma maneira ampla para socializar esses dados e trabalhar sobre eles. Além disso, o SOS atuou no Poder Legislativo, no Poder Executivo, no Tribunal de Justiça e no Consulado Americano realizando palestras, conferências, participando de audiências, reuniões, dialogando com autoridades.

Decorrente desses trabalhos e articulações, em 7 de agosto de 2006 foi aprovada a Lei nº 11.340 – Lei Maria da Penha –, que veio saldar os compromissos do Estado brasileiro com as mulheres e com a comunidade internacional. Essa lei consagrou um novo microsistema jurídico de enfrentamento da violência intrafamiliar. Criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, prevendo punições mais rigorosas para a violência de gênero. Estabeleceram-se os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; Defensorias Públicas Estaduais e Ministérios Públicos Estaduais especializados no atendimento às mulheres vítimas. Incentivou-se ainda a criação de Casa Abrigo e Delegacias da Mulher. A lei, além de cumprir preceitos constitucionais, possibilita que o Estado brasileiro cumpra os compromissos assumidos quando da ratificação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 1995¹⁷.

Em Pernambuco foi instituído em outubro de 2007 o primeiro Plano Estadual de Combate à Violência contra as Mulheres do país. Elaborado pela Secretaria da Mulher, o plano integra o Pacto pela Vida – lançado em março de 2007 pelo governo pernambucano, constituindo-se em um conjunto de ações estruturadas, de curto, médio e longo prazo para combater a violência no Estado. Conta com o apoio do Governo Federal e soma forças com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência de Gênero, lançado pelo presidente Lula na abertura da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres¹⁸.

Em uma atitude inédita no Brasil, o Plano Estadual de Pernambuco foi definido como política do Estado e, assim, assumido como prioridade de governo. Fundamentado na Lei Maria da Penha, o plano definiu cinco linhas de atuação: a prevenção da violência doméstica e sexista; a proteção das mulheres; a punição dos agressores; a assistência social para as mulheres e seus familiares; e a geração de conhecimento e informação.

No processo de implantação do plano, foi criada a Defensoria Pública Especializada. Por meio da articulação da Secretaria de Estado da Mulher de Pernambuco no Judiciário, foram criados os

17 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”. Adotada em Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994, no Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembleia-Geral. Início da vigência: 5 de março de 1995. Depositário: Secretaria-Geral da OEA.

18 <http://www.violenciaamulher.org.br>. Acesso em 3 de abril de 2009

Juízados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e, no Ministério Público, foram desenvolvidas ações para a criação das Promotorias Especializadas. No âmbito dos governos municipais, a secretaria propôs e apoiou a implantação dos Centros de Referência e das Secretarias e/ou Coordenadorias de Políticas para as Mulheres.

Em abril de 2008 foi criado o Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres através de Lei Estadual nº 13.422. De acordo com Maria Betânia de Melo Ávila, coordenadora do SOS Corpo:

Foi uma longa espera dentro de uma história de luta para que o Conselho Estadual de Direitos das Mulheres começasse a funcionar em Pernambuco. Espero que possamos fortalecer a implementação de políticas públicas junto à Secretaria da Mulher e estreitar o diálogo entre os movimentos sociais e o governo para que essas estatísticas mudem, pois a situação social das mulheres pernambucanas é muito precária, principalmente em relação à violência e às condições de trabalho, geralmente informais.

No Recife a criação da Coordenadoria das Mulheres teve a participação direta do Movimento de Mulheres. O SOS Corpo, conjuntamente com o Fórum de Mulheres de Pernambuco e outras organizações, pressionou para a criação de algum órgão, dentro do poder público, que fosse voltado exclusivamente para a promoção da equidade do gênero. Da mesma forma ocorreu para a criação da Casa Abrigo e Centro de Referência, que foram implantados no Recife. Nesse sentido, demarca-se a importância das políticas públicas para a concretização do trabalho de enfrentamento da violência, para as ações de geração de renda, de emprego, de conquista da moradia adequada, entre outras questões que estão relacionadas às condições de vida das mulheres.

Os Centros de Referência são ligados diretamente à Coordenadoria da Mulher, atuando de forma multidisciplinar e integrada, envolvendo psicólogas, assistentes sociais, educadores sociais e advogadas. Uma parte da demanda jurídica pode ser processada pelo Programa Justiça Cidadã, que significa a descentralização da Assistência Judiciária Municipal, mas que possui enfoque de justiça, educação e direito, principalmente direitos humanos. Isso permite a descentralização de uma parte da demanda jurídica pelos bairros. O encaminhamento para o Centro de Assistência Social (Cras) também se faz considerando o local mais adequado para a mulher, considerando o local de moradia ou trabalho. No caso de as mulheres procurarem o Centro ou o Cras, elas são encaminhadas para o Centro Clarice Lispector, que é vinculado à prefeitura e acolhe as mulheres vítimas de violência física e psicológica. No local já foram realizados 43 mil atendimentos entre os anos de 2004 e 2007, prestando assistência social, jurídica e psicológica a mulheres que sofreram alguma agressão. Quem trabalha no Clarice ou na Casa Abrigo está em processo constante de capacitação, formação e sensibilização. Assim, as mulheres que chegam lá vão ser atendidas por mulheres que estão inseridas dentro de um contexto de atendimento humanizado. Atualmente no Recife existem Casa Abrigo, Centro de Referência, Coordenadoria da Mulher e Conselho da Mulher. Isso é conquista do movimento de mulheres das

diversas entidades das quais fazem parte o SOS Corpo, o Fórum de Mulheres de Pernambuco e outras organizações.

O SOS Corpo se inscreve historicamente nesse processo, identificando a crescente visibilidade que a questão da violência contra a mulher tem assumido na mídia e no âmbito de outras organizações. Ressalta que o tema da violência contra as mulheres passou a ter grande visibilidade social e política em matérias especiais na mídia, com referências específicas a Pernambuco e ao trabalho do SOS Corpo, em revistas jornalísticas semanais de circulação nacional, como a *Veja* e a *Época*, em programas nacionais especiais da Rede Globo (Central da Periferia, *Jornal Nacional*, *Fantástico*, *Linha Direta*), no SBT e em jornais de circulação nacional, como a *Folha de São Paulo* e *O Globo*. Além disso, em nível estadual, ampliou-se e tornou-se sistemática a cobertura da imprensa para os casos de violência contra as mulheres nos três jornais e nas emissoras de TV e de rádio em Pernambuco. Observa que outras organizações e movimentos sociais passaram a tratar do problema da violência contra as mulheres no Brasil, a exemplo da Abong (com editoriais em seus boletins), do Movimento Nacional de Direitos Humanos (participando de eventos sobre o problema e apoiando propostas do movimento de mulheres) e da Anistia Internacional (que visitou Pernambuco especificamente para tratar desse problema e conhecer o trabalho do SOS Corpo nessa área).

A Lei Maria da Penha é uma grande conquista para o movimento feminista e de mulheres. Mas a realidade não muda na mesma velocidade que se deseja. Os números mostram a persistência da violência doméstica: de janeiro a outubro de 2008, nas quatro delegacias da mulher do Estado, foram realizados 8.231 boletins de ocorrência, 2.338 inquéritos instaurados, mas apenas 1.905 inquéritos foram remetidos à Justiça, ou seja, concluídos.

Um levantamento feito pela Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) durante o ano de 2008 aponta que o número de denúncias feitas por mulheres aumentou em todo o país, mas o serviço disponibilizado pelos Estados mostrou-se insuficiente. O atendimento às mulheres que sofrem violência doméstica ainda é precário em diversos Estados e a lei traz medidas de prevenção. Embora a Lei Maria da Penha seja um diploma legal recente, muito já foi feito por sua efetivação. Pesquisas recentes mostram que 68% da população brasileira conhecem a lei, dos quais 83% reconhecem sua eficácia no enfrentamento da violência doméstica e guardada da unidade familiar. O maior conhecimento da Lei Maria da Penha nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste pode ser atribuído ao ativismo dos movimentos sociais de mulheres, que com suas vigílias, "apitações", denúncias sobre a não aplicação da lei, contagem de homicídios de mulheres e intervenções na mídia criaram um ambiente de debate e difusão de informações. Em contraposição, no Sudeste a mobilização da sociedade foi mais dispersa e não teve a mesma repercussão na mídia. É no Sudeste, notadamente na periferia das grandes cidades, que a lei é menos conhecida; ainda assim, 55% dos entrevistados nessa região conhecem a lei.

A efetiva aplicação da Lei Maria da Penha passa necessariamente por mudanças institucionais, principalmente no Poder Judiciário e na esfera das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mu-

lher, de modo a criar mecanismos de adaptação de tais instituições à nova lei. A começar pela criação de um juizado especializado para julgar crimes praticados contra às mulheres, casas-abrigo, centros de referência, defensorias públicas, serviços especializados de saúde, etc.

A problemática da violência contra a mulher demanda ações em várias esferas, que vão desde políticas de segurança, judiciária e saúde, englobando também políticas na área da assistência social, habitação, educação, emprego e renda, etc. É preciso formar equipe de atendimento multidisciplinar, com a implementação de programas e ações nos planos governamentais nas várias esferas de poder, bem como a mudança de cultura e de valores dos profissionais que trabalham nessa área.

Nesse sentido, é fundamental a ação política dos movimentos de mulheres e feministas nos processos de reivindicação, planejamento e monitoramento das políticas públicas e dos serviços governamentais de prevenção e combate à violência contra a mulher.

Para o SOS Corpo, o objetivo de qualificar as mulheres para a atuação na esfera pública revela a necessidade de transformação da cultura no sentido da maior democratização dessa esfera. As mudanças socioculturais ocorridas nas últimas décadas implicaram novas responsabilidades para as mulheres – sem que antigas desigualdades fossem superadas. Do ponto de vista do movimento de mulheres, as responsabilidades atuais trazem consigo um novo desafio, que é o de formar suas lideranças para responder politicamente a essas exigências. A proposta de construção de uma resposta política das mulheres a este novo contexto contrapõe-se radicalmente à tendência dominante de adaptação passiva das mulheres à nova situação, que resulta na sobreposição de atividades e responsabilidades sem que haja transformação social. Nessa perspectiva, a formação de lideranças deve aliar as capacidades de elaboração de propostas e de articulação política à competência técnica para o desenvolvimento de ações sociais.

3.2.6 Direito dos jovens: caminhos para a cidadania

No processo recente de articulação e debate em torno dos direitos dos jovens, identifica-se que os fóruns e redes de discussão sobre as políticas públicas têm se apresentado como os espaços predominantes de reunião e construção de agendas pela própria juventude, na sua relação interna, nas relações com o Estado e com a sociedade em geral.

No final da década de 1990, o Brasil passou a contar com o maior contingente de jovens entre 15 e 24 anos de toda a sua história. Caracterizada pelos demógrafos de “Onda Jovem”, esse segmento chegou a 34,1 milhões¹⁹ de pessoas.

Porém a formulação de políticas públicas sobre a juventude nos marcos dos direitos assegurados na Constituição Federal Brasileira de fato só vai contar com ações institucionais mais efetivas a

19 IBGE, 1990.

a partir de 2003. Nesse ano, a Câmara dos Deputados criou uma comissão especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude, a partir das discussões realizadas pela Frente Parlamentar em Defesa da Juventude. Em 2004 o Governo Federal criou a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude. Ressalta-se que no âmbito internacional o debate vinha sendo estimulado a partir da declaração do Ano Internacional da Juventude pela ONU, em 1985, em que dentre as ações decorrentes destacou-se o Programa Regional para o Desenvolvimento da Juventude na América Latina (Pradjal) (1995 e 2000), gerenciado pela Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ).

No Brasil, os movimentos juvenis tiveram expressão no início dos anos de 1980, junto aos demais movimentos sociais que protagonizaram a luta contra o regime da ditadura militar nos anos de 1960 até meados da década de 1980. A participação social dos jovens se fez presente em vários fatos políticos marcantes do país, a exemplo das lutas de resistência à ditadura militar, das campanhas nacionais para eleições diretas e do processo constituinte, na década de 1980, e notadamente no impeachment do presidente Collor nos anos de 1990.

Embora haja descensos nas mobilizações e na visibilidade da ação política desse segmento, a partir da década de 1990 foram crescentes as iniciativas de organização e fortalecimento da ação dos jovens na perspectiva do desenvolvimento integral e sustentável, da equidade de oportunidades e de fomento à cultura de paz.

Nesse sentido, as organizações em estudo desempenharam um papel fundamental, com contribuições no campo da formação, assessoria técnica e difusão do conhecimento, fundarlos na cultura de direitos. Com predominância, a temática da juventude se fez presente de forma transversal no debate sobre as políticas públicas envolvendo as questões da cidade e do meio ambiente, mulher, criança e adolescente, registrando-se ações específicas sobre juventude principalmente a partir de 1995.

A Etapas nos primeiros anos de atuação foi consolidando o trabalho sobre a participação popular e reforma urbana, redefinindo a sua agenda na metade da década de 1990 com a inclusão de uma intervenção mais direcionada aos adolescentes e jovens. Nesse sentido, destacaram-se duas linhas principais de atuação: a da comunicação e a da capacitação para a prática social e para o trabalho. Correlacionando as questões da juventude, reforma urbana e controle social, produziu instrumentos de comunicação como jornais e publicações e vídeos, elaborados num processo democrático de construção, por meio de discussões com os atores sociais envolvidos no trabalho da instituição, e veiculou o conhecimento em linguagem acessível relacionada à realidade das comunidades e dos seus moradores. No campo da capacitação, definiu o eixo da formação de jovens para o envolvimento social e comunitário, com ações de formação, de longa duração, com jovens vindos de áreas de baixa renda, especialmente das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), visando à inserção deles na dinâmica associativa comunitária e nos espaços (conselhos e fóruns) que discutem questões relativas à juventude e à reforma urbana.

Em seus projetos, a Etapas incentivou a inserção de adolescentes e jovens em grupos organizativos e de intervenção comunitária. Esta ação se deu por meio das capacitações e com a realização de seminários e oficinas para a discussão de políticas de juventude e para a sensibilização sobre ações que podem ser desenvolvidas pelos jovens para o fortalecimento da organização comunitária. Decorreu dessa ação a emergência de novos quadros políticos que passaram a intervir diretamente nos canais de participação popular e nos fóruns com o objetivo de produzir instrumentos de controle social da gestão pública. No eixo de capacitação para o trabalho, verificou-se o apoio à economia popular, com ênfase no desenvolvimento produtivo e protagonista de adolescentes e jovens. Essa ação aconteceu por meio de capacitações que reuniram possibilidades de geração de renda e de formação para a cidadania ativa e de acompanhamento mais direto a grupos de jovens, ex-alunos da instituição que precisam de um incentivo para o desenvolvimento de atividades produtivas, comunitárias ou de articulação em redes e fóruns. Em decorrência, foi criado o Fórum das Juventudes do Recife no final de 2001 e, em 2003, o Fórum da Juventude da cidade de Paulista, na RMR.

No trabalho de apoio às organizações desenvolvido pela Cese, verificou-se a sua atuação em 2001 na realização da Consulta Nacional Ecumênica da Juventude, sobre o tema Cidadania e Diaconia. De acordo com a organização:

Para muito jovens, o evento foi uma oportunidade de ter, pela primeira vez, alguma experiência ecumênica e, dessa forma, rever conceitos e buscar superar preconceitos. Contribuiu, também, para criar uma maior sensibilidade desse público para as graves questões sociais do país e para a necessidade de superar a natureza apenas assistencialista que ainda está presente nos setores diaconais das igrejas. (...) Os assuntos tratados foram: ações e inquietações dos jovens; o papel da juventude frente aos desafios atuais; e construção de prioridades comuns.

Em 2003, a Cese deu início ao Programa de Apoio Estratégico (PAE), que apoia redes e articulações na perspectiva da potencialização da incidência em políticas públicas. Na sua segunda edição, iniciada em 2007, está apoiando a constituição de uma Rede Ecumênica pelos Direitos Juvenis (Reju), que envolve jovens ligados a movimentos populares, igrejas cristãs e um grupo de jovens do condomínio da Bahia. Essa articulação tem buscado também pautar no âmbito das Igrejas e demais profissões de fé a importância da atenção aos interesses e propostas das juventudes.

A Diaconia, que a partir do final dos anos de 1990 desenvolveu uma diversidade de ações envolvendo jovens da Região Metropolitana do Recife, com trabalhos iniciais nas comunidades do Recife e Olinda, buscou estimular na Série Socializando Experiências nº 1 – Oficinas para Crianças, Adolescente e Jovens o conhecimento sobre o aprendizado como forma de mudança e construção de uma sociedade mais justa.

A Diaconia tem assumido o protagonismo juvenil como um dos eixos orientadores de sua atuação, entendendo que crianças, adolescentes e jovens são sujeitos de direitos e construtores de sua

história, na qual a dimensão da participação é garantida como direito. Os jovens que participam das ações educativas vêm das ações com crianças e adolescentes e trazem uma nova visão e dinâmica aos projetos desenvolvidos.

Nos últimos anos, a juventude passou a ser um programa na Etapas, enfatizando o empoderamento das organizações e grupos juvenis, desenvolvendo, potencializando e apoiando processos de articulação dessas organizações, na perspectiva de uma maior incidência na formulação e qualificação das políticas públicas para o segmento. Vale salientar que esse processo é permeado pelo aprofundamento de temáticas que abordam as relações de gênero, opções sexuais e sexualidade, raça/etnia, drogas, violência, dentre outras questões.

A metodologia de trabalho da Etapas incentiva a discussão entre os diferentes e procura valorizar a diversidade e a pluralidade dos sujeitos. Nesse sentido, a sede da Etapas funciona como um “locus” de encontros e debates em que acontecem atividades culturais, de formação política e qualificação profissional. Nesse mesmo espaço, funciona uma “lan house”, possibilitando o acesso à internet pelos grupos populares e ampliando, via rede, o aprofundamento de questões da juventude.

Para fortalecer a articulação e o empoderamento dos jovens, a Etapas tem promovido encontros, realizado capacitações, estimulado intercâmbios de experiências – dentro e fora do país. São alguns exemplos dessas ações as oficinas de juventude no Fórum Social Nordestino, o apoio à organização e o envio de uma delegação de jovens ao Fórum Social Mundial.

Articulando os direitos de mulheres e de jovens, o SOS Corpo desenvolveu ação educativa por meio do projeto Jovens Cidadãos (2002 a 2006), envolvendo jovens da periferia do Recife e Região Metropolitana, visando refletir sobre a prática educativa feminista em conjunto com os sujeitos nela envolvidos, bem como propiciar condições para a expressão própria do olhar de jovens mulheres que estão criando novas possibilidades para as suas vidas. Esse trabalho foi publicado sob o título “Ver o Mundo, Viver a Vida”, organizado por Carmem Silva, Joana Santos e Vera Guedes.

“A Roda de Diálogo Permanente sobre Juventude e Políticas Públicas”, que funciona na sede da Etapas desde o início de 2003, com reuniões mensais, articula organizações, grupos e indivíduos interessados em refletir sobre as estratégias de enfrentamento das diversas questões que afetam a vida dos jovens, considerando-os sujeitos de direitos. Outra iniciativa da Etapas foi o intercâmbio com a Bélgica: do lado brasileiro, uma delegação de jovens de composição masculina e feminina, originários de comunidades pobres da RMR; do lado belga, emigrantes habitantes da periferia de Bruxelas. O grupo de brasileiros foi conhecer “in loco” a realidade dos emigrantes e posteriormente estes visitaram as localidades onde residem os integrantes da delegação brasileira.

O Cendhec, com larga atuação e experiência no campo dos direitos da criança e do adolescente, desenvolveu o projeto Agentes Guerreiros da Cidadania, composto por 40 adolescentes remanescentes do trabalho infantil doméstico de sete comunidades do Recife, cujo resultado foi publicado no Boletim Jovem Cidadão (2004). Os resultados do Projeto Jovem Mobilizador (Grupo

Re-Significar), centrado no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, foi divulgado no Informativo Falação (2005).

Em 2005, em parceria com a agência norueguesa Norwegian Church Aid (NCA), a Diaconia iniciou o projeto Juventude e Atitude. O objetivo desta ação, que contempla o período 2006-2011, é formar jovens nas linguagens da arte-educação e comunicação, com vista à inserção deles no mercado de trabalho. Metodologicamente o projeto assume um viés de formação e atuação em políticas públicas de democratização da comunicação e combate ao tráfico de pessoas. Além da Diaconia, são parceiros da NCA que atuam com projetos de juventude no Brasil as organizações Ação Educativa, Viva Rio, Serviço da Mulher Marginalizada e Instituto Socioambiental. Essas organizações recebem recursos da Operação Dia do Trabalho (OD), captados em uma grande ação de mobilização social que acontece na Noruega há 40 anos e é liderada por estudantes.

Quanto à participação nos espaços de formulação e controle das políticas públicas, a Diaconia esteve presente no Cedeca, no Fórum das ONGs de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente do Estado do Ceará e na Rede de Monitoramento do Orçamento Estadual do Ceará. Em Pernambuco, participa das discussões para estruturação do Fórum Estadual da Juventude. A instituição tem sensibilizado adolescentes, jovens e lideranças comunitárias para que participem dos conselhos, fóruns e redes voltados para defesa de direitos de crianças e adolescentes e está contribuindo para a construção do Plano Estadual de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas.

No período 2005-2007 a Fase definiu em seus objetivos:

O direito à organização autônoma e ao empoderamento de mulheres e jovens, como forma de possibilitar o acesso aos bens e serviços urbanos, à produção do trabalho e da renda, ao conhecimento, à cultura e arte a partir de suas próprias formas de luta e organização, consubstanciados a partir do enfoque de gênero e da coesão social a partir dos jovens nas redes e fóruns com os quais atuamos.

Através da Linha de Ação Cidade, a Fase focalizou a questão da cidadania, direitos, cultura e juventude, visando à articulação de grupos e iniciativas pela democratização da cultura cidadã nas cidades e pelo acesso aos Dhescas. Em 2008, um artigo de Jaqueline Soares publicado na revista Proposta nº 115 refletiu sobre os desafios enfrentados pela população jovem do Recife para a conquista da cidadania e inclusão social, a partir do quadro de desigualdade social e violência, que diferenciam as oportunidades e expectativas dos jovens na cidade.

Criado no primeiro semestre de 2007, o Centro de Comunicação e Juventude (CCJ) vem atuando na formação profissional para jovens na área de comunicação. É uma iniciativa da Diaconia em parceria com os Projetos Peixearte e Crescendo no Morro, Grupo Pé no Chão, Igreja Luterana, Escola de Formação Quilombo dos Palmares (Equip), Volens e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no sentido de potencializar a organização da juventude do meio popular para atuar com a comunicação

como direito humano, capacitando a juventude na comunicação, visando à geração de trabalho e renda e uma atitude crítica e criativa diante da realidade.

Em 2008 a Diaconia implantou em Fortaleza o Infocentro Bomjart na região do Grande Bom Jardim. Além desse equipamento, apoiou a estruturação do Infocentro comunitário de Peixinhos, em Olinda-PE. Os Infocentros têm sido espaços importantes para envolver as pessoas das comunidades, inserindo-as no universo digital e promovendo informação e ações de formação, mobilização comunitária e integração dos moradores de diferentes faixas etárias.

Esses espaços também contribuem para o fortalecimento das atividades dos projetos no que se refere a registro de atividades, pesquisas temáticas, escolares e de editais, elaboração de projetos, além de cursos a distância e presenciais para lideranças, educadores, crianças, jovens e famílias.

Em julho de 2007, o Governo do Estado de Pernambuco, através da Secretaria Especial de Juventude e Emprego, realizou a primeira escuta das juventudes na Região Metropolitana do Recife (RMR), no âmbito do Projeto Dialogando, cuja proposição e execução metodológica foram desenvolvidas pela Etapas. Iniciando pela cidade do Recife (23 e 24 de julho de 2007), reuniu representantes de organizações, fóruns e redes de juventude, organizações da sociedade civil que atuam com jovens, além do poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Pernambuco foi o primeiro Estado brasileiro a aprovar o Plano e o Conselho Estadual de Políticas Públicas da Juventude, em 2008, qualificando o espaço institucional para a efetivação e ampliação dos direitos dos jovens.

Conclui-se que a noção de uma juventude permeada de direitos foi sendo aprofundada e construída em seus novos significados no conjunto das ações desenvolvidas pelas organizações, de uma forma articulada com as demais questões que afligem os jovens, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social. A formação para a cidadania e para a construção das políticas públicas no país, na perspectiva dos direitos, foi o eixo central das ações. Os desdobramentos desse trabalho se fizeram sentir no processo de discussão e formulação do Plano Estadual da Juventude, que contou com a participação dos jovens por meio das suas diversas representações.

A presença desse conjunto de ONGs na promoção e defesa de direitos dos segmentos jovens tem contribuído e fortalecido o protagonismo juvenil, em particular daqueles setores em situação de maior risco e vulnerabilidade social. E com certeza tem contribuído também na reflexão e no reconhecimento da juventude como sujeito de direitos, segmento social importante pelo que é no presente e será no futuro, e cujas especificidades exigem políticas públicas gerais e apropriadas a suas problemáticas, necessidades e demandas.

Hoje as organizações de juventude estão disseminadas por toda a RMR, articuladas em redes e fóruns de abrangência estadual, nacional e internacional, atuando e influenciando em vários espaços, lutando por seus direitos e presentes na agenda pública do país.

4.1 Conquistas e ambiguidades do governo

A Esperança Venceu o Medo – A principal conquista política em 2002 foi a eleição de Lula da Silva para presidente do Brasil, depois de três tentativas malsucedidas. O novo presidente simbolizava um projeto político que congregava anseios dos movimentos populares e de amplos setores sociais contestadores das propostas neoliberais, da presença do FMI e do Banco Mundial na supervisão das políticas econômicas. Esperava-se que o novo governo tivesse uma atitude de descontinuidade do governo de Fernando Henrique Cardoso, mas não foi o que aconteceu. Significava também o triunfo de um projeto diferente de sociedade, mais solidária, com a ampliação de direitos sociais, civis e políticos, a consolidação de alguns elementos de bem-estar social previstos na Constituição de 1988, o direcionamento de uma parte substancial dos recursos do Estado brasileiro para o atendimento de necessidades e direitos básicos da maioria da população do país.

4.2 A recomposição da base aliada e saída de grupos e movimentos de apoio

As comemorações da vitória da esperança sobre o medo em 2002 foram substituídas pelos apelos à contenção das expectativas de mudança, em face do medo de turbulências no caso de confronto com os interesses dos grandes capitais financeiros.

Reafirma-se a capacidade de permanência hegemônica de grandes interesses em relação a qualquer mudança mais profunda do funcionamento desta sociedade. Dois anos depois, em 2005, o governo Lula passa pela sua maior crise política, com o fortalecimento da oposição e o caso “mensalão”. O presidente Lula minimizou os problemas alegando serem as mesmas “denúncias vazias”.

ARQUIVO FASE



AGRICULTURA O II Encontro Nacional de Agroecologia, em 2006, avança na reivindicação pelos direitos básicos previstos na Constituição de 1988.

A crise política desdobrava-se cada vez mais e os insistentes pedidos da esquerda de uma possível retomada do governo às bandeiras históricas do PT ficaram cada vez mais distantes quando o governo recompôs sua base partidária com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Popular (PP). Nesse momento, ocorreu uma saída de grupos e movimentos de apoio, intelectuais e gestores de secretarias e ministérios, precipitando a primeira transformação institucional do Executivo, principalmente nas áreas sociais (como Ministério das Cidades) e na área de gestão econômica.

O Ministério das Cidades, criado em 2003 e considerado uma conquista do Movimento Nacional de Reforma Urbana, foi estruturado com uma equipe advinda em parte da base técnica e política do Partido dos Trabalhadores (PT), com apoio nos diversos segmentos sociais, inclusive universidades. Seu objetivo era centralizar a política urbana federal de forma a "irradiar" para Estados e municípios as novas referências, tendo o Estatuto da Cidade como instrumento fundamental: linhas de promoção da habitação social, regularização fundiária, melhoria em áreas centrais, saneamento e drenagem, transportes e planos diretores. Entretanto, a crise de 2005 começou a alterar a composição técnica (e os integrantes dessa equipe), que passou por reformulações e ajustes. Um dos elementos que não se alteraram, entretanto, diz respeito ao controle do Ministério da Fazenda sobre os recursos que o Ministério das Cidades opera: sem essa autonomia, pouco pôde ser modificado em termos de lógica de atuação do sistema, como, por exemplo, na construção de moradias pelo Brasil.

A coerência do governo Lula com os princípios básicos da liberalização econômica não permitiu, portanto, à esquerda (em suas diversas vertentes) colocar o governo fora do modelo econômico da gestão anterior. Conseguiu tranquilizar o mercado global e conquistar confiança suficiente para ampliar investimentos estrangeiros no país, obter o grau de investimento e pagar, com folga, as dívidas com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse sentido, a conjunção dos significados indica um governo Lula mais eficiente em termos de política econômica (do que FHC), utilizando com maior eficácia as ferramentas do governo anterior. Reforçou a necessidade de ter um superávit primário; equilibrar a balança comercial; manter a inflação baixa e o câmbio flutuante; e conservar os juros elevados.

Se a intelectualidade da esquerda apontou o governo Lula como neoliberal, essa não parece ter sido a discussão nas camadas populares, que mantiveram o governo em 2006; mesmo com a forte oposição, as crises e as críticas, Lula conseguiu se reeleger, derrotando novamente o PSDB. Essa vitória está relacionada com a situação econômica mais favorável e também com a rede social que o governo estruturou, tendo no Ministério das Cidades e no Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, suas principais âncoras.

Elogios dos antigos adversários na política econômica e crítica dos antigos aliados marcam o governo Lula, que se consolida na história como uma alternativa híbrida: mantendo pilares neoliberais na economia macroeconômica e buscando pontes de aproximação com as políticas sociais mais diretas, principalmente na transferência de recursos na ponta do sistema (municípios e cidadãos).

4.3 O combate à extrema pobreza e as políticas sociais

O Programa Bolsa Família (PBF) foi implantado em 2004 e constitui-se a partir da transferência direta de recursos financeiros às famílias pobres, com alguns condicionantes básicos (presença dos filhos em sala de aula, por exemplo). Isso resultou em 2007 na transferência de renda superior a R\$ 8,9 bilhões. Para 2009, o Decreto nº 6.824 amplia a renda per capita da família beneficiada, aumentando o investimento total em R\$ 12,1 bilhões. Comparando com governos anteriores, o Bolsa Família destacou-se como o mais ousado programa de transferência de renda direta ao cidadão desenvolvido no país. A importância do Bolsa Família não foi apenas de ajuda individual, pois pequenos e pobres municípios no Brasil passaram a depender desses recursos na sua economia local (comerciantes e prestadores de serviços).

As questões que normalmente se colocam em relação ao Bolsa Família dizem respeito à sua sustentabilidade e geração agregada de riqueza. De fato, não parece ser possível esperar que em longo prazo essa população já alimentada possa, por si só, alcançar um novo grau de desenvolvimento ou inserção no mercado de trabalho. A maioria das pesquisas e análises (como as realizadas pela ONU) indica a virtuosidade do programa em curto prazo, de modo emergencial, mas não como elemento dinamizador da economia, mesmo em municípios pequenos.

Segundo o próprio ex-ministro de FHC Luiz Carlos Mendonça de Barros:

Os aumentos reais do salário mínimo entre 2004 e 2007 e a extensão do Programa Bolsa Família, em um ambiente de economia aberta e com uma sólida situação das contas cambiais, acabaram por funcionar como um estímulo keynesiano muito eficiente, antecipando a situação que vivemos hoje. Esta talvez seja a contribuição mais direta do governo Lula ao crescimento dos últimos anos (BARROS, 2008).

Os avanços no combate à extrema pobreza e as melhorias salariais têm repercutido positivamente na qualidade de vida dos segmentos mais vulneráveis da população e, pela via do aumento do consumo desses segmentos, incentivado o crescimento da economia.

As demais políticas sociais (educação, saúde, previdência, etc.) não tiveram a mesma valorização, o que reforça a contínua vigilância para manter as garantias conquistadas na Constituição de 1988, permanecendo como objeto da luta dos movimentos sociais e das ONGs.

Presença do Governo Federal em Pernambuco e na RMR

A aliança política que governa Pernambuco tem composição similar à do governo federal. São 16 partidos, liderados pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Na Região Metropolitana do Recife a maioria de seus municípios tem composições políticas muito parecidas com as do Governo Federal. O que muda é o partido que tem maior poder de mando. Por exemplo, no Recife é o PT, em Olinda

é o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), no Cabo é o PSB e assim sucessivamente. A cidade de Jaboatão, a segunda mais importante do Estado, localizada na RMR, é governada pela oposição, encabeçada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). E, evidentemente, tem que desenvolver um esforço muito maior para aprovar seus projetos.

Como resultado dessas alianças políticas e das afinidades com o Governo Federal, o Estado, e em particular alguns municípios da Região Metropolitana do Recife, tem aprovado projetos estruturadores de infraestrutura: Ipojuca – Porto de Suape: refinaria de petróleo, estaleiro para construção de navios de médio/grande porte, entre outros. Nas cidades do Recife, Olinda e Paulista, há várias obras na área de saneamento, habitação, construção de hospitais, duplicação de rodovias.

É verdade que houve uma ampliação significativa do volume dos recursos públicos federais para os programas de perfil mais social. Em estudo realizado recentemente, a Etapas identificou mais de 30 programas e projetos direcionados ao segmento juvenil, em sua grande maioria financiados com recursos das transferências voluntárias da União e executados em parceria com os Estados e os municípios.

Outro exemplo é o Programa Bolsa Família, que beneficia quase um milhão de famílias em Pernambuco, ajudando a melhorar a qualidade de vida da população em todo o Estado. Nas comunidades pobres da RMR, repercute diretamente no número de matrículas e na frequência escolar, na renda familiar e nos cuidados com a saúde.

Também repercutem no Estado as decisões na esfera federal sobre planos e políticas públicas, sobretudo quando há sinergia entre os governantes, ampliando as oportunidades, incentivando e instrumentalizando os segmentos, organizações sociais e setores políticos a atuarem para que os municípios também elaborem os planos, as políticas e os serviços públicos correspondentes.

Sem dúvida, o governo Lula tem sido mais receptivo e tem viabilizado políticas públicas, criando e ampliando instâncias e mecanismos de participação que têm contribuído com várias questões sociais, no Recife e demais cidades da Região Metropolitana, relacionadas a mulheres, juventude, criança e adolescente, igualdade racial, pessoa idosa, Estatuto da Cidade, etc.

4.4 Movimentos sociais na RMR – aprovação e questionamentos

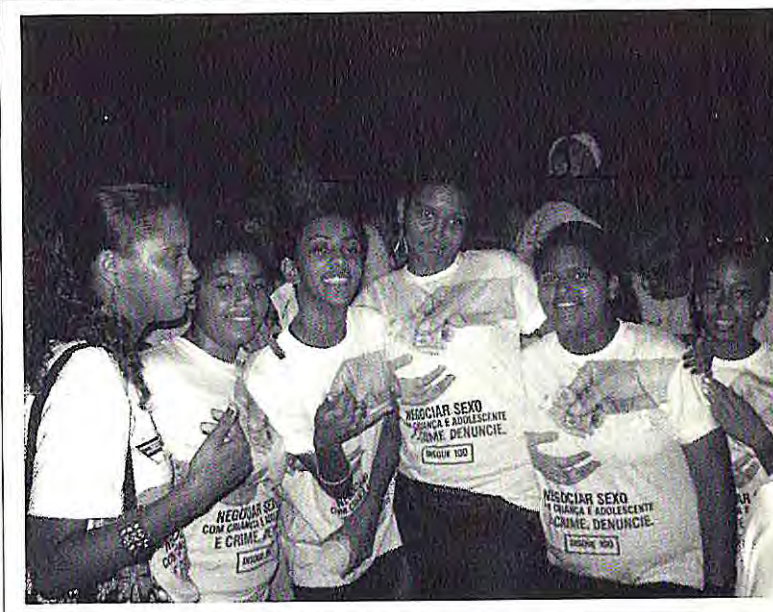
Nas organizações e movimentos sociais localizados na Região Metropolitana do Recife, há um sentimento misto de aprovação e de questionamentos ao Governo Federal. Primeiro há o reconhecimento de que este governo tem mais aproximação e sensibilidade para as demandas dos movimentos populares e que têm sido efetivadas muitas ações na perspectiva de valorizar a dignidade do trabalhador e de melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres. Destacam-se o aumento real do salário mínimo, o controle da inflação, a preocupação e o incentivo ao emprego formal, além de vários programas na área social que têm beneficiado diretamente pessoas, famílias ou de seu entorno social.

Por outro lado, as organizações mostram preocupações com os sucessivos escândalos dentro do governo e questionam as alianças com partidos e políticos cujas trajetórias se deram à margem e até contrárias às lutas populares. Os movimentos e organizações populares são extremamente críticos à estrutura limitada e aos precários serviços de saúde, educação, transporte, habitação e segurança pública. Criticam o agravamento da violência nas grandes cidades e, sobretudo, o tráfico de armas e drogas.

Houve uma ampliação dos processos participativos e de diálogo nas três esferas de governo. A sociedade civil ampliou os espaços institucionais de participação, sobretudo através de conselhos e realização de conferências com poderes deliberativos e de incidências/interferências nas políticas públicas. No entanto, a implementação dessas deliberações que começam nas municipalidades percorre longos caminhos e raramente acontece, e quando acontece é de forma muito lenta e gradual. Não são diferentes os processos que envolvem o poder estadual e federal.

Constata-se, portanto, que os caminhos a serem trilhados não são fáceis nem acontecem rapidamente. No entanto, as políticas públicas se impõem como uma das formas de resolver ou minorar os problemas sociais, por meio de estratégias que envolvem processo de diálogo e de ações, destinadas a apressar a realização dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais (Dhescas). Daí a importância do envolvimento comunitário (e da sociedade) na perspectiva da ampliação da cidadania para garantir a execução adequada dos projetos na promoção dos Dhescas.

ARQUIVO COMUNICAÇÃO CENDHEC



GRUPO Monitores contra a Violência Doméstica e Sexual, na Campanha do 18 de maio da Rede de Combate, em Maio de 2009, no Centro do Recife.

Contribuições e conquistas

As ONGs Cendhec, Cese, Diaconia, Etapas, Fase e SOS Corpo estão inseridas nas lutas da sociedade brasileira, e em particular da pernambucana, com atuação conjunta e predominante a partir dos anos de 1980, focalizando as questões relativas ao direito à cidade e ao meio ambiente, o direito das mulheres, jovens, crianças e adolescentes.

Tomando como referência a cultura de direitos e enfatizando a igualdade social e o aprofundamento da democracia, estruturaram e apoiaram ações de formação, assessoria técnica e difusão, contra as desigualdades sociais e pela definição e implementação de políticas públicas incluídas.

As formulações e mobilizações para a conquista de direitos durante o processo Constituinte de 1988 foram permeadas de valores fundados principalmente na ética e no compromisso com a efetivação desses direitos. Portanto, as organizações consolidaram um espaço de referência tanto na produção do conhecimento e na sua difusão (o que é amplamente expresso na qualidade das suas publicações) quanto na ação propositiva de política pública, a partir de métodos participativos, de pouco ou nenhum domínio das equipes técnicas governamentais, que até então haviam sido formadas sob a ótica do planejamento tecnocrático.

A experiência com o trabalho de base e o protagonismo como estratégia metodológica central nos grupos sociais com os quais trabalham demarcam um campo profissional que guarda especificidades, abrangência e apresenta efeito multiplicador expressivo às ações desenvolvidas. Ou seja, no espaço dessas organizações formaram-se profissionais com habilidades no trabalho social em bases democráticas.

A retomada do processo democrático e a proposição e implementação de políticas públicas a partir de métodos participativos exigiram a atuação dos profissionais, cuja experiência se encontra principalmente nos quadros das organizações. Isso incrementou a demanda, mas aproximou as organizações do

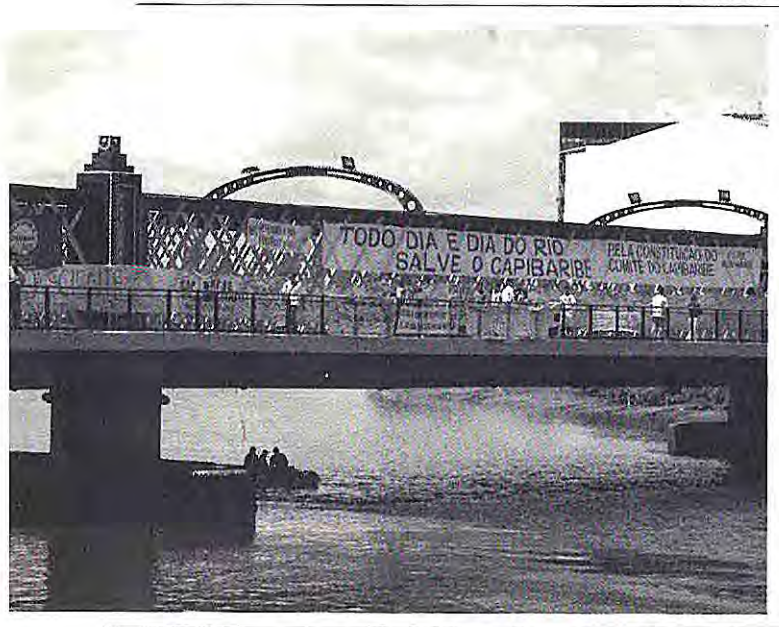
V Parte

ARQUIVO DIACONIA



DEFESA DE DIREITOS A sociedade não aceita mais discriminação e denuncia o preconceito contra os soropositivos.

ARQUIVO FASE



AGENDA AMPLIADA Ato Dia do Rio, em 2006, mostra que as causas urbanas incorporaram questões de meio ambiente e qualidade de vida.

campo de execução das políticas públicas, favorecendo a abertura de espaços para a inserção de ideários e projetos fundados em princípios democráticos.

A incorporação das diferentes perspectivas de gênero, geração, raça e etnia no marco regulatório de direitos constituído no país nos últimos 20 anos, com desdobramentos nas políticas públicas atuais, é outra questão que resulta em muito das ações desenvolvidas pelas organizações. A inserção dessa visão nos projetos sociais e a sua respectiva implementação são um trabalho em construção e um dos grandes desafios na atualidade para as organizações e demais segmentos comprometidos com a efetivação e ampliação dos direitos no país.

As proposições e conquistas dos espaços de participação social na formulação, aprovação, implementação e monitoramento das políticas públicas a partir dos anos de 1990 redefiniram e intensificaram as ações de formação e assessoria técnica das organizações, qualificando a atuação dos conselhos, a atuação das representações tanto nos conselhos, redes e fóruns de participação social quanto na esfera governamental.

As ações das organizações e dos grupos e movimentos sociais beneficiários foram potencializadas através do trabalho que desenvolveram para constituição das redes e fóruns de participação social. Nesse sentido, fortaleceram as redes de proteção social, na medida em que as questões locais sobre a exclusão social nas cidades, a violência contra mulheres, jovens, criança e adolescentes e outras questões puderam ser percebidas e enfrentadas com o conhecimento de outras realidades no plano nacional e internacional e com a adesão de outras instâncias e grupos de pressão, o que fortaleceu, ampliou e tornou mais complexo os campos de ação dessas organizações.

5.1 Principais contribuições

Nessa dinâmica, pode-se inferir que são muito significativas as mudanças ocorridas nos últimos 20 anos em termos da participação social e da capacidade de ação e transformação da realidade pelos sujeitos políticos envolvidos na luta pelo fim dos processos de exclusão social nas cidades, da violência contra a mulher, jovens, crianças e adolescente e outros sujeitos de direitos.

Em síntese, são indicadores dessas mudanças:

- (I) A constituição de um novo marco regulatório de direitos e de políticas públicas específicas, que ainda exigem aperfeiçoamento, mas que se distan-

ciam sobremaneira dos princípios autoritários e excludentes que marcaram a vida dos brasileiros nos anos da ditadura. Nesses termos, o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Maria da Penha e as Políticas Públicas específicas para Juventude, são conquistas exemplares, que trazem consigo o trabalho de muitos atores sociais, em particular das Organizações em estudo, que são referência nos diferentes níveis, na abordagem dessas temáticas.

- (II) O maior poder de articulação dos diversos grupos sociais e organizações comprometidos com a efetivação dos direitos, a partir da atuação em redes e fóruns, com o fortalecimento das suas ações. O Fórum do Prezeis, o Fórum Estadual (PE) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Fórum de Mulheres de Pernambuco e a Articulação de Mulheres Brasileiras, o Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente e os Fóruns de Juventude são alguns exemplos dos espaços constituídos e consolidados com a participação das organizações em estudo.
- (III) A criação das instâncias de apoio aos grupos em situação de violência, a exemplo dos serviços de atendimento às vítimas, centros de referência e delegacias especializadas nas questões da mulher, da criança e do adolescente.
- (IV) A produção crescente de estudos e publicações das organizações, que são referência notadamente para as comunidades, o poder público e as universidades, sobre a violência contra a mulher, jovens, criança e adolescente, e populações em situação de risco quanto à segurança da moradia.
- (V) A instituição de novas formas e arranjos institucionais participativos, além de instrumentos de controle públicos sobre o Estado.
- (VI) A renovação e qualificação da agenda política urbana com a participação direta das organizações parceiras do EED, especialmente naquelas políticas de proteção social e de produção de bens e serviços públicos nas cidades, alargando-se a noção de direito à cidade na direção de uma plataforma urbana mais plural e inclusiva.
- (VII) O surgimento de novas expressões políticas, grupos e articulações no seio da sociedade civil, imprimindo uma nova gramática dos direitos, diversificando-os conforme o tecido social nacional e local, também foi se diversificando e se estabelecendo para além das agendas e corporações civis clássicas, a exemplo do partido político, do sindicato ou da igreja.
- (VIII) O uso e o aprimoramento dos meios disponíveis de exigibilidade de direitos pelas organizações, redes, fóruns e articulações da sociedade civil, ressignificando-os no sentido do controle das ações ou das omissões do Estado brasileiro, por meio da incidência política coletiva sobre as plataformas e organismos internacionais relacionados às violações em evidência no período.
- (IX) A instituição de muitos serviços, instrumentos, políticas e planos de reparação de danos, de proteção ou de atendimento a vítimas de violação de direitos nos três níveis da Federação brasileira, o que concorreu positivamente para uma reforma ou redesenho em algumas das principais políticas públicas, seus orçamentos e nas estruturas da administração governamental responsáveis pela problemática.

(X) A maior interlocução dos movimentos sociais, ONGs, redes, articulações e fóruns da sociedade civil com a população não organizada por meio das mídias, em face da crescente visibilidade pública de suas opiniões e agendas políticas, contribuindo diretamente para conformação de um campo contra-hegemônico e popular em muitas das questões polêmicas nacionais e locais que envolviam o interesse público, ecumênico e laico.

5.2 À guisa de conclusão

Este estudo apresenta a trajetória de ONGs brasileiras (parceiras do EED) que ao longo desse período (década de 80 até 2008) contribuíram diretamente para consolidar um conjunto de práticas sociais, políticas, educacionais e culturais de grande relevância para as transformações ocorridas na Região Metropolitana do Recife (Pernambuco) e no país. Inspiradas na defesa da ética e no compromisso pela garantia e ampliação dos direitos das populações e segmentos sociais em situação de exclusões ou sob múltiplas formas de preconceito, podemos concluir que essas organizações são co-responsáveis pela emergência de uma nova cultura de direitos, assim como pela definição, implantação e controle social de importantes políticas públicas municipais, estaduais e federais para a população urbana.

Na luta pela consolidação e ampliação de direitos e pelas políticas públicas cidadãs destacam-se, entre as organizações estudadas, distintos desafios vivenciados durante o período autoritário que durou por 20 longos anos das décadas de 1960 a 1980. Tais ONGs estiveram presentes - em particular nos anos 80 - na luta de resistência e por direitos, conquistando reconhecimento e legitimidade na sociedade e, assim, participando com idéias e propostas que também contribuíram para a elaboração da Constituição de 1988. De um modo geral, esse momento na história do país representou a ruptura com o autoritarismo político vigente, e o início de um novo marco legal assentado em novos direitos e em meios formais de sua ampliação.

Na década de 90, o ideário neoliberal se transforma em prática hegemônica nas políticas de governos no Brasil. Iniciado pelos governos de Fernando Collor, Itamar Franco e, aprofundado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o país assistiu a mudanças na estruturação e no papel do Estado que reduziu sobremaneira suas responsabilidades com as políticas sociais. Tal ideário neoliberal se pôs em choque aberto com os direitos estabelecidos na Constituição Federal vigente, com impactos negativos sobre as expectativas dos movimentos populares e de diversas organizações da sociedade civil. Nesse período, muitas organizações brasileiras reduziram sua capacidade crítica em suas atuações na execução de políticas de governo.

No entanto, no presente estudo concluímos que as ONGs em avaliação criaram 'trincheiras de resistências' à onda neoliberal, enfrentaram adversidades, mas não deixaram de lutar pela implementação e ampliação dos direitos da maioria. E graças a essas lutas, foi possível avançar na consolidação de alguns desses direitos, a exemplo daqueles relativos à universalização da saúde, através do SUS

(Sistema Único de Saúde); no Estatuto da Criança e do Adolescente, com desdobramentos positivos desde a concepção do ser criança, até as garantias de seus direitos à educação, saúde, entre outros; a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), importante instrumento legal de inclusão social e de combate a pobreza no país.

Como consequência, foi possível efetivar um novo marco legal relativo ao direito à participação, com a constituição de conselhos e conferências de políticas públicas, nas três esferas de governo (federal, estadual - inclusive o distrito federal, e municipal), viabilizando assim, novos processos de mobilização na perspectiva de estabelecer diretrizes norteadoras das políticas públicas, nos dias atuais.

Nos anos mais recentes, a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva, o processo de participação e de reivindicações dos movimentos sociais se faz mais reconhecido, uma vez que se ampliam os espaços e conquistam-se novos direitos. Como exemplo pode-se citar o Estatuto da Cidade, as políticas públicas para as Mulheres e para a Juventude do país. Neste contexto, as ONGs em estudo são reconhecidas atualmente não só por sua contribuição e participação ativa nos processos que resultaram nessas conquistas, mas também pela presença qualificada e ativista. Outra constatação do estudo é a contribuição dessas ONGs para os processos de empoderamento dos sujeitos sociais. Tal contribuição se realiza através de práticas pedagógicas que valorizam a cidadania numa perspectiva ética, associadas aos compromissos com valores e princípios sociais individuais e coletivos, com respeito à diversidade e às diferenças na sociedade.

Enfim, o estudo também constatou que tais ONGs desenvolveram grande capacidade de análise de situações do contexto e das conjunturas nacionais e internacionais, o que lhes possibilitam relevantes adequações institucionais às suas práticas durante o período estudado. Isso demonstra igual capacidade de potencialização de oportunidades na perspectiva de sua missão e objetivos. Nesse sentido, tem sido fundamental a incorporação, a valorização, e o aprimoramento sistemático do PMA (Planejamento, Monitoramento e Avaliação), o que tem significado fortalecimento institucional mediante situações de fragmentação ou imediatismo político. A metodologia de trabalho dessas organizações vem incentivando processos de sistematização das experiências da sociedade civil, seguido de difusão e a troca de conhecimentos públicos por meio de suas publicações e presença nos Fóruns, esferas e debates públicos.

ARQUIVO FASE



·DIVERSIDADE Novos espaços e mais direitos conquistados. Apoio aos movimentos de base é pautado por práticas que valorizam a cidadania e a ética.

As ONGs Cendhec, Cese, Diaconia, Etapas, Fase e SOS Corpo têm consciência de que a luta por direitos é um exercício que se renova a cada dia, na perspectiva de consolidação e de ampliação, e que a radicalização da democracia é um processo constante de desconstruir/construir e ampliar direitos.

Referências bibliográficas

- A AÇÃO dos Pequenos Projetos na Transformação da Realidade Brasileira. Bahia: CESE, 2000.
- ALVES, Mércia. et al. Prezeis em Revista. Recife: Cendhec, 2005. (Cadernos Cendhec, 18).
- ÁVILA, Maria Belânia. et al. Cadernos de crítica feminista: reflexões feministas para transformação social. Recife: SOS CORPO – Instituto Feminista para a Democracia, 2007.
- ÁVILA, Maria Belânia; LARANJEIRA, Márcia; Verônica Ferreira. Mulheres e orçamento participativo. Recife: SOS CORPO, 2008.
- BLACKBURN, Jane Menezes; LESSING, Osmar. Superando a violência familiar contra a mulher. Recife: Diaconia, 2007.
- CABRAL, Edson Araújo. et al. Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral. Recife: Cendhec, 1999. (Cadernos Cendhec, 08).
- CAMPO e cidade: o desafio da construção de um projeto popular. Bahia: CESE, 1991.
- CARTILHA: Orçamento participativo no Recife: o olhar da RPA 6. Recife: Ford Foundation, 2004.
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO. PREZEIS: o olhar dos moradores. Recife: Etapas; Recife: Fase; Recife: DED e EZE, 2000.
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO. Uma política inovadora de urbanização no Recife: 10 anos do PREZEIS. Recife: FASE-NE; Recife: DED e EZE, 1999.
- CÉSAR, Maria do Céu E. S.; COSTA, Lia Parente. Lutas populares por habitação: mocambos, cortiços e vilas operárias em Recife e São Paulo. Recife: FASE, 1992.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. (Org.) Como andam Natal e Recife. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- GÊNERO. Direitos e fortalecimento das organizações populares. Salvador: CESE, 2006.
- GOUVEIA, Ticiania; SILVA, Carmem; LARANJEIRA, Márcia. Idéias e dinâmicas: gênero e desenvolvimento institucional. Recife: SOS CORPO, 2007.
- GRAU, Eros Roberto. Regiões metropolitanas: regime jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974.
- IBGE. Base cartográfica para o Censo 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil. 2 Ed. Brasília: IPEA; IBGE: Unicamp, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil. 4 ed. Brasília: IPEA; IBGE: Unicamp, 2002.

LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LEITE, Socorro de Paula Barbosa Rodrigues. Participação popular e acesso à moradia: as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS. Recife: EDUFPE, 2007.

LIMA, R. A. Sociedade Civil: em busca de um conceito. In: Jan Bitoun; Livia Miranda; Maria Ângela A. Souza. (Org.). Políticas públicas e gestão local na Região Metropolitana do Recife. Rio de Janeiro: FASE, 2007.

METRÓPOLE ESTRATÉGICA. Estratégia de desenvolvimento da região metropolitana do Recife. Recife: FIDEM; Recife: Governo do Estado do Pernambuco, 2002.

MONTEIRO; Marcos. et al. Pastoral urbana: a co-responsabilidade das igrejas no Nordeste. Viçosa: Ultimato, 2002.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Como andam Natal e Recife. Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, 2008b.

OFICINAS para crianças, adolescentes e jovens. Fortaleza: Diaconia, 2004. (Série Socializando experiências, 1)

PEDROSA, Aparecida. et al. A família esperta: como conhecer os sinais de violência sexual em crianças e adolescentes. Recife: Cendhec. (Cadernos Cendhec, 13).

PERNAMBUCO PARA O MUNDO. Plano estratégico do turismo de Pernambuco. Recife: Governo de PE, 2008. Disponível em: <<http://www.setur.pe.gov.br/web/setur>>. Acesso em: 06 mai. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do desenvolvimento humano. [S.l]: PNUD, 2003. CD-ROM.

SOUZA, Luiza M. M.; LONGHI, Márcia; GOUVEIA, Taciana. Gênero nas políticas públicas urbana: um debate sobre a participação das mulheres. Recife: FASE, 2006. (Cadernos da FASE – Aprendendo com o Exercício da Cidadania).

Anexo 1

Lista das pessoas entrevistadas

Ademir Ferreira | Associação de Moradores da UR 10/CONAN

Ana Célia | Comunidade do Parque da Caxangá

Ana Maria da Conceição Veloso | Centro das Mulheres do Cabo

Ana Nery | Centro de Cultura Luiz Freire – Fórum Estadual da Criança e do Adolescente

Clodoaldo Pereira da Veiga | Federação Ibura – FIJ

Demóstenes Andrade de Moraes | Habitat Pró Humanidade

Edusa Pereira | Instituto de Pesquisa e Estudo da Terceira Idade - IPETI

Eliane Oliveira | Comunidade Monte Verde - Conselho Municipal da Mulher

Eufrásio Elias de Oliveira | Comunidade do Bairro da Mustardinha

Euná Santos | Comunidade Ibura de Baixo

Felipe Jalfim | Projeto D. Helder Câmara | Ministério do Desenvolvimento Agrário MDA

Francisco Sales de Albuquerque | Procurador do Ministério Público Estadual PE

Geraldo Marinho | Universidade Federal de Pernambuco UFPE

Isaac Menezes | Fórum das Juventudes de Pernambuco

Jairo Gomes | Centro de Reabilitação e Valorização da Criança - CERVAC

Jaqueline Soares | Comunidade Parque do Cairá - Bairro da Ipuíanga

Jayme de Boher | Centro de Estudos e Ação Social – CEAS

João Simão Neto | Escola Pernambucana de Circo

José Fernando da Silva | Secretário Executivo do Conselho Estadual de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente PE

Josefa Conceição | ONG GTP+

Josenildo Sena | Projeto Peixe Arte

Juliana César | Coordenadoria da Mulher da Prefeitura Cidade de Recife

Laura Cristina Aarão Costa | Projeto Crescendo no Morro

Lenira Carvalho | Presidente de honra do Sindicato das Trabalhadoras Domésticas

Lucia Pontes | Instituto JCPM

Mabel de Carvalho | Fórum pela Erradicação do Trabalho Infantil de Pernambuco

Marcos Aurélio Ramos da Silva | Comunidade da UR 5

Marcos Cosmo | Reverendo da Igreja Episcopal Anglicana do Brasil, e Liderança do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST

Maria da Penha | Comunidade de Jardim Uchoa

Marina de Moraes Silva | União das Mulheres e Homens de Apoio da Vila Santa Luzia, na Torre

Mariza Coutinho | Episcopisa da Igreja Metodista

Marlene Lopes | Comunidade da Iputinga

Paulo Rubem Santiago | Deputado Federal - PDT/PE

Reginaldo Marques Pereira | Comunidade de Caranguejo e Tabaiaras

Reginaldo Veloso | Programa de Animação Cultural da Prefeitura do Recife

Rejane Pereira | Fórum de Mulheres de Pernambuco e da ONG Cidadania Feminina

Rodrigo da Silva | Projeto Peixe Arte

Rosália Ferreira Alves Bezerra | Clube de Mães de Paratibe / Paulista

Salvador Soler | UNICEF

Severina Pereira da Veiga (Biuzinha) | Federação Ibura / Jordão - FJI

Solange Maria da Silva Bezerra | ONG Grupo Ruas e Praças

Sonia Maria de Oliveira Pinto | Clube de Mães da Mangueira

Teresa Leitão | Deputada Estadual - PT/PE

Valdenise Gomes da Silva | Comunidade Bairro Rio Douce - Olinda

Vladmir Reis | Coordenador da ONG GTP + / Coordenação do Fórum de Articulação AIDS de Pernambuco

Waldemar Borges | Secretário de Articulação Social do Governo do Estado de Pernambuco

Anexo 2

Sobre o EED

O Serviço das Igrejas Protestantes na Alemanha para o Desenvolvimento (Evangelischer Entwicklungsdienst) constitui uma agência com sede na cidade de Bonn, Alemanha. O EED apoia através de contribuições financeiras, envio de pessoal qualificado e assessoria técnica o trabalho no campo do desenvolvimento efetuado por entidades da sociedade civil como organizações ecumênicas e ONGs. Por meio de recursos eclesiais e também provenientes do Ministério para Assuntos de Cooperação Econômica e Desenvolvimento do Governo Alemão, o EED auxilia suas organizações parceiras na África, Ásia, América Latina e Oceania, assim como no Sudeste da Europa e nas Repúblicas da ex-União Soviética. No âmbito desta parceria global o EED participa da construção de uma sociedade mais justa.

Os objetivos do trabalho são:

- * capacitar populações pobres, marginalizadas e oprimidas, visando a melhoria de sua situação a partir de suas próprias forças;
- * possibilitar e incentivar a participação ativa da sociedade civil em processos de decisão sobre aspectos que dizem respeito aos rumos de seu desenvolvimento;
- * implementar os direitos civis e políticos, assim como os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca);
- * criar igualdade de oportunidades entre homens e mulheres
- * contribuir para a preservação do meio-ambiente e o desenvolvimento sustentável.

O Brasil constitui um dos países prioritários para o EED na América Latina. No Nordeste Brasileiro, o EED apoia com cerca de 2 milhões de Euros por ano o trabalho de 21 organizações parceiras no campo do fomento à democratização, desenvolvimento urbano e rural, da agroecologia, educação informal, AIDS e direitos humanos, com especial atenção para a situação da população feminina e negra. O EED também participa ativamente de diferentes processos de diálogo e atividades de lobby relacionados ao Brasil, especialmente no campo dos Dhesca. A política do EED é desenvolvida em articulação estreita com sua organização-irmã, a agência Pão para o Mundo, também ligada às igrejas protestantes, e que angaria fundos para a cooperação a partir de campanhas de doações desenvolvidas junto à sociedade alemã.

Endereço para contato

EED -- Evangelischer Entwicklungsdienst

Ullrich-von- Hassel-Sr. 76

53123 Bonn – Alemanha

Fone: ++49 228 8101 – 0

Fax : ++ 49 228 8101-160

E-Mail : eed@eed.de

Página na Internet : www.eed.de



Realização

Acompanhamento e facilitação

Parceria

