

## LA NATURA DELL'USO DEL TERRITORIO NELLA GESTIONE DI POLITICHE PUBBLICHE IN CITTÀ: Un'analisi comparata della politica della casa popolare tra Brasile e Italia<sup>1</sup>

**Cláudio Jorge Moura de Castilho**

Prof. del Dipartimento di Scienze Geografiche  
Università Federale di Pernambuco – Campus Recife  
cjmc@ufpe.br e claudio.castilho@pesquisador.cnpq.br

### RIASSUNTO

#### **La natura dell'uso del territorio nella gestione di politiche pubbliche in città: un'analisi comparata della politica della casa popolare tra Recife (Brasile) e Bologna (Italia)**

Questo articolo analizza la natura dell'uso del territorio nella gestione della politica pubblica della casa popolare in città. Quest'analisi è stata fatta attraverso il metodo comparativo tra il caso dell'esperienza di Recife, governata dal 2001 fin'ora dal Partito dei Lavoratori, e quello di Bologna degli anni '70; e questo perché, secondo alcuni gestori pubblici locali, l'esperienza attuale del primo caso ha preso ispirazione a quella del secondo. In primo luogo, il testo presenta la sua idea principale, poi si parla della problematica della questione abitativa per i poveri in città e, in seguito, si fa l'analisi e la discussione dei risultati della ricerca. **Termini chiave:** Uso del territorio, gestione urbana, politica pubblica della casa popolare, poveri, Recife.

### SUMMARY

#### **The nature of use of territory within public policies in towns: a comparative analysis of public housing between Recife (Brazil) and Bologna (Italy)**

This article analyses the use of territory in public housing management in towns. This analysis was done by a comparative method between the experience of Recife's and Bologna's cases, under left party governments. The current Recife's experience from 2001 to now, practised by Worker's Party, and 70th years Bologna's experience; because, according to some local public managers, the first experience is inspired by the second. Firstly it introduces the central idea of the text, secondly it shows the public housing question in towns, and third, it analyses and discusses the results of the research.

**Key words:** Use of territory, urban management, public housing, poor people, Recife.

### RÉSUMÉ

#### **La nature de l'usage du territoire dans la gestion de politiques publiques en villes: une analyse comparative de la politique d'habitation pour les pauvres entre les cas de Recife (Brésil) et Bologna (Italie)**

Cet article a pour but d'analyser l'usage du territoire dans l'actuelle politique d'habitation pour les pauvres en villes. Cette analyse a été faite au travers de la méthode comparative entre le cas de l'actuelle expérience de la ville de Recife, sous l'administration urbaine du Parti des Travailleurs depuis 2001, et celle de Boulogne des années soixante-dix; et ceci parce que, selon quelques collaborateurs locaux, l'expérience actuelle de Recife s'est inspirée à celle de la ville italienne. Premièrement, on présente l'idée du texte, ensuite on parle de la problématique de la question de l'habitation pour les pauvres en villes et, dernièrement, on analyse et discute les résultats de la recherche.

**Mots-clés:** Usage du territoire, gestion urbaine, politique publique de l'habitation, pauvres, Recife.

## 1. INTRODUZIONE

La ricerca della natura dell'uso del territorio nella gestione delle politiche pubbliche in città, attraverso l'analisi dell'esperienza della ripresa della costruzione della casa popolare a Recife, è rilevante dal momento che questa importante città brasiliana è stata governata, nel corso del periodo che va tra il 2001 e il 2011, dai politici legati a correnti politico-ideologiche di sinistra e di centro-sinistra - il Partito dei Lavoratori (PL) - che si mostrano più sensibili alla ricerca di soluzioni più efficaci per risolvere la questione abitativa per i

---

<sup>1</sup> Porgiamo il nostro ringraziamento alla Coordinazione di Perfezionamento di Personale di Livello Superiore (CAPES), Fondazione subordinata al Ministero dell'Educazione Brasiliano, per l'appoggio che ci ha dato nel concederci una borsa di stage post-dottorale all'Università Ca' Foscari di Venezia in Italia.

poveri. Si ipotizza che la gestione municipale del PL ha cercato di avviare un governo urbano locale capace di promuovere l'inclusione sociale dei poveri, attraverso l'erogazione di politiche pubbliche più adatte alle necessità reali di questa popolazione: educazione, cultura, sanità, casa popolare ecc.

Durante l'inizio della realizzazione di questa ricerca, l'esperienza urbanistica degli anni '70 del secolo scorso a Bologna (Italia) è stata indicata come un punto di riferimento di prim'ordine, ancorché, a vedere di alcuni ricercatori italiani da noi intervistati, si trattasse di un'esperienza che non esiste più. Comunque, nella scala del tempo storico dell'urbanistica, secondo Gabellini (2010), Bologna è il caso più noto per quanto concerne la pratica di riconfigurazione generale della città nella sua complessità, attraverso il suo piano di edilizia economica e popolare.

Pur essendo parte, su scala mondiale, di una stessa logica di "produzione territoriale capitalista", Recife e Bologna si trovano all'interno di due diverse formazioni territoriali sia dal punto di vista dello spazio sia da quello del tempo. La considerazione di questa diversità è importante per valutare in quale misura ci si trova ad affrontare qualcosa di nuovo in Brasile, in termini di politiche pubbliche orientate ai poveri, al fine di contribuire al dibattito sulle prospettive reali per la promozione della qualità urbana e di conseguenza per la sostenibilità dello sviluppo urbano.

Si usa, dunque, in quest'analisi, un metodo di analisi comparativa, attraverso la quale saranno prese in considerazione situazioni specifiche di politiche pubbliche di interesse sociale relative alla casa popolare, evidenziando i loro differenze e somiglianze. Però, al tempo stesso, considerando il loro legame con la logica del capitalismo mondiale che, per sua stessa natura, ha lasciato sempre in secondo piano la questione sociale e collocato in primo piano gli interessi speculativi di mercato.

Di rilevante importanza è la necessità di monitorare l'andamento delle politiche pubbliche, al fine di contribuire al dibattito sui percorsi scelti per risolvere i problemi sociali della città, così come gli ostacoli incontrati per la sua realizzazione e la necessità di proseguire la ricerca di qualcosa di effettivamente nuovo e creativo in termini di politica pubblica. D'altro canto, la scienza deve chiarire la comprensione della natura delle azioni sociali relative al territorio vissuto, tra cui spiccano le pratiche di uso del territorio nella gestione delle politiche pubbliche che cercano di prendere in considerazione anche persone e famiglie che prima venivano trascurate da tali politiche. Questo per scoprire se queste politiche si stanno avvicinando di fatto ai reali bisogni della società nel suo complesso, costruendo città più eque. Il territorio vissuto è appunto inteso come istanza sociale usata, nel suo continuo processo di movimento, non si riferendo solo all'insieme dei sistemi naturali e sistemi di cose sovrapposte; ma anche come un territorio usato. Si tratta del suolo più l'identità, del luogo dello scambio materiale e spirituale e dell'esercizio di vita, promuovendo la qualità urbana. A proposito,

La qualità urbana costituisce uno dei principali fattori perché i cittadini siano sollecitati, spinti, invogliati ad usare la città. Con il verbo usare si intendono indicare tutte quelle attività urbane che si svolgono nella città e che non sono dettate da un obbligo. Attività cioè per le quali lo spazio urbano non è strumentale [...] ma costituisce esso stesso oggetto dell'attività. La più tipica di queste attività è passeggiare, ma anche incontrarsi, fermarsi a chiacchiere, ecc., in sostanza un "perdersi la città". (INDOVINA, 2006, p.38)

Perciò, si sta delineando le seguenti domande: In che misura si ha un nuovo uso del territorio nelle politiche pubbliche, che può realmente cambiare le condizioni oggettive e soggettive della vita dei poveri (obiettivo di qualsiasi politica pubblica)? Quali sono stati i modelli di politica pubblica abitativa per i poveri? Quali sono le caratteristiche territoriali di queste politiche? Per che cosa, si deve considerare la dinamica di queste pratiche di uso del territorio nella gestione urbana? Cosa c'è di veramente nuovo nella gestione della politica pubblica di tendenze a sinistra e centro-sinistra in Brasile, attraverso il caso della gestione urbana del PL? Donde la rilevanza di uno studio comparativo tra realtà urbane in cui questi aspetti hanno già dimostrato forti risposte, almeno per quanto riguarda il controllo degli imperativi della speculazione immobiliare.

## **2. LA STORIA DELLA PROBLEMATICHE DELLA CASA POPOLARE IN CITTÀ**

Questa problematica non è recente nel corso della storia urbana, ha avuto inizio soprattutto nel XIX secolo, quando la dinamica della crescita urbana delle città è stata sottomessa ai principi del *laissez-faire* e dell'*utilitarismo*. Come suggerisce Mumford (1998), tutto comincia durante il periodo paleotecnico del capitalismo in cui, sotto i principi di quei orientamenti ideologici, la crescita economica a partire da un industrialismo intenso e celere che ha avuto priorità sulla qualità della vita umana. Appunto, la crescita economica e l'accumulazione di ricchezza erano le mete principali ad arrivare. Cioè, le attività industriali, i mezzi di trasporti, i lavoratori si accentravano nelle aree di produzione con lo scopo di fare funzionare la città come una "macchina" di produrre ricchezza. C'è da dire che, nel 1872, F. Engels aveva già fatto un'analisi della questione abitativa nelle città inglesi, secondo la quale lui diceva che:

[...] the bourgeoisie has only one method of solving the housing question after its fashion - that is to say, of solving it in such a way that the solution perpetually renews the question anew. This method is called 'Haussmann' [by which] I mean the practice that has now become general of making breaches in the working-class quarters of our big towns, and particularly in areas which are centrally situated, quite apart from whether this is done from considerations of public health or for beautifying the town, or owing to the demand for big centrally situated business premises, or, owing to traffic requirements, such as the laying down of railways, streets (which sometimes seem to have the aim of making barricade fighting more difficult) [...] The breeding places of disease, the infamous holes and cellars in which the capitalist mode of production confines our workers night after night, are not abolished; they are merely *shifted elsewhere!* The same economic necessity that produced them in the first place, produces them in the next place. (*apud* HARVEY, 2010, pp.176-77)

Il *metodo Haussmann*, inteso in questo testo come modello Haussmann, è stato usato, dappertutto, dagli diversi Stati moderni - ricchi o poveri -, per risolvere la problematica sopramenzionata, trattandosi di una soluzione legata alla modernità, di cui il progetto per le città consisteva nel sottoporre il processo di organizzazione territoriale urbana a controllo sia dell'ordine pubblico, che del mercato, anche se si trattassero di operazioni molto costose. In effetti:

Il costo per realizzare queste opere di viabilità supera il miliardo di franchi. Per Napoleone III, il piano doveva non solo porre rimedio a questioni di traffico, ma contribuire a conferire alla capitale un aspetto grandioso. Haussmann cerca di trarre profitto dalla valorizzazione dei terreni conseguente alle opere stesse. Accade che i quartieri più "demoliti" siano i più malsani, ma anche i più turbolenti dal punto di vista politico, e che i lunghi rettifili appaiono utili per lo spostamento dei reggimenti di cavalleria. Giustificano dunque le imponenti trasformazioni viarie del secondo impero contemporaneamente ragioni economiche, igieniche, strategiche e funzionali. Il viale alberato diviene un po' l'immagine simbolica della nuova Parigi. (CALABI, 2005, p.49)

Con base nell'intenzione di promuovere la riconquista, l'ammmodernamento e l'abbellimento del territorio urbano nella prospettiva di una *geopolitica interna*, i poveri sono sempre stati vittime di azioni di spostamento territoriale delle aree valorizzate da questo tipo di intervento urbanistico. Questo modello di uso del territorio urbano con lo scopo di trasformare la città in uno strumento di ottenzione di ricchezza a continuato ad essere praticato fino ad ora, benché sia stato interrotto in qualche momento della storia urbana, soprattutto nei momenti di crisi economica e, dunque, di conflitti sociali.

Valladares (2006) ha dimostrato ed analizzato in quale misura queste pratiche di produzione e gestione del territorio urbano sono successe nelle città brasiliane, ma al tempo stesso considerando le possibilità concrete di fare diverso per quanto riguarda il pensare e l'intervenire nella città. All'inizio del decennio degli anni '70 del XX secolo, è stato condotto un progetto per rivitalizzare il centro storico di Bologna, che considerava la complessità della gestione urbana in un contesto di significative tensioni sociali e che, di conseguenza, è diventato un riferimento in altre città d'Italia e del mondo.

Su questa base il comune di Bologna attua pragmaticamente alcuni interventi nel centro storico, i quali diventano rapidamente un modello sia per le procedure che per le tipologie adottate cui, con un'abile campagna pubblicitaria, viene data grande rilevanza in tutt'Europa. Nel 1969 il consiglio comunale di Bologna approva la variante al piano per il centro storico redatta da Giuseppe Campos Venuti e da Pier Luigi Cervellati che, insieme al piano per l'edilizia economica e popolare degli stessi, si configura come momento fondamentale della pianificazione urbana. In effetti, Bologna è stata la prima città italiana ad avviare una politica pubblica di

recupero del centro storico a fini residenziali, legata anche a un'idea di rivitalizzazione dell'impresa edilizia minore. Tra i progettisti compaiono i consigli di quartiere, tra i collaboratori le commissioni urbanistiche e nel dibattito sulle scelte fondamentali anche i cittadini degli stessi quartieri, perseguendo così una nuova forma di controllo e verifica dello sviluppo urbano: il quartiere diviene la base per il rilevamento dei bisogni della collettività e degli orientamenti circa il futuro della città [...] in modo da assicurare ai ceti più deboli case e servizi a un prezzo accessibile e da impedire nel contempo che il tessuto edilizio storico sia travolto da funzioni più redditizie e spesso non compatibili con la struttura morfologica antica. (CALABI, 2005, p.337-38)

Come la città di Bologna ha già questa conosciuta esperienza storica, la quale costituisce ancora oggi un punto di riferimento per le amministrazioni urbane di sinistra e centro-sinistra, si intende valutare in che misura si sono presentati, in quel luogo, progressi significativi nella direzione di qualcosa di veramente nuovo sull'uso del territorio nella gestione urbana, indicando la realizzazione di prospettive più concrete relative alla promozione della qualità urbana. Il successo di questa esperienza si è verificato in relazione a:

[...] Il fatto che, per la prima volta, si è cercato di recuperare un centro storico non in termini di turismo, ma in termini di miglioramento della vita dei suoi abitanti. Supponendo che il centro storico è un patrimonio della comunità, il Comune di Bologna ha iniziato il suo programma espropriando e recuperando i settori danneggiati che sono stati poi restituiti ai loro occupanti. (AZEVEDO, 1988, p.41)

In realtà, i residenti delle aree ristrutturate non erano più spostati come prima secondo principi legati al modello Haussmann, e al tempo stesso la città era intesa nella sua complessità - in qualità di territorio vissuto -, cioè il territorio era considerato come un tessuto storicamente costruito. Questi principi sono molto interessanti, tuttavia, non erano indenne dalle dinamiche essenziali dell'economia di mercato. Con la crisi economica in Italia, Azevedo (ibidem) continua ad argomentare che il Comune di Bologna, gestito dal Partito Comunista Italiano (PCI), ha dovuto, per non lasciare da parte questo programma, aprirlo alla partecipazione di capitale privato, anche se ha continuato a controllare il flusso di questo capitale, attraverso meccanismi che cercavano di prevenire la speculazione immobiliare nel centro storico, garantendo questa zona per i residenti a basso reddito.

A vedere di questo medesimo autore, il funzionamento del programma avveniva nel modo seguente: il Comune dichiarava i settori oggetto degli interventi pubblici nel centro storico della città come area di utilità pubblica; si sviluppava il piano di recupero della zona; si convocava i proprietari degli immobili colpiti agli incontri con le autorità comunali e con i tecnici; il Comune faceva l'annuncio del programma di intervento, inducendo i proprietari a fare lo stesso per le loro proprietà, offrendo loro assistenza tecnica, finanziamenti e incentivi; si faceva la liberazione degli immobili dei proprietari che aderivano al piano e anche il rilascio dell'adeguamento degli affitti, ma solo se questi valori erano proporzionali ai miglioramenti realizzati negli immobili. Questo controllo dei prezzi degli immobili, in seguito al piano di riqualificazione urbana era accompagnato da una serie di sostentamenti ai residenti a basso reddito della città:

Gli inquilini che non possono permettersi l'aumento dell'affitto possono chiedere un supplemento dell'affitto al Comune e continuare a vivere nello stesso edificio. I proprietari non aderenti avranno la loro proprietà "congelata" e possono essere espropriati dal governo. L'espropriazione avviene in Italia ad un prezzo inferiore di mercato, poiché la legge non considera la valorizzazione derivante dall'esistenza di infrastrutture urbane che, in definitiva, devono essere accreditate alla comunità. (Ibid., p.42)

Focalizzandoci nell'ambito della politica della casa popolare, si vuole identificare i progressi e i problemi derivati dall'esperienza di Bologna <sup>2</sup> per contribuire al dibattito su quanto sta accadendo nel Brasile

---

<sup>2</sup> È vero che a Bologna, non ci sono palafitte, ma, chiacchierando con alcuni tecnici del Comune di Recife, responsabili dell'attuale politica pubblica abitativa locale, l'esperienza della politica abitativa a Bologna è stata menzionata, come azioni di gestione urbana in aree valorizzate della città che, per la prima volta, a partire dal dopo guerra, hanno considerato interessi di popolazioni escluse dallo sviluppo economico, facendo valere l'idea dell'abitazione come un diritto effettivo di uso. Si sottolinea, inoltre, che Bologna ha avuto amministrazioni pubbliche di tendenze di sinistra a partire dalla fine della seconda guerra mondiale: dal 1945 al 1999 questa città è stata governata direttamente dal PCI e a partire dal 1999 da politici di centro-sinistra.

nell'ambito dell'attuale politica pubblica della casa popolare. Ma in che misura, anche in Italia, esiste ancora oggi davvero qualcosa di nuovo come esperienza che può essere riportata in Brasile? Non si possono trascurare le trasformazioni di queste politiche pubbliche in conformità alle vicende congiunturali connesse principalmente alle crisi cicliche del capitalismo, che hanno anche influenzato il differenziale esistente a Bologna. A proposito, vale la pena notare la complessità di questo processo nella misura in cui:

Anche il territorio bolognese che un tempo era riuscito ad arginare altre situazioni di crisi è stato duramente colpito e nei prossimi mesi la crisi colpirà ancora il tessuto produttivo della nostra provincia. Le risposte non possono essere delegate solo all'assistenza sociale, ma vanno ricercate, in un contesto cittadino, regionale e nazionale, attraverso misure che predispongano le condizioni finanziarie per fare fronte alle diverse situazioni di criticità, con la difesa del potere di acquisto dei salari, con adeguate politiche di accesso al lavoro per i soggetti più deboli, con politiche di calmieramento dei prezzi o di agevolazioni per i soggetti colpiti da provvedimenti di cassa integrazione o di perdita del posto di lavoro o di situazione di disoccupazione in essere. (BOLOGNA, 2010, p.1)

Facendo una profonda riflessione sulla condizione della città in epoca di globalizzazione, il filosofo francese Olivier Mongin ha anche considerato il caso di Bologna come riferimento in termini di una "nuova cultura urbana" nel mondo. In questo senso, se da un lato:

Il merito di questa nuova cultura urbana è quello di ripensare la città nel suo insieme, nel suo complesso, progettando per il futuro le sue capacità di sviluppo, e di estenderla in un paesaggio della dimensione della metropoli. [Considerando che], ieri, l'esperienza urbana dinamizzava la *vita activa*; oggi l'esperienza urbana viene consumata, patrimonializzata, musealizzata. (2009, p.249)

Dall'altro, come conseguenza di questo ragionamento, lui sostiene che: piuttosto che isolare le persone, le famiglie, gli abitanti, come accennato in precedenza sotto i principi del modello Haussmann, si devono considerare, contemporaneamente, le possibilità e le prospettive concrete per promuovere la mobilità delle persone a partire dai loro territori vissuti.

Se, da un lato, si deve rafforzare l'idea di costruire territori che garantiscono la sicurezza e il rifugio per i suoi residenti; dall'altro allo stesso tempo, si deve considerare che tale valorizzazione del territorio non dovrebbe essere una pratica isolata, ma un punto di partenza per uscire e tornare quando necessario, vivendo la città nel suo complesso, essendo questo vivere una condizione *sine qua non* alla condizione urbana.

Benevolo (2011) sostiene che, oltre Bologna, altre città italiane hanno avuto delle esperienze urbanistiche basate su questi principi di una politica pubblica diversa: la stabilizzazione degli abitanti nel territorio urbano, il controllo dell'eccessivo uso del suolo, la promozione dell'equilibrio tra gli interessi pubblici e privati, la conservazione al tempo stesso del territorio e della convivenza di diverse classi sociali. Tra gli altri casi si trovano quindi, secondo lui: Bergamo, Brescia, Como, Ferrara e Modena ecc. Si trattano di città dell'Italia del Nord che, grazie al miracolo economico del Dopoguerra, si industrializzarono e che, conseguentemente, riceverono molti immigrati provenienti dalle regioni del Sud. Eppure, come succede in qualsiasi città in cui la crescita urbana non accade senza il controllo dalla parte degli enti pubblici, orientandosi soltanto verso gli interessi economici, ci si è creato e aggravato un vero dramma sociale per quanto riguarda le condizioni abitative in città.

In Italia costruivando prevalentemente i privati su suoli privati e la logica della rendita favoriva un'utilizzazione sempre peggiore del patrimonio edilizio esistente e un aumento delle ricostruzioni e delle nuove costruzioni che produceva una distribuzione squilibrata degli abitanti negli alloggi, secondo una spirale senza fine. La domanda di una casa adeguata a un prezzo giusto diventa una rivendicazione fra le più urgenti del movimento sindacale: il 19 novembre del 1969 si svolse il primo sciopero generale su questo tema e cominciò la vertenza che condusse all'approvazione della legge sulla casa, nell'ottobre del 1971, di cui si è detto prima. Ma appare chiaro che dalla produzione corrente non si poteva aspettare la risoluzione del problema. Le stime del fabbisogno futuro, fatte all'indomani della legge e pubblicate su "Edilizia popolare" nel 1974, concordano nel prevedere che gli squilibri sarebbero cresciuti più rapidamente delle nuove case prodotte. Sicché, come spesso si è detto, più case si costruivano più case mancavano. (BENEVOLO, 2011, p.68)

Lo stesso ragionamento ci è stato detto, attraverso delle interviste, alcuni colleghi ricercatori presso all'Istituto di Urbanistica ed Architettura di Venezia (IUAV) nel mese di aprile 2011. Per quanto concerne il caso di Brescia, secondo l'opinione di Benevolo (2011), l'urbanista che ha lavorato sul piano della città:

Anche noi a Brescia abbiamo acquistato una parte consistente del patrimonio edilizio del centro storico più degradato, circa ottocento alloggi. Li abbiamo restaurati grazie anche ai contributi della legge per la casa varata nel 1971, offrendo a chi ci viveva di tornare in quelle abitazioni o di andare in appartamenti abbastanza vicini, sempre di proprietà del Comune. [...] Ma tutto ciò non si sarebbe potuto ottenere senza riformare l'assetto degli uffici comunali. (Ibidem, pp.88-89)

Anche a Venezia, nello stesso tempo in cui un gruppo politico di tendenza centro-sinistra aveva conquistato il potere locale durante gli anni '70, ci sono stati qualche cambiamento volto alla concretizzazione degli interessi sociale nella sua complessità. Se da un lato le leggi urbanistiche speciali vincolate al Piano Regolatore Generale per Venezia, fino agli anni '70, "[...] hanno portato [...] alla espulsione e alla riconversione eliminando le abitazioni di tipo medio per dar vita ad appartamenti di lusso o a mini-appartamenti, in un processo di invariabilmente classista e con il finanziamento delle leggi speciali vecchie e nuove" (ABITARE, p.8), da l'altro i [...] Piani Particolareggiati, da 1969 al 1974, hanno tentato di fare l' 'inversione della tendenza [del Piano Regolatore Generale] in atto dell'espulsione dal centro storico delle classi a reddito più basso' ". (Ibidem, p.76)

Malgrado la partecipazione di una forza politica popolare antifascista sostenendo un modo nuovo di governare (per soddisfare i bisogni e le esigenze dei lavoratori e della città), purtroppo l'esperienza a Venezia non era altro che un "[...] complesso di singole idee di massima, privo di indicazioni esecutive" che non aveva fatto delle previsioni di finanziamenti e di elenchi catastali, basandosi sui dati insufficienti alle azioni di inversione di priorità (Ibidem, p.82). Perciò, questa esperienza non a avuto forza capace di fronteggiare i principali nemici di una gestione urbana veramente sociale, cioè, gli interessi volti all'espansione della speculazione immobiliare e, al tempo stesso, finanziarie.

Tutte queste esperienze di gestione urbana, dunque, si svolgono sotto i principi di una *svolta culturale* la quale, in Italia, accadeva a partire, soprattutto, "[...] dai primi anni Sessanta, con la Carta di Gubbio, che considera il centro storico nel suo complesso, nel suo tessuto viario, di edilizia anche minuta e non solo come contenitore di pregevoli monumenti." (Ibidem, p.89) (corsivo originale) Nel momento in cui le interventi urbanistiche al meno pensano ad usare il territorio nella sua complessità, si può già parlare di un processo diverso di organizzazione territoriale, almeno come possibilità. Comunque,

Che poi l'intervento nei centri storici abbia anche avuto un carattere speculativo è cosa nota e verificata; ciò non toglie, per esempio, l'intervento nel centro storico di Bologna, sebbene sia stato sottoposto a critiche, ha assunto la caratteristica di "modello" anche per il tentativo, solo in parte realizzato, di evitare che l'intervento di recupero si realizzasse con l'espulsione degli abitanti [...]. (INDOVINA, 2006, p.135)

In Brasile, questa situazione è ancora più grave in quanto, in casi come quello della città di Recife, circa il cinquanta per cento della sua popolazione totale è sempre stata distante dall'economia urbana formale, trovandosi nelle più precarie condizioni oggettive e soggettive di vita. Nella storia della formazione urbana delle città brasiliane, le classi sociali egemoni non hanno mai dato la dovuta attenzione ai bisogni reali dei poveri. Tuttavia, come a Bologna, nei momenti in cui questi ultimi si sono di fatto organizzati e hanno fatto pressione allo Stato, essi hanno ottenuto l'accesso ad alcuni servizi pubblici di interesse sociale, così come alcune opere di infrastruttura urbana, costruendo i loro territori vissuti. Dal momento che i processi di organizzazione e mobilitazione sociale di queste popolazioni crescevano e si sviluppavano, esse cominciarono ad ottenere i beni di consumo collettivo di cui avevano bisogno per vivere in città, tra i quali la casa.

Ma se, da un lato, lo Stato - il principale bersaglio delle rivendicazioni dei poveri in Brasile - ha promosso l'accesso a tali beni di consumo collettivo, dall'altro, lo ha fatto principalmente con l'obiettivo di attenuare la forte situazione di conflitti sociali esistenti da secoli nelle città, invece di promuovere effettivamente il *diritto alla città*: localizzazioni fisse - scuole, centri sanitari, pavimentazione e drenaggio, casa ecc. - nei

territori dei poveri, ma non promuovendo il cambiamento delle condizioni di vita degli abitanti della città e la loro capacità di mobilitazione. Per questo, si può dire che l'accesso dei poveri ai servizi pubblici, compresi quelli relativi alla casa, è stato garantito senza la qualità che ogni cittadino ha diritto, come membro di una società democratica.

A Recife, siamo a conoscenza già di due pratiche importanti di uso del territorio che hanno cercato di prendere in considerazione la problematica sociale nelle politiche pubbliche abitative: la politica di urbanizzazione del Piano di Regularizzazione di Zone Speciali di Interesse Sociale (PREZEIS) che ha cominciato a prendere posto a livello locale, a partire dal 1987 (MIRANDA, 2005; LEITE, 2007; MORAES, 2009) e la Politica di Sradicamento delle Palafitte (PSP), che ha cominciato all'inizio di questo secolo, durante il periodo di amministrazione urbana locale del PL (LEANDRO, 2008). Quest'ultima viene già studiata da noi con borsa di studio del Consiglio Nazionale di Ricerca del Brasile (CNPq), attraverso il quale si sta analizzando l'attuale politica pubblica della casa popolare a Recife, a partire dall'uso del territorio nella PSP nella gestione urbana del PL. Si cerca di discernere in quale misura questa politica ritiene effettivamente le reali esigenze delle popolazioni colpite, per rispondere a ciò che c'è di nuovo nella pubblica amministrazione locale: accettazione alla realtà vigente o cambiamento di fatto di questa realtà? Alcuni risultati, ad esempio, ci mostrano che i rapporti di lavoro che intercorrono tra i residenti colpiti negli spazi in cui vivono e dai quali vengono trasferiti non sono considerati dalla pubblica amministrazione urbana locale. (CASTILHO, 2009)

L'argomento principale di questo studio si basa, quindi, soprattutto sul fatto che il territorio è sempre usato dallo Stato, nelle politiche pubbliche riguardanti i poveri, per garantire gli interessi egemonici della società capitalista, anche se in alcuni casi, come quelli che hanno seguito il modello Bologna, ci sia stata più resistenza agli imperativi di tale interesse. In Brasile, in particolare, ciò avviene in funzione, allo stesso tempo, della natura dei movimenti sociali, anche se ci sono stati cambiamenti significativi nelle loro prassi a partire, soprattutto, dagli anni '80 del XX secolo, e così in quel periodo si sono arrivati ad esercitare maggiore influenza nella gestione pubblica della casa popolare. Sono questi i movimenti che possono influenzare le politiche pubbliche a diventare realmente prossime ai bisogni sociali di ognuno, facendo che l'amministrazione pubblica consideri nelle sue azioni, come suggeriscono Racine, Raffesting e Rufy (1983), la *scala geografica*, e non puramente la *scala cartografica* degli eventi storici delle persone nel territorio. Ciò che ha un rapporto con la prospettiva di fare un "buon governo":

L'azione di governo delle trasformazioni deve, quindi, da una parte permettere che le pratiche sociali positive possano realizzarsi pienamente, e dall'altra correggere gli esiti negativi, offrendo, nello stesso tempo, nuovi indirizzi e nuove opportunità, salvaguardando l'equilibrio della città e affermando principi di giustizia sociale. (INDOVINA, 2006, p.39)

Il buon governo è quindi quello che non soffoca la vitalità urbana, ma che continuamente "rammenta" le lacerazioni che tale vitalità crea nel sul stesso tessuto e ricrea le condizioni di un nuovo sviluppo e di una nuova crescita culturale e sociale. Certo, il governo detta norme, produce un'*organizzazione normativa dello spazio*, ma la dialettica sociale, contrariamente a quello che pensano alcuni [...], non riesce ad essere soffocata. (Ibidem, p.220) (corsivi nell'originale)

D'altro canto, come già detto prima, questo insieme di processi deve essere seguito da vicino dalla scienza, dando visibilità ai problemi permanenti che ostacolano la realizzazione di un uso del territorio che, a partire della pratica del buon governo, promuova la qualità urbana e, di conseguenza, l'effettivo sviluppo sociale nella sua complessità.

### 3. IL METODO E I CONCETTI USATI NELL'ANALISI

Il punto di partita di quest'analisi è la geografia, un campo della conoscenza scientifica che studia la società attraverso la sua dimensione territoriale, la quale è sempre usata come mezzo e condizione per la realizzazione della vita umana in tutte le sue azioni. E questo, secondo gli interessi rappresentati da progetti

di vita elaborati non solo a livello teorico, ma anche a livello di pratica sociale, al fine di guadagnare posizioni importanti per la sua esistenza. Si considera dunque il territorio vissuto come territorio usato, e questo soprattutto perché le azioni sociali, qualunque esse siano, hanno sempre una base materiale come riferimento, supporto e condizione delle proprie azioni. Un esempio: ciò che succede a quelle attinenti alla politica pubblica della casa popolare.

Considerare il territorio nella prospettiva del suo uso è dunque un punto di partenza fondamentale per il compito della scienza nella società. In questo senso, secondo Zanetto (2009, p. 3): "[...] chi rinuncia al terreno, non è geografo, fa un altro mestiere [...]", anche se il lavoro del geografo deve essere realizzato mediante una forma di *analisi relazionale* che affronta e si impegna nel dialogo, allo stesso tempo, con il contributo di altri settori scientifici - storia, scienze politiche, sociologia, psicologia, economia, studi ambientali, ecc. - in una prospettiva contemporaneamente complessa e interdisciplinare. Nel tentativo di approfondire il concetto di cui si è appena parlato, basandosi sugli insegnamenti appresi nel settore metodologico oriundi dalla storia, come quello che si riferisce all'importanza della teoria nella spiegazione dei fenomeni, il medesimo autore dice che: "[...] il fascino della ricerca stava nelle regole strette della teorizzazione, nel trovare spiegazione di fatti territoriali attraverso i fatti territoriali, nel sapere dare senso ai frutti dell'azione umana sulla natura senza interrogare altri che questi artefatti. [...] La geografia è [...] dar ragione dei fatti con la teoria [...]". (Ibidem, p.4)

Con lo scopo di comprendere la complessità di uso del territorio nella politica pubblica della casa popolare nel mondo contemporaneo, stimolando il dibattito tra qualche esperienza messe in pratica, si ha intenzione di avvicinarci ad una prospettiva che cerca sempre di più chiarire la natura del processo di formazione dei territori umani costruiti, vissuti e usati, individuando regolarità, dinamiche, cambiamenti e modelli nelle realtà studiate. In questo senso:

Si ricorre ad un tipo di ragionamento comparativo di cui possiamo scoprire delle regolarità, vedere traslochi e trasformazioni, costruire modelli e tipologie, individuando continuità e discontinuità, somiglianze e mezzi differenze e delucidando le determinazioni più generali che regolano i fenomeni sociali. (SCHNEIDER & SCHMITT, 1998, p.49)

Non si sta, dunque, prendendo in considerazione le analisi comparative come una semplice tecnica di raccolta di dati e informazioni in una prospettiva empirica; ma come un approccio metodologico a largo raggio che dia supporto alla nostra teoria di analisi territoriale; e questo, soprattutto, perché:

Secondo Marc Bloch, "[...] applicare il metodo comparativo, nel contesto delle scienze umane [...] consiste nel cercare di spiegare loro, le somiglianze e le differenze che presentano due insiemi di natura analoga, nate da mezzi sociali diversi". I mezzi sociali di cui parla Bloch possono essere società distanti nel tempo e nello spazio (questa applicazione è [...] propria della storia), o le società sincroniche, vicine nello spazio, e che possiedono uno o più punti di origine comune. Questo tipo di approccio consente di conciliare, da un lato, il lavoro di elaborazione teorica, dall'altro, l'interesse rivolto all'analisi di specifici processi sociali. (Ibidem, 1998, p.33)

Questi *mezzi di comunicazione sociale* sono considerati territoriali nella misura in cui le azioni sociali, come la politica pubblica in campo sociale e l'uso dei territori già storicamente costruiti dalla società, anche se situati in diversi contesti storici, si trovano collegati dalla logica di ciò che Harvey (2005) chiama di sviluppo *storico-geografico ineguale*. Con questo atteggiamento metodologico, si intende: riconoscere, ai fini del confronto, i principali modelli di politica pubblica della casa popolare, nella storia urbana della città, dimostrando le loro somiglianze (*momento analogico*, secondo Bloch, *apud* SCHNEIDER & SCHMITT, *Op Cit.*) e le differenze tra i casi selezionati (*momento contrastivo*, ibidem); analizzare le pratiche di uso del territorio, i modelli indicati, evidenziando i loro progressi e problemi così come la sua natura filosofica; esaminare le specificità territoriale di questa politica pubblica, considerando le realtà di paesi con formazione territoriale differente; spiegare la natura intima di uso del territorio nella gestione della politica pubblica della casa popolare, nel corso della storia della costruzione del territorio urbano; nonché scoprire e spiegare gli

elementi comuni tra i differenti casi di uso del territorio nella politica pubblica di interesse sociale, con le molte vie possibili per il cambiamento.

Per quanto riguarda i principali concetti usati in quest'analisi, si fa la presentazione di quelli concernenti, soprattutto, alla politica pubblica, all'uso del territorio della casa popolare - e all'uso del territorio. Il primo si riferisce alle azioni progettate e realizzate da istituzioni dello Stato, al fine di soddisfare le esigenze della collettività sociale dei territori in cui si verificano. Detto altrimenti,

Per politiche pubbliche si intendono quelle azioni attivate da un *operatore pubblico* (si fa riferimento, cioè, a decisioni aventi un qualche contenuto operativo), tendenti ad affermare un *interesse generale* secondo scelte legittimamente espresse da organi istituzionali. Le politiche possono anche avere un contenuto settoriale (casa, trasporti, ecc.), ma esse si devono caratterizzare per non essere di parte, e implicitamente o esplicitamente, esse fanno riferimento ad un interesse generale. (INDOVINA, 2006, p.34) (corsivi nell'originale)

Ci dovrebbe essere un equilibrio tra le politiche pubbliche di interesse economico e interesse sociale. Durante la formazione territoriale in Brasile fino ad ora, secondo Araújo (2000), le politiche di interesse economico sono state le più privilegiate dallo Stato. Tuttavia, l'intensificazione dei movimenti sociali e l'inserimento di politici di ala sinistra nelle istituzioni dello Stato hanno promosso insieme cambiamenti significativi nella costruzione e attuazione delle politiche pubbliche, tra cui quelle della casa popolare. Però, come dice la stessa autrice, queste politiche hanno avuto una caratteristica maggiore di sviluppo che di veramente sociale.

Il secondo riguarda l'esempio di azioni pubbliche rivolte a risolvere la questione di abitazione per i poveri, cercando l'effettivo cambiamento delle precarie condizioni di vita di quelle popolazioni. Quel che è stato conquistato dai movimenti sociali che si sono intensificati da allora. Fino agli anni 80 del XX secolo, secondo Souza (1991), non c'era una legge che proteggesse le persone che avevano occupato terreni urbani, nonostante ci siano state alcune azioni positive negli anni 70 del XX secolo (PROMORAR). Dopo l'esperienza dei PREZEIS (1987) e dell'attuale PSP (2001), si vede che le forme di politiche pubbliche della casa popolare sono cambiate un po', ma non si può dire ancora che questo cambiamento è radicale, cioè, che ci sia stato un cambiamento effettivo nell'ambito della sua natura sociale.

Come i cambiamenti sociali necessari nelle nostre città non possono avvenire senza trasformazioni effettive dell'idea che si ha del territorio, ci conviene esaminare la natura delle pratiche attuali di uso del territorio nelle politiche della casa popolare, mettendo loro a confronto non solo nella scala di tempo, ma anche in scala territoriale inerente a formazioni territoriali capitalista. Così, come l'ha già fatto Valladares (2006), ci allontaneremo di più della *teoria della marginalità* e della *cultura de la povertà*, considerando le diverse forme di abitazione costruite dai poveri - favela, palafitta, ecc. - non come un male ad essere sradicato, ma come una soluzione su cui si deve riflettere affinché si concretizzino delle condizioni più umane per quanto riguarda all'abitare.

Il terzo, come già detto, si riferisce all'idea che ogni pratica sociale si verifica in un territorio particolare che è sempre usato come condizione al proprio l'essere sociale (SANTOS, 2007). Tuttavia, il territorio è generalmente usato per soddisfare gli interessi delle classi sociali egemone a volte appartenenti ad altre formazioni territoriali lontane, che sempre vogliono dominare quelle formazioni in cui la società ritiene di essere meno organizzata e mobilitata. Ma allo stesso tempo, si capisce che i poveri possono fare la differenza e cambiare questa situazione quando si mobilitano fortemente, e chiedono allo Stato le garanzie all'esercizio dei loro diritti e, a sua volta, del diritto a politiche pubbliche che promuovino la qualità della vita in città. In questa prospettiva, "[...] il territorio non è più dato *a priori* come 'materia primordiale'. È un risultato, una produzione, una creazione collettiva". (MONGIN, Ibid, p.302) Allo stesso tempo, si deve considerare che,

[...] "sul territorio locale, quello dove la lotta del luogo sostituisce la lotta di classi, può emergere una città come *Insurgent City*, [questa] non è una città isolata, una città liquida e casuale sul punto di scomparire al primo soffio di vento della storia; la trama utopica della città mette le città in relazione tra loro. [...] L'urbano è quindi una continua creazione collettiva, un progetto comune che ricostruisce il collegamento sociale e 'ricrea un immaginario sociale' ". (Ibidem., pp.302-303).

Pertanto, oltre al carattere interdisciplinare dell'analisi territoriale, si rinforza, in concomitanza, l'interrelazione dei livelli locale e globale del processo di produzione della città, ed è importante sapere in che modo le politiche pubbliche di interesse sociale possono infatti costituire reazioni e azioni collegate, in particolare, agli interessi globali, verso il popolo nella sua complessità.

Inoltre, questa prospettiva comparata sarà presa in considerazione, contemporaneamente, nel tempo e nello spazio, due dimensioni fondamentali dell'analisi sociale. Nel tempo, sottolineando, soprattutto, il processo di evoluzione storica della pratica di uso del territorio nella gestione della casa popolare secondo i riorientamenti politici e sociali dello Stato, nei casi considerati; e questo, tenendo conto delle dimensioni diacroniche (successioni) sincroniche (coesistenze) insieme. In questo modo si deve ricordare che:

In ogni luogo, i sistemi successivi del sociale distinguono periodi diversi, permettendo loro di parlare di oggi e di ieri. Questo è l'asse di successioni. In ogni luogo, il tempo delle molte azioni e dei diversi attori e il loro modo di usare il tempo sociale non sono gli stessi. Nella vita comune di ogni momento, gli eventi non sono successivi, ma simultanei. [...] L'asse delle coesistenze. [...] La comprensione dei luoghi nella loro situazione attuale e la loro evoluzione dipende dalla considerazione dell'asse delle successioni e l'asse delle coesistenze. (SANTOS, 1997, p.126)

Nel corso del tempo, la vita sociale si svolge nello spazio territorizzato e a partire dall'uso di questo spazio, in qualità di territorio, dalle persone durante l'esecuzione delle loro azioni, il territorio è organizzato; e per mezzo di questa organizzazione territoriale si coordina e si regola il tempo sociale. Così, il territorio diventa "[...] *l'ordine delle coesistenze possibili [vedendo] il tempo come simultaneità*". (Ibidem, p. 127). Così, possiamo assumere che:

[...] Il tempo come successione è astratto e il tempo come simultaneità è il tempo concreto, in quanto è il tempo della vita di tutti. Lo spazio è quello che riunisce tutti quanti, con le loro molteplici possibilità, che sono possibilità differenti di uso dello spazio [del territorio], relative alle diverse possibilità di uso del tempo. (Ibidem)

Donde, la rilevanza della prospettiva di analisi comparata nell'uso del territorio, visto che, soprattutto alla luce delle caratteristiche socio-culturali inerenti a ciascuna formazione territoriale considerata, la natura delle azioni sociali sarà diversa. Pertanto, vi sono notevoli differenze per quanto riguarda la natura della pratica di politiche pubbliche, secondo le posizioni dei paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, nonché riguardo alla reale possibilità di cambiamenti verso l'uso del territorio nel senso della costruzione dello *spazio del cittadino* (SANTOS, 1987) e promuovendo l'effettivo *diritto alla città* (LEFEBVRE, 1991), come risultato della pratica del buon governo. È chiaro che il territorio, come istanza sociale usata, nel suo continuo processo di movimento:

[...] Non è solo l'insieme dei sistemi naturali e sistemi di cose sovrapposte; il territorio deve essere inteso come un *territorio usato*, non il territorio in sé. Il territorio usato è il suolo più l'identità. L'identità è il senso di appartenenza a ciò che ci appartiene. Il territorio è il fondamento del lavoro; il luogo dello scambio materiale e spirituale e dell'esercizio di vita.[...]. E' il territorio usato che è una categoria di analisi. (SANTOS, 2007, p.14)

Confrontando poi i risultati ottenuti nelle ricerche documentali, bibliografiche e di campo in Brasile e in Italia, si sta in grado di promuovere e contribuire al presente dibattito sulla natura della politica pubblica della casa popolare, identificando il contributo che ogni formazione territoriale considerata sta dando alla ricerca della risoluzione di uno dei problemi più gravi e secolari relativi alla questione sociale, cioè, l'abitazione per le persone provenienti da ceti poveri nell'ambiente urbano.

#### **4. LA RICERCA: Risultati principali e discussione**

Studiando la città e la pianificazione territoriale per vivere meglio, durante il suo lungo percorso accademico, il geografo italiano Giacomo Corna Pellegrini ci ha lasciato un'importante lezione:

Io continuo ad amare la città. Cerco di capirla, anche quando la trovo brutta e degradata. Cerco di migliorarla, quando mi si offre l'occasione di progettarne il riuso o gli sviluppi futuri. Pensare alla città è pensare agli uomini che la vivono o la vivranno. [...] Il tema della città, nelle [sue] opere [...] corre [...] *come valore morale*,

*come paesaggio umano, come luogo di produzione, di lavoro ma anche ludico, come spazio.* (apud MORAZZONI, 2010, p.17) (corsivi nell'originale)

Non si deve mai, dunque, abbandonare l'idea di capire la città nello scopo di migliorarla. In effetti, la città comprende l'insieme dei territori vissuti in qualsiasi società, ragione per cui la sua organizzazione territoriale deve essere, continuativamente, rivista, ripensata e rifatta, affinché il suo processo di adattamento alle necessità umane sia perfezionato nel senso della qualità di vita a seconda delle vicissitudini del tempo storico. Lo stesso deve essere considerato per quel che riguarda l'insieme delle pratiche sociali che producono la città, attraverso l'uso dei suoi territori, tra le quali si trovano quelle concernenti la politica pubblica della casa popolare.

Comunque, come si ha visto nella seconda sezione di questo scritto, l'organizzazione territoriale delle città ha preso piuttosto la direzione degli interessi della speculazione immobiliare, i quali normalmente non si collegano con quegli inerenti le necessità reali dei poveri; benché abbia avuto delle esperienze differenti di uso del territorio durante qualche momento della dinamica storica urbana. Tant'è che questa dinamica può essere rappresentata, in generale, da due modelli di fare l'urbanistica: il modello Haussmann e il modello Bologna. (Figura 1) Nonostante ciò, si deve avere prudenza per quanto riguarda la considerazione di modelli di rappresentazione territoriale nell'interpretazione della realtà umana, dato che questa è molto dinamica, cambiando spesso a seconda delle vicissitudini storiche. In realtà, di rado un modello di politica pubblica creato altrove non si adatta mai, perfettamente, ad un'altra città qualsiasi essa sia.

| CARATTERISTICHE PRINCIPALI  | MODELLI PIÙ USUALI NELLA POLITICA DELLA CASA POPOLARE |                 |
|---|---|-----------------|
|   | Modello Haussmann                                     | Modello Bologna |
| Intervenzione urbana autoritaria  | X   |                 |
| Spostamento degli abitanti poveri presenti nella zona oggetto degli interventi urbani | X   |                 |
| Valorizzazione della zona ristrutturata   | X   |                 |
| Forte gentrificazione   | X   |                 |
| Costruzione delle case popolari fuori città   | X   |                 |
| Intervenzione urbana con la partecipazione degli abitanti locali                      |   | X               |
| Mantenimento degli abitanti presenti nella zona oggetto degli interventi urbani       |   | X               |
| Valorizzazione della zona ristrutturata   |   | X               |
| Tendenza ad evitare la gentrificazione  |   | X               |

**Figura 1 – Tabella riassuntiva dei modelli di politica pubblica della casa popolare, nelle città.**

Fonte: Ricerca bibliografica dell'autore.

Se da un canto le politiche pubbliche della casa popolare a Recife hanno seguito una tendenza nella direzione del modello Haussmann; d'altro canto, nel corso della sua storia urbana, ci sono stati due momenti in cui questa tendenza è stata interrotta: l'uno durante gli anni '80 del XX secolo - con l'esperienza del PREZEIS (Piano di Regularizzazione di Zone Speciali di Interesse Sociale) - e l'altro a partire dall'anno 2001 - con quella del PSP (Politica di Sradicamento delle Palafitte) -, entrambi i momenti dovuti alla forza dei movimenti sociali urbani.

Il PREZEIS è uno strumento urbanistico per le Zone Speciali di Interesse Sociale (ZEIS) - create ed inserite nella legge di Uso ed Occupazione del Suolo (LUOS) del 1983 - che garantisce la permanenza dei residenti poveri nelle aree da loro occupate, benché in quel periodo il Brasile fosse ancora sotto governi autoritari. È questo strumento giuridico che garantisce, dunque, il diritto dei poveri organizzati alla casa popolare in città, trattandosi di una conquista dei movimenti sociali locali, nella misura in cui le pressioni sociali allo Stato sono state le principali responsabili per il loro riconoscimento come popolazione urbana, rivendicavano il diritto di rimanere in città invece di essere espulsa durante il processo di valorizzazione spaziale legato puramente alla speculazione immobiliare, come non di rado era accade.

È interessante osservare che i movimenti sociali urbani per il diritto alla casa, ai trasporti pubblici e ad altri servizi sociali si diffusero sia in paesi dove il *welfare state* era esteso ed efficiente [...] sia in paesi dove l'intervento pubblico era marginale [...]. Ciò che queste lotte mettevano in luce ovunque erano i limiti della produzione capitalistica privata dello spazio urbano e i limiti dell'intervento pubblico, del *welfare state*, nella produzione e nel controllo dell'offerta di abitazioni e servizi urbani. [...] Va inoltre ricordato che queste lotte per la casa avevano tra i loro obiettivi anche quello di impedire la distruzione dei legami sociali ed economici [...] che si erano venuti a formare nel tempo nei quartieri minacciati da queste operazioni speculative: la popolazione espulsa dalle aree centrali sarebbe stata infatti dispersa nelle periferie o in qualche altra area degradata troncando così le reti di sostegno tra le famiglie, aggravando ancor più l'accessibilità al mercato di lavoro per le occupazioni meno remunerate e rendendo ancor più divisa socialmente e geograficamente la struttura urbana. (TORRES, 1996, pp.286-87)

La maggioranza delle aree povere a Recife, però, non ha ancora lo statuto di ZEIS. Perciò, i suoi residenti non possiedono, dunque, la garanzia di non essere spostati secondo dagli interessi legati alla speculazione immobiliare. I residenti colpiti dalla PSP, ritirati dalle zone di palafitte e trasferiti in condomini abitativi di case popolari costruiti in altri quartieri della città, erano quelli che si trovavano in aree pregiate e ambite dagli interessi immobiliari e che non avevano conquistato lo statuto di ZEIS per i loro territori. In seguito a tali azioni di spostamento, le aree in cui erano costruite le palafitte furono liberate per l'espansione e la modernizzazione delle strade locali, il rafforzamento degli investimenti immobiliari e la creazione di infrastrutture urbane per le attività ricreative (parchi, piazze, piste *da jogging*, ecc.) usate soprattutto dai residenti dei condomini di lusso nella zona.

Allo stesso tempo, molte persone sono state spostate senza la presa in considerazione del tessuto territoriale usato, quotidianamente, per guadagnarsi da vivere. Si tratta di un uso del territorio che mira "eliminare zone di povertà" al fine di rivalorizzarle, limitando i residenti in condomini lontani dalle loro strategie di esistenza, nella misura in cui le condizioni non li garantiscono la piena mobilità come un'esperienza urbana nel suo complesso. Quindi, in quale misura tali pratiche di uso del territorio - spostamento dei poveri - realmente consentono l'integrazione territoriale? O non si tratta di azioni che rafforzano piuttosto gli interessi di riconquista di territori per i gruppi più privilegiati della società, come Castells (1983) collocava negli anni '70 del secolo scorso?

Le peculiarità territoriali locali inerenti ad ogni città hanno un ruolo determinante nelle forme attraverso le quali i modelli di pratica urbanistica si avverano sia dal punto di vista delle politiche pubbliche urbane sia da quello della costruzione stessa della città. Nel caso della politica pubblica della casa popolare a Recife, con la

creazione delle ZEIS ed il suo inserimento nella LUOS, la pratica dello spostamento si è cambiata un po' e si è vista la garanzia del diritto dei poveri di rimanere nei territori occupati e costruiti da loro. Eppure, solo quei gruppi di residenti veramente organizzati, mobilitati ed impegnati nel compito d'ottenere il *diritto alla città* sono riusciti a conquistare lo status di ZEIS per i loro territori. (Figura 2) A partire da quegli anni in poi le caratteristiche principali della politica pubblica della casa popolare si sono avvenute attraverso soprattutto le pratiche di partecipazione dei residenti locali e senza il suo trasferimento. Nonostante ciò, dalla fine degli anni '80 in poi, grazie alla crisi economico-finanziaria dello Stato ed al debolimento dei movimenti sociali di quartiere, le tendenze neoliberalistiche si sono ritornate, occupando più spazi nel processo della gestione urbana. C'è da dire che ambedue le tendenze di politica pubblica della casa popolare hanno coesistito secondo le vicissitudini storiche e geografiche.

| CARATTERISTICHE PRINCIPALI  | MODELLO DELLA POLITICA DELLA CASA POPOLARE A RECIFE |                                    |                          |
|---|---|------------------------------------|--------------------------|
|   | Fino agli anni '80 del XX secolo                    | Durante gli anni '80 del XX secolo | A partire dall'anno 2001 |
| Intervenzione urbana autoritaria  | X   |                                    |                          |
| Spostamento degli abitanti poveri presenti nella zona oggetto degli interventi urbani | X   |                                    |                          |
| Valorizzazione della zona ristrutturata   | X   |                                    |                          |
| Forte gentrificazione   | X   |                                    |                          |
| Costruzione delle case popolari fuori città   | X   |                                    |                          |
| Intervenzione urbana con la partecipazione degli abitanti locali                      |   | X                                  | X                        |
| Mantenimento degli abitanti presenti nella zona oggetto degli interventi urbani       |   | X                                  | X                        |
| Valorizzazione della zona ristrutturata   |   | X                                  | X                        |
| Tendenza ad evitare la gentrificazione  |   | X                                  | X                        |

**Figura 2 – Tabella riassuntiva dei modelli di politica pubblica della casa popolare a Recife.**

Fonte: Ricerca bibliografica dell'autore.

Non si può nel medesimo tempo dimenticare l'importanza della ripresa dello Stato per quanto riguarda la fornitura della casa popolare ai poveri a partire del 2001, dopo le elezioni che portarono politici di sinistra e centro-sinistra, legati al PL, ai diversi livelli del governo brasiliano sia al livello municipale di Recife (2001: il Sindaco João Paulo Lima) che a quello nazionale (2002: il Presidente Lula). Tra l'altro, diversamente dalle politiche pubbliche urbane che seguiva il modello Haussmann, attraverso l'intervenzione fortemente

centralizzata di uno Stato autoritario, contemporaneamente, esse si svolgono in maniera più articolata tra di loro, stimolando più relazioni fra i livelli federale e municipale dello Stato brasiliano.

Le politiche pubbliche - tra le quali quella della casa popolare - sono state rafforzate soprattutto dopo le elezioni del Presidente Lula che, anche appartenendo al PL, ha ricreato gli strumenti per favorirla in maniera più articolata ed agevole. Fra i questi si trovano: il Ministero delle Città (*Ministério das Cidades*), istituito con lo scopo di sviluppare una politica urbana nazionale; il Consiglio Nazionale delle Città (*Conselho Nacional das Cidades*), forum creato non solo per discutere i problemi inerenti le città, ma anche per trovare le loro soluzioni in maniera più adatta al contesto storico attuale; il Programma per le Abitazioni di Interesse Sociale (*Programa de Habitação de Interesse Social - PHIS*), con il fine di costruire la casa popolare per i poveri delle città che abitano nelle favele, nelle palafitte ecc.; ed ha stabilito i mezzi di finanziamento della politica (*Orçamento Geral da União, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Programa Minha Casa Minha Vida*).

In ogni caso, malgrado questo contesto diverso, non si sono ancora cancellate le particolarità inerenti non solo uno Stato di cui la propria dinamica incontra ancora difficoltà nel resistere alla cultura di atteggiamenti autoritari, clientelistici e privatizzanti; ma anche una società in cui la povertà - oggettiva e soggettiva - è ancora molto forte. Detto in parole povere, i movimenti sociali non riescono ancora a superare i limiti della rivendicazione di beni materiali e, quindi, non raggiungono il vero bene che, unito ai precedenti, presentano le condizioni di cambiare la povertà: la cittadinanza. A proposito, secondo Santos (1987), in Brasile, non si è mai lottato per la condizione di cittadino, ma per quella di consumatore. Il contenuto delle interviste ad alcune persona che ha lavorato presso la Municipalità di Recife, durante il periodo che si svolge dall'anno 2001 fino all'ano scorso, mostra chiaramente la problematica sopramenzionata. In effetti, da un lato si vede che l'intenzione dell'attuale politica pubblica della casa popolare è:

[...] non solo quella di promuovere il diritto ad un'abitazione confortevole e sicura ma anche di, a partire dalla promozione di questo diritto, trasformare profondamente la vita dei residenti spostati, considerando le loro vere necessità sociali, economiche, culturali, psicologiche e territoriali nella sua complessità. (ex-collaboratore della politica della casa popolare presso la Municipalità di Recife, 2011)

Da un altro lato, però,

[...] il governo locale non è tanto impegnato quanto dovrebbe essere nella direzione di eseguire le mete sopra indicate affinché sia accaduta una trasformazione radicale nelle condizioni di vita dei poveri urbani; per cui si deve prendere in considerazione i desideri di tutti i soggetti coinvolti, imparando ad ascoltarli ed a dialogare con loro. (ex-collaboratore della politica della casa popolare presso la Municipalità di Recife, 2011)

Un indizio per mezzo del quale, veramente, è possibile notare l'allargamento del diritto a nuove abitazioni di qualità superiore a quella trovata nelle favelle e palafitte consiste nel fatto concreto della costruzione e consegna della casa popolare ai poveri (Figure 3 e 4). In effetti, in un periodo di solo sei anni, sono state consegnate nuove case per circa 2.428 famiglie povere residenti, precedentemente, nelle palafitte della città.



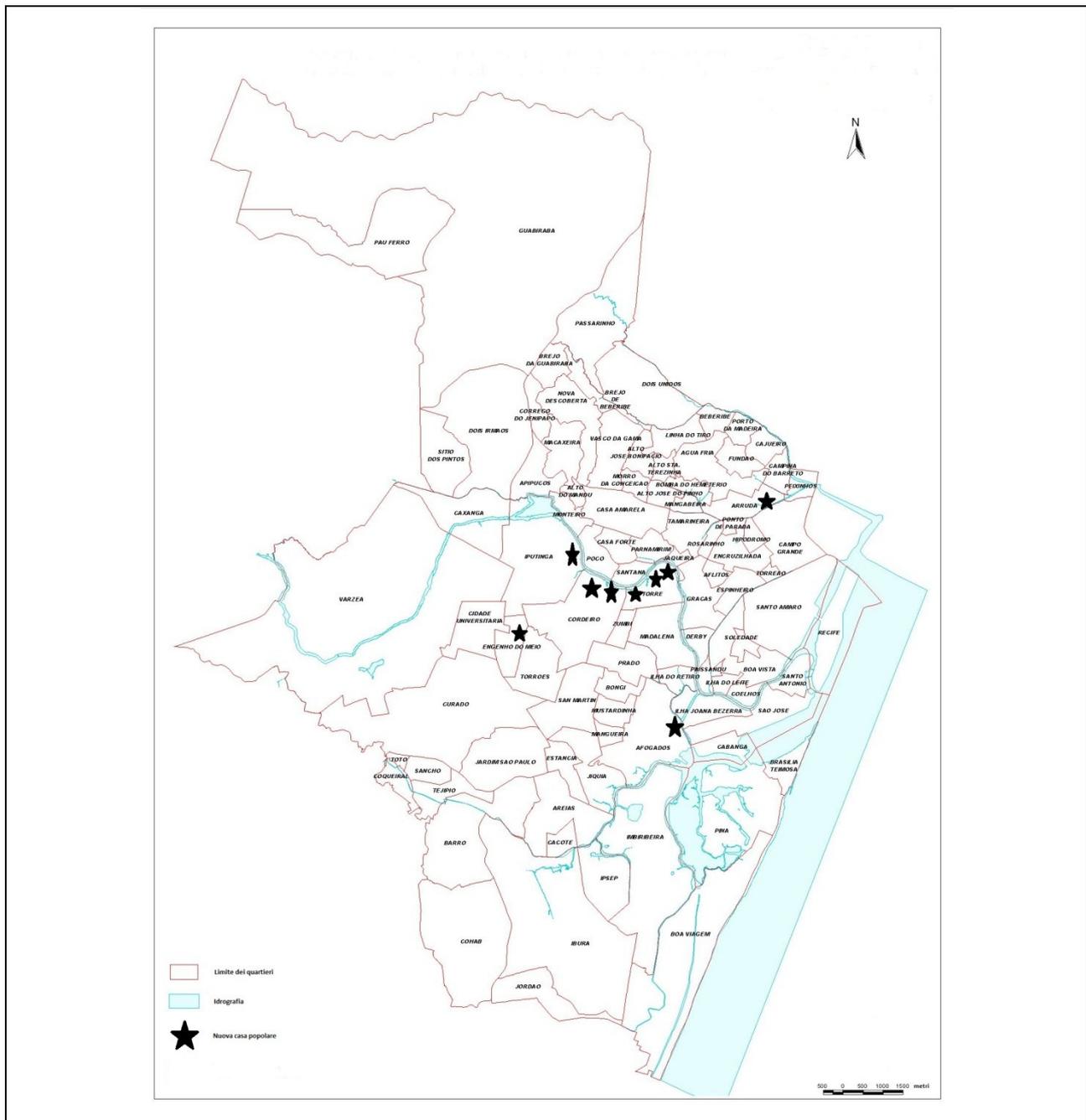
**Figura 3 – Recife – Case popolari costruite nei quartieri Cordeiro, il primo condominio costruito dalla PSP.** Fonte: foto scattate da Leandro nell'anno 2008 (tesi di laurea di cui siamo stati il relatore). Osservazione: si vede bene lo stato di degrado fisico degli edifici, per i quali si sono spostate famiglie provenute da vari territori della città. Oltre ciò, gli appartamenti sono piccolissimi, rendendo impossibile lo svolgimento di altre attività alle quali questa popolazione sta abituata: allevamento di animali, produzione di oggetti per vendere fuori ecc.



**Figura 4 – Recife – Case Popolare “Abençoada por Deus” con i residenti trasferiti da area di palafitte.** Fonte: foto scattate da Leadro (2008).

Tra l'altro, è palese la tendenza ad accentrare i poveri trasferiti in un settore della città lungo il fiume Capibaribe: nei quartieri Cordeiro, Iputinga e Torre (Figura 5). Ma perché l'accentramento in solo alcuni settori urbani della città? Per qualche funzionario della Municipalità locale, esso si deve, principalmente, alla disponibilità di terreni a basso costo, proprio in questa parte, per la costruzione della casa popolare. Ammettiamo che questa ragione sia vera. Però, si può anche congetturare che è più facile sorvegliare i poveri e le sue attività quando essi sono accentrati in solo qualche posto conosciuto e facile di controllare, operazione che fa parte del modello Haussmann. In effetti, in pratica:

Ora che ci allontaniamo dall'epoca delle conquiste territoriali e dell'industria di massa (“fordista”), i poveri non sono più considerati riservisti dell'industria e delle forze armate da tenere in buone condizioni affinché possano essere richiamati al servizio attivo in qualsiasi momento. Oggi investire nei poveri non è un “investimento razionale”. Essi sono una passività permanente, non un potenziale attivo. Le probabilità che “rientrino nei ranghi” dell'industria sono scarse e i nuovi eserciti professionali, piccoli e tirati a lucido, non hanno bisogno di carne da cannone. Il “problema dei poveri”, una volta visto come questione sociale, è stato in gran parte ridefinito in termini di legge e ordine. [...] Lo Stato non dedica più le sue attenzioni alla povertà con lo scopo primario e fondamentale di tenere in buone condizioni i poveri, ma con quello di sorvegliarli e di evitare che facciano danni o che creino problemi, controllandoli, osservandoli e disciplinandoli. (BAUMAN, 2011, pp.30-31)



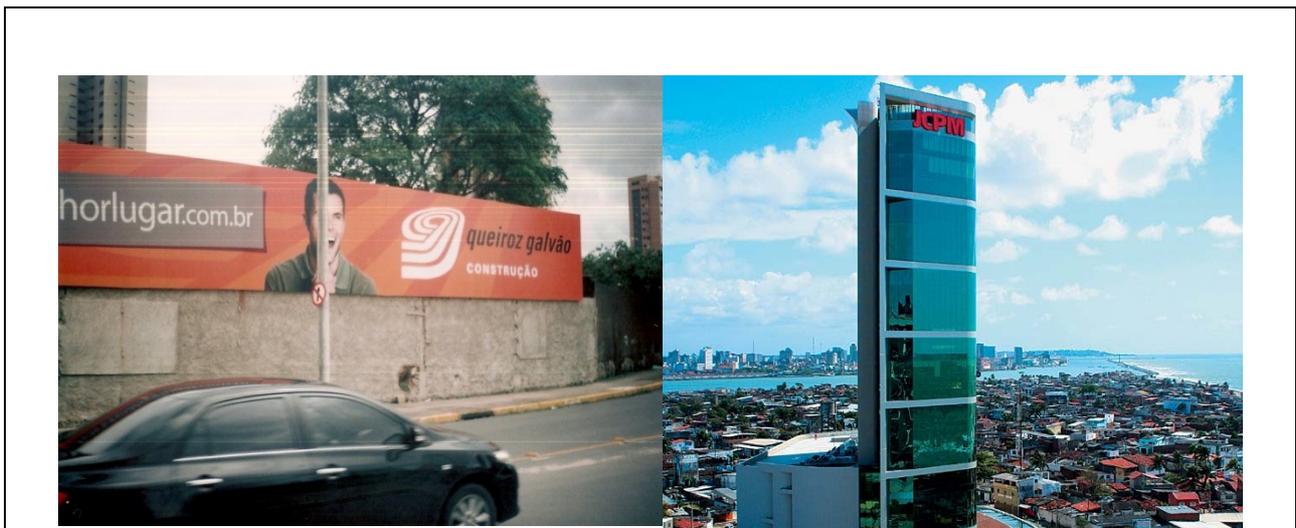
**Figura 7 - Comune di Recife - Distribuzione territoriale delle nuove case popolari costruite dalla PSP.** Fonte delle informazioni: ricerca di campo, realizzata dal 2008 al 2010. Base cartografica: Dipartimento di geomatica del Comune di Recife. Osservazione: si vede una tendenza alla localizzazione delle case popolare nella metà del corso del fiume Capibaribe.

Anche se i poveri oggetto dell'azione d'intervento urbanistico del PSP non sono spostati al di fuori dal territorio comunale e stanno accedendo alla casa popolare di qualità superiore a quella dove risiedevano precedentemente (palafitta), essi sono strappati del suo tessuto territoriale storicamente costruito, il quale assicurava ai loro membri diverse forme di guadagno e d'aiuto comunitario e sociale. I residenti delle palafitte a Brasilia Teimosa - vicino a Boa Viagem, quartiere in cui risiede una popolazione molto ricca -

sono stati spostati a Cordeiro, quartiere che si situa ad una distanza da circa 8 chilometri da quello quartiere. Questo tipo di azione crea, dunque, un serio problema per la sostenibilità della popolazione nelle città, il quale non può essere trascurato dalle politiche pubbliche: il governo locale, ad esempio, non ha assicurato ai capi delle famiglie spostate né il lavoro fisso, né le condizioni di mobilità nella città affinché essi potessero mantenere i loro vincoli con il precedente mercato del lavoro informale. Oltre tutto, le spese mensili delle famiglie sono state aumentate dato che, a partire dall'occupazione delle nuove case, ognuna di esse ha dovuto pagare le bollette della luce e dell'acqua tra altre.

D'altro canto, occorre la liberazione delle aree dalle palafitte occupate precedentemente dai poveri, le quali diventano oggetto di ristrutturazione urbana (Figure 6 e 7) nel contesto attuale della politica economica nazionale e, quindi, si valorizzano. C'è da dire che:

Non c'è più niente o quasi che distingua la "sinistra" dalla "destra" sul terreno della politica economica, o della politica in generale, eppure, per consenso condiviso dalla destra e dalla sinistra, quelle politiche non sono di destra o di sinistra, ma semplicemente "buone". Non esistono oggi una visione o un programma politico riconoscibilmente di sinistra che si appellino all'immaginazione degli elettori e li convincono che una "buona politica economica" possa essere una politica economica di sinistra". Secondo la linea di pensiero alternativa a una opposizione tradizionale, essere di sinistra" significa fare in modo più completo il lavoro che la "destra" reputa necessario ma che non riesce a farlo bene. È stato il *New Labour* di Tony Blair a porre le fondamenta istituzionali delle idee abbozzate da Margaret Thatcher secondo cui "la società non esiste, esistono solo individui e famiglie" e di una individualizzazione, privatizzazione e deregolamentazione sfrenata. (BAUMAN, 2011, p.52)



**Figura 6 - Recife - Arlindo Gouveia e Brasília Teimosa: aree in processo di ristrutturazione urbana, dopo lo spostamento dei residenti poveri.** Foto a sinistra, scattata da Leandro (2008); e immagine a destra, presa da Skyscrapercity (2007). Osservazioni: gli interventi urbanistici in questione hanno fatto crescere sia gli spazi per la mobilità automobilistica privata, sia la costruzione di edifici moderni ed elevati.

In effetti, per quanto riguarda l'uso del territorio nella politica pubblica della casa popolare, è palese qualche mutamento dal punto di vista principalmente dalla sua forma, ma niente cambia da quello dal suo contenuto. Il territorio è, appunto, usato nella direzione della valorizzazione della dinamica urbana in generale, legata agli interessi della speculazione immobiliare e finanziario, invece di promuovere la vera qualità di vita nella sua complessità.



**Figura 7 – Recife – Vila Vintém II, area in processo di ristrutturazione urbana dopo lo spostamento dei residenti poveri.** Fonte: foto scattata da Leandro (2008). Osservazione: si vede, nella parte inferiore a sinistra, l'area già liberata dalla presenza dei poveri, dopodiché hanno fatto un'intervenzione urbanistica con la meta di costruire una piazza ed estendere la maglia stradale nei dintorni.

A vedere di Leandro (2008), alcuni condomini costruiti (ad esempio: Conjunto Residencial do Cordeiro, il primo della PSP) sono stati occupati da famiglie di caratteristiche culturali molto diverse, senza che i funzionari della Municipalità prendessero questa diversità in considerazione. Donde si deduce, al livello del quotidiano interno del conominio, lo svolgimento di altri gravi problemi relativi alla difficile coesistenza tra queste famiglie dentro il condominio: principalmente i rapporti litigiosi e le difficoltà di coesistenza tra i residenti, di cui si nota una permanente situazione di melessere nei confronti dell'abitare quei condomini.

Per quanto concerne ancora la scala locale della problematica in questione, Lima (2010) si riferisce al problema dell'assenza di spazi pubblici collettivi nell'interno del condominio. A livello del quartiere, secondo l'autrice, c'è anche il problema riguardante la propria logica attraverso la quale i condomini sono stati costruiti, staccati dai loro dintorni per i muri che isolano i residenti, invece di essere inseriti nel contesto del nuovo quartiere. Dopodiché lei ha fatto suggerimenti con lo scopo di proporre la revisione della politica della casa popolare per i poveri, volta a correggerla e modificarla nella direzione della promozione della qualità di vita: costruire le case popolari nella propria area in cui i residenti vivono; mantenere e perfezionare le reti sociali di aiuto, creare vere opportunità di miglioramento della vita, distruggere i muri, affinché lo spazio del condominio sia integrato alle vie pubbliche della città; impiantare spazi pubblici sia all'interno che all'esterno dei condomini, con la meta di promuovere l'integrazione dei residenti con i loro nuovi ambienti; costruire un Centro Civico ed accompagnare questo processo da vicino finché il problema sia risolto.

Se si pensa che si conseguirà risolvere i problemi della città con queste procedure semplici di uso del territorio, senza prendere in considerazione la complessità del tessuto territoriale in cui vivono le popolazioni ad essere spostate, si sbaglia, aggravandoli ancora più. Cosa accadrà, nel futuro della città, se la gente povera, che è soggetta ad una politica di spostamento che non considera il suo tessuto territoriale storicamente costruito? Cosa succederà se questa gente continuerà senza la garanzia effettiva di opportunità di lavoro e di vita con dignità? Se la Municipalità avesse ascoltato i poveri bersaglio della PSP, forse la situazione della vita - dal punto di vista fisico e sociale, della convivenza tra i residenti - nei nuovi condomini sarebbe stata diversa. Appunto, durante l'inizio della realizzazione dei progetti di costruzione delle case popolari,

[...] la gente già indicava la necessità di mantenere i suoi mezzi di guadagno [lavoro informale]; inserire spazi pubblici e commerciale [piccolo commercio informale]; l'ampliamento dello spazio degli appartamenti per svolgere altre attività che la residenziale ecc. Però, la Municipalità sempre diceva che il progetto già era stato approvato dalle agenzie di finanziamento e che, perciò, non si poteva cambiarlo più. (ex-collaboratore della politica della casa popolare presso la Municipalità di Recife, 2011)

L'attuale esperienza della politica della casa popolare a Recife, messa in pratica dal 2001 in poi possiede qualche somiglianza e differenza con relazione all'esperienza di Bologna alla quale si riferiscono alcuni gestori pubblici locali (Figura 8). Per quanto riguarda le somiglianze tra di loro, quella di Recife si tratta, effettivamente, di una politica più sensibile alla problematica dei poveri, messa in pratica da un gruppo politico di tendenza ideologica alla sinistra e centro-sinistra con lo scopo di promuovere la sua integrazione territoriale alla vita urbana contemporanea.

| BOLOGNA  |  | RECIFE   |   |
|--|--|--|---|
| Somiglianze  | Differenze   | Somiglianze  | Differenze  |
| Politica urbana di tendenza sinistra e centro-sinistra               | Intervento urbanistico sul territorio del centro storico                       | Politica urbana di tendenza sinistra e centro-sinistra               | Intervento urbanistico sui diversi territori  |
| Più sensibilità nei riguardi delle necessità dei ceti sociali poveri | Manutenzione dei residenti poveri, nella zona ristrutturata del centro storico | Più sensibilità nei riguardi delle necessità dei ceti sociali poveri | Spostamento dei residenti poveri, della zona ristrutturata verso altre zone della città |
| Intenzione di promuovere l'integrazione territoriale                 | Cura nei confronti del tessuto territoriale dei residenti precedenti           | Intenzione di promuovere l'integrazione territoriale                 | Trascuratezza nei riguardi del tessuto territoriale dei residenti precedenti            |
| Pressione sociale per il mutamento della realtà urbana vigente       | Organizzazione più forte della società civile                                  | Pressione sociale per il mutamento della realtà urbana vigente       | Organizzazione più debole della società civile  |

**Figura 8 - Tabella riassuntiva della prospettiva comparata della politica della casa popolare per i poveri delle zone ristrutturate della città.** Fonte: ricerche documentali, bibliografiche e di campo dell'autore.

Per quanto concerne le differenze fra le due esperienze, si vede che, a Recife, la politica della casa popolare, fino ad ora, ha continuato a spostare dalle zone ristrutturate i residenti poveri, promuovendo un processo di gentrificazione delle zone liberate dalle palafitte e favelle; nei casi qui analizzati, i poveri furono stati trasferiti dai loro quartieri, strappandoli dai loro tessuti territoriali costruiti da loro stessi nel corso della sua storia di vita; e non ci è stata avvertita un'effettiva partecipazione dei poveri nel processo di elaborazione e realizzazione dei progetti della costruzione della casa popolare.

Forse questo insieme di problemi ora identificati si deve soprattutto all'assenza di un processo di organizzazione e mobilitazione sociale in cui la gente sia veramente consapevole della sua forza per l'esercizio dei suoi diritti civili. In effetti, c'è una politica pubblica diversa per quanto riguarda la promozione dell'accesso alla casa, sebbene non riesca effettivamente ad andare più avanti ad una nuova direzione come dicono i programmi e progetti dei governi. Nella città brasiliana, pertanto, non si è riuscito a fare altro che promuovere l'accesso alla casa popolare. Perciò, se da un lato l'attuale esperienza della politica pubblica della casa popolare a Recife si è avvicinata di quella di Bologna, da l'altro tuttavia non si può dire

che si trattano della stessa politica pubblica, forse continua ancora una pratica del modello Haussmann, ma con alcuni aspetti del modello Bologna in qualità di “aspetti decorativi”.

Comunque, dato che lo Stato non è un *blocco monolitico* e che la dinamica sociale non si ferma mai, esiste la possibilità di cambiare la natura dell'attuale uso del territorio nella politica pubblica della casa popolare. Quindi, si può trovare, all'interno del proprio Stato - nei suoi livelli locale e federale -, dei funzionari e collaboratori che dicono che la logica delle attuali politiche pubbliche in generale devono cambiare nel senso di democratizzare la società nella sua totalità. Così, i gestori delle politiche pubbliche devono:

[...] comprendere meglio le persone e le famiglie bersagli delle sue azioni come soggetto, e non come semplice oggetto. [...] lavorare in maniera più articolata sia nei confronti della società, sia nei confronti del proprio Stato. [...] disponibilizzare più denaro, usandolo in maniera più efficace. [...] istituzionalizzare, in pratica, la vera partecipazione delle popolazioni povere coinvolte, ascoltandole e rispettandole. [...] promuovere la qualità della vita nelle città. (collaboratori della politica della casa popolare presso la Municipalità di Recife, 2009)

Questo insieme di atteggiamenti diversi attribuiti alla gestione pubblica dai suoi propri gestori costituisce, dunque, le caratteristiche fondamentali alla realizzazione del *buon governo*, per cui anche la scienza deve contribuire in maniera creativa. In questo senso,

[...] lo straordinario potenziale creativo della scienza sta nella sua capacità di confutazione, non nella forza delle prove: queste ultime sono destinate a restare per sempre semplici “attestati di servizio”, accettati solo fino a nuovo avviso e a condizione che non sia stata (per il momento) fornita prova contraria. La grandezza della scienza risiede nel suo costante invito alla critica e alla confutazione. [...] L'enorme potenziale cognitivo della scienza risiede nella modestia e nell'autocritica, non nell'arroganza e sicurezza sua o di chi se ne fa profeta. (BAUMAN, 2011, p173)

Essendo consapevole di aver fatto un'analisi che, ispirata per l'essenza di quest'ultima citazione, invita la società brasiliana alla *critica* e alla *confutazione* nei riguardi delle sue proprie pratiche di uso del territorio, si intende contribuire alla realizzazione di una politica pubblica diversa, nella prospettiva del miglioramento della città. Così è che si sarà capace di raggiungere non solo al buon governo, ma al tempo stesso alla qualità e, conseguentemente, sostenibilità della vita umana in città.

## 5. CONCLUSIONI

Si nota che l'esperienza dell'attuale politica pubblica della casa popolare a Recife, si è, da un lato, avvicinata di quella di Bologna degli anni '70 per quanto riguarda le sue intenzioni: più sensibile alla problematica dei ceti poveri della città, messa in pratica da un gruppo politico di tendenza ideologica alla sinistra e/o centro-sinistra, con lo scopo di promuovere la sua integrazione territoriale alla vita urbana. Da l'altro, però, in pratica, non si può dire che si tratta della stessa politica pubblica, anche se la Municipalità di Recife si è ispirata in qualche principio inerente quell'esperienza europea, secondo sostengono alcuni gestori pubblici - funzionari e collaboratori - locali. Inoltre, non c'è stata avverata un'effettiva partecipazione di questa popolazione nel processo di elaborazione e realizzazione dei progetti della costruzione della casa popolare.

In realtà, a Recife, la politica contemporanea della casa popolare, avviata nel 2001, ha continuato a spostare i residenti poveri - soprattutto quelli meno organizzati socialmente - dalle zone ristrutturate o ad essere ristrutturate, promuovendo un processo di gentrificazione in queste zone dopo esser state liberate dalle favelle e palafitte, tramite le azioni del Programma di Sradicamento delle Palafitte. Questi poveri, senza aver conquistato lo status di ZEIS per i territori di cui provenivano, furono stati trasferiti dai loro quartieri, strappandoli dai loro tessuti territoriali costruiti da loro stessi nel corso della sua storia di vita: nel caso dei residenti delle palafitte localizzate nel quartiere Brasília Teimosa ad esempio, essi furono spostati per le case popolari costruite nel quartiere Cordeiro il quale si trova ad una distanza di circa otto chilometri dall'area di provenienza.

E tutto questo senza la garanzia di un lavoro capace di compensare la perdita delle loro occupazioni informali precedenti, neppure delle condizioni di mobilità urbana. Perciò, l'attuale politica pubblica della

casa popolare a Recife segue piuttosto principi legati al modello Haussmann di uso del territorio urbano con alcuni aspetti inerenti il modello Bologna in qualità di “aspetti decorativi”, con lo scopo principalmente di mascherare la vera natura di questo uso del territorio, anche se sotto la gestione di un gruppo politico-ideologico di tendenza a sinistra e/o centro-sinistra legato al Partito dei Lavoratori.

In effetti, per quanto riguarda l'uso del territorio nelle politiche pubbliche della casa popolare, è palese un mutamento dal punto di vista dalla sua forma, ma niente cambia dal punto di vista dal suo contenuto. Il territorio è, appunto, usato nella direzione della valorizzazione della dinamica urbana in generale, legata agli interessi della speculazione immobiliare e finanziaria. Ciò vuol dire che i poveri sono trasferiti dalle zone urbane più pregiate ed ambite dai ceti ricchi della società locale, nonché queste zone sono ristrutturate, rivalorizzate e gentrificate.

Una parte dei poveri trasferiti è accentrata in un settore dei quartieri di Cordeiro, Iputinga e Torre lungo il fiume Capibaribe, ed un'altra è trasferita in altri settori della città. Benché, per alcuni funzionari e collaboratori della Municipalità locale, la ragione di questo accentramento in queste aree risieda nella disponibilità di terreni per la costruzione della casa popolare; si può congetturare un'altra: ossia, che è più facile sorvegliare i poveri e le sue attività quando essi sono accentrati in qualche posto conosciuto e facile di controllare, operazioni che fanno parte del modello Haussmann.

Essendo, dunque, consapevole di aver fatto un'analisi che invita la società brasiliana alla *critica* e alla *confutazione* nei riguardi delle sue proprie pratiche di uso del territorio nella realizzazione dell'attuale politica pubblica della casa popolare a Recife, si spera contribuire nella prospettiva del miglioramento delle nostre città. Per cui la pratica del buon governo nella sua interdisciplinarietà, complessità e totalità diventa fondamentale alla promozione della qualità di vita e, di conseguenza, della sostenibilità del territorio urbano, il quale deve essere pensato e costruito per tutti.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ABITARE a Venezia: esodo e sfratti. *Materiali Veneti*, 4, gennaio 1976.
- ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência*. 9ª ed. São Paulo: edições Loyola, 2005.
- ALVES, Paulo Reynaldo Maia. *Valores do Recife. O valor do solo na evolução da cidade*. Recife: Luci Artes Gráficas Ltda. 2009.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- AZEVEDO, Paulo Ormino. Recuperação do patrimônio habitacional. *Rua*, Salvador 1 (1): 35-51, 1988.
- BARBOSA, Jorge Luiz. O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada. In: SANTOS, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vite che non possiamo permetterci*. Conversazioni con Citlali Roviroso-Madrazo. Roma-Bari: Editori Laterza, 2011.
- BENEVOLO, Leonardo. *La fine della città*. Intervista a cura di Francesco Ermani. Roma-Bari: Editori Laterza, 2011.
- BOLOGNA. *Politiche sociali e casa. Bologna città libera dall'indigenza*. <http://www.bolognacittalibera.org/page/politiche-sociali-e-casa> Accesso em: 10/04/2010.
- CALABI, Donatella. *Storia della città. L'età contemporanea*. Venezia: Marsilio Editori, 2005.
- CARDOSO, AL Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. Rio de Janeiro: *Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal*, IPPUR/UFRJ - FASE, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitar).
- \_\_\_\_\_; MELLO FILHO, CLV Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em dez cidades brasileiras. *Cadernos Metrôpole*, n.1. São Paulo, Educ, 1999.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

- CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. *Tourisme et mobilité socio-géographique à Recife/Brésil*. Paris: Les Presses Universitaires du Septentrion, 2002.
- \_\_\_\_\_. Movimentos sociais urbanos e construção do espaço do cidadão em lugares pobres de Recife/PE: uma história dos movimentos de bairro, conquistas e impasses na busca da construção da cidadania. *Revista de geografia*. Recife, v. 17, n.º. 2, p. 29-61, 2002.
- \_\_\_\_\_. Como o uso do território tem acontecido na gestão de programas de inclusão social? As possibilidades atuais de usá-lo no sentido da concretização de uma nova dinâmica socioespacial em Recife/PE. *Revista de geografia*, Recife, v. 24, n.º. 2, p. 97-120, mai./jul. 2007a.
- \_\_\_\_\_. Lugar e trabalho: uma reflexão sobre o papel do espaço geográfico em ações governamentais à promoção do trabalho. *Anais*. VI Encontro Regional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, realizado em João Pessoa/PB, no período de 15 a 16 de março de 2007b.
- \_\_\_\_\_. Discutindo a contribuição do “pensamento miltoniano” à análise do espaço geográfico (urbano). In: SÁ, Alcindo José de; FARIAS, Paulo Sérgio Cunha; ABANO, Gleydson Pinheiro. (orgs.) *Milton Santos eo universo (uno e diverso) brasileiro*. Recife: Editora da UFPE, 2009.
- \_\_\_\_\_. A gestão urbana do partido dos trabalhadores ea promessa da inclusão social e Recife/PE: o “programa governamental à erradicação das palafitas” ea reorganização sócio-territorial que afetam as relações de trabalho das famílias atingidas. *Projeto de pesquisa* aprovado pelo CNPq como Bolsa de Produtividade em Pesquisa, pelo período de março de 2010 a fevereiro de 2013.
- GABELLINI, Patrizia. *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*. Roma: Carocci, 2010.
- HARVEY, D. Processo social e a Forma espacial: (2) A Redistribuição da Renda Real em Sistema Urbano. In: *Justiça Social ea Cidade*. São Paulo: HUCITEC, 1980.p.39-78.
- \_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. *The enigma of capital. And the crises of capitalism*. London: Profile Books, 2010.
- INDOVINA, Francesco. *Governare la città con l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editori, 2006.
- LEANDRO, Paulo Ricardo Ferreira. *Políticas públicas e produção do espaço: análise de “Programa Recife Sem Palafitas” da Prefeitura do Recife/PE – seus benefícios e sua natureza social*. Monografia (Curso de Bacharelado em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco). Recife, 2008.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.
- \_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- LEITE, SPBR *Participação Popular e Acesso à Moradia: As escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS*. Recife: Editora da UFPE, 2007.
- LIMA, Aline Chaves. *Diretrizes para requalificação de espaços públicos em áreas de reassentamento*. O caso dos conjuntos habitacionais ao longo da avenida Maurício de Nassau, Recife-PE. Monografia (Faculdade de Ciências Humanas Esuda - Curso de Arquitetura e Urbanismo), 2010.
- MIRANDA, Livia. Desenvolvimento humano e habitação em Recife. In: *Atlas do desenvolvimento humano no Recife*. Prefeitura do Recife, 2005. (textos analíticos)
- MONGIN, Olivier. *A condição urbana. A cidade na era da globalização*. São Paulo: Liberdade, 2009.
- MORAES, D. A. Por uma Política de Habitação de Interesse Social: Apontamentos sobre o PREZEIS. Prefeitura do Recife e Secretária de Planejamento-Empresa de Urbanização do Recife/URB. Disponível em: [www.recife.gov.pe.br](http://www.recife.gov.pe.br). Acesso em: 16 de março de 2009.
- MORAZZONI, Monica. *Giacomo Corna Pellegrini 80 anni di geografia. Passione di conoscere Il mondo*. Milano: Edizioni Unicopli, 2010.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história e a história da cidade: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- NETTO OLIVEIRA, Luciana Vargas. Estado e políticas públicas no Brasil: desafios ante a conjuntura neoliberal. *Serviço social & sociedade*, São Paulo, ano XXIX, 93, p.101-123, março 2008.
- OLIVEIRA, Alberto de. *Território e mercado de trabalho. Discursos & teorias*. São Paulo: UNESP, 2006.
- OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. Estado e políticas públicas no Brasil: desafios ante a conjuntura neoliberal. *Serviço social & sociedade*, n.93, ano XXIX, p.101-123, março 2008.

- OLIVEIRA, Márcio Piñon de. O retorno à cidade e novos territórios de restrição à cidadania. In: SANTOS, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- POCHMANN, Márcio. (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- RACINE, JB, RAFFESTIN, C., RUFFY, V. Escala e ação, contribuição para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia. *Revista brasileira de geografia*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 123-135, 1983.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.
- \_\_\_\_\_. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. 2ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- \_\_\_\_\_. O retorno do território. In: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia de & SILVEIRA, Maria Laura. *Território. Globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. O dinheiro eo território. In: SANTOS, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- SCHNEIDER, Sérgio & SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas ciências sociais. *Cadernos de sociologia*, Porto Alegre, v.9, pp.49-87 (pp.1-43, na versão eletrônica), 1998.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Abc do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SOUZA, M. A. A. *Habitação: Bem ou Direito? As condições de acesso à habitação analisadas à luz da atuação da COHAB/PE na RMR*. Recife, 1991. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional) – UFPE, Recife. 1991.
- TOREES, Marco. *Geografie della città. Teorie e metodologie degli studi urbani dal 1820 a oggi*. Venezia: Libreria Editrice Cafoscarina, 1996.
- VALLADARES, Licia. *La favela d'un siècle à l'autre: mythes d'origine, discours scientifiques et représentations virtuelles*. Paris: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2006.
- ZANETTO, Gabriele. L'identità del geografo. In: *Una vita per la geografia. Scritti in ricordo di Pietro Dagradi* ". Bologna: Pàtron, 2009.