

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

PATRICIA DE FIGUEIREDO FERREIRA ZÜRCHER

**A CIDADANIA POSSÍVEL – ocupação e (in)ação na orla da Lagoa de Piratininga
em Niterói, RJ.**

**UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE**

Niterói – RJ
Agosto 2018

PATRICIA DE FIGUEIREDO FERREIRA ZÜRCHER

A CIDADANIA POSSÍVEL: ocupação e (in)ação na orla da Lagoa de Piratininga em Niterói, RJ.

Material apresentado ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social como requisito parcial para a obtenção do título Doutora em Política Social.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Linha de Pesquisa: Avaliação de programas e projetos governamentais e não-governamentais

Orientador: Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho

Niterói - RJ
2018

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG

Z96c Zürcher, Patricia de Figueiredo Ferreira
A cidadania possível: ocupação e (in)ação na orla da
Lagoa de Piratininga em Niterói, RJ. / Patricia de
Figueiredo Ferreira Zürcher ; Adilson Vaz Cabral Filho,
orientador.
Niterói, 2018.
225 f. : il.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói,
2018.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2018.d.67828850778>

1. Cidadania. 2. Participação social. 3. Clientelismo. 4.
Moradia. 5. Produção intelectual. I. Título II. Cabral
Filho, Adilson Vaz, orientador. III. Universidade Federal
Fluminense. Escola de Serviço Social.

CDD -

PATRICIA DE FIGUEIREDO FERREIRA ZÜRCHER

A CIDADANIA POSSÍVEL: ocupação e (in)ação na orla da Lagoa de Piratininga em Niterói, RJ.

Material apresentado ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Política Social.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho (PPGPS-UFF) – Orientador

Prof.^a Dr.^a. Regina Bienenstein (EAU-UFF)

Prof. Dr. Rafael Barros Vieira (IEAR-UFF)

Prof. Dr. Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)

Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé (UERJ)

Prof. Dr. Eduardo Coutinho (UFRJ) Suplente

Prof.^a Dr.^a. Luci Faria Pinheiro (UFF) Suplente

Niterói – RJ
2018

Para Daniel e Tiago
que nasceram e cresceram na Barreira
jogando bola e brincando de pique.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço ao Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho, pela generosidade, paciência e carinho com que conduziu a orientação do trabalho, incentivando nos momentos de cansaço, acreditando em todos os momentos, e deixando o meu tempo fluir dentro das minhas limitações e possibilidades.

Agradeço à CAPES pelo apoio financeiro para a pesquisa, ressaltando a possibilidade de realização do Programa de Doutorado Sanduiche no Exterior, cuja experiência trouxe valiosa contribuição para o desenvolvimento do trabalho.

Nesse sentido agradeço ainda à Prof.^a Dr.^a Marie-Hélène Vilas Boas, pela acolhida na Université de Nice Sophia Antipolis e pelas importantes indicações, comentários e co-orientação.

Agradeço aos meus colegas de turma que foram meu esteio emocional durante os primeiros semestres do doutorado – momento em que enfrentava a situação mais difícil que já experimentei na vida. Sua alegria e companheirismo me fizeram seguir em frente a cada dia. Paralelamente também, através dos debates e trocas realizados ao longo das disciplinas cursadas, recebi importantes indicações e contribuições.

Agradeço também a todos os professores com quem cursei disciplinas, os quais sempre procuraram destacar contribuições para a minha pesquisa, tanto na literatura trabalhada nos cursos, como também contribuindo com indicações paralelas, enriquecendo sempre mais minha bibliografia.

Não poderia deixar de expressar minha gratidão também aos moradores da Barreira que se dispuseram a conversar comigo, mesmo experimentando constrangimentos e recebendo advertências – os quais não caracterizaram nada de muito diferente do que acontece em contextos como aquele. Aos moradores de “comunidades”, usualmente o silêncio é o mais recomendado, seja qual for a situação. Portanto, sou muito grata aos que relevaram essa regra implícita, para compartilhar comigo suas histórias e seus saberes.

Agradeço finalmente à minha família, que se manteve sempre confiante, mesmo nos momentos em que eu mesma não tinha tanta certeza de estar trilhando um caminho válido. Afinal, tudo agora parece claramente ter valido a pena, por muitas razões e em vários sentidos.

Essas forças da conservação, da autocorreção e da resistência ao declínio, em sua luta invisível dentro de nós – em nosso corpo, em nossas cidades e mesmo em nosso ecossistema planetário -, são o oposto de nada.[...] É fácil perceber o tipo de atividade que compele à mudança; a *stásis*, por outro lado, demanda atenção mais vigilante (Siddharta Mukherjee).

RESUMO

Os questionamentos que ensejaram a presente pesquisa são provenientes de duas situações bastante distantes no tempo, nem tanto no espaço, mas relativas a uma mesma questão: o direito à moradia. A primeira se refere à participação num grande projeto de regularização fundiária realizado em Niterói, no início da década de 1990, pelo Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais Urbanos da UFF – NEPHU – em convênio com a Secretaria de Estado para Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos – SEAF, que previa a titulação de 6.580 famílias numa área de 1.685.000 metros quadrados, na região de Pendotiba. A segunda começou a se desenhar a partir da apresentação de um projeto para debate com os ocupantes da orla da Lagoa de Piratininga (localidade conhecida como “favela da ciclovia”, vizinha à residência da pesquisadora na época) no mesmo município, por parte da associação de moradores, que prevê a implantação de um “bosque lagunar, com a remoção de 460 famílias”. No momento inicial de formulação do projeto de pesquisa, o que se constatou foi que a urgência das demandas das populações eventualmente beneficiárias de uma ação pública com relação ao direito à moradia, confrontada com a imediatividade das propostas de soluções usualmente praticadas naquele contexto, colocam em xeque o potencial operativo dos mecanismos de participação social institucionalmente constituídos para tal finalidade. Nessa altura da reflexão surgiu então o questionamento: até que ponto tais mecanismos podem dar conta da superação de “entraves à cidadania” tão fortemente estruturados na dinâmica societária brasileira, sabidamente marcada por práticas clientelistas/assistencialistas, que se acentuam de forma ainda mais importante no nível local? (CARVALHO, 2001; DAMATTA, 1978; NUNES, 2010.) Qual é a cidadania possível num contexto como esse? Como objetivo geral buscou-se analisar as condições de possibilidade e as limitações, para o protagonismo participativo das populações potencialmente beneficiárias, na formulação e implementação das políticas habitacionais destinadas à garantia do direito constitucional à moradia digna, como um direito social universal, acessível ao conjunto dos cidadãos. A investigação se realizou através de metodologia etnográfica, incorporando relatos orais coletados em entrevistas informais e dados obtidos através de observação participante, bem como análise de documentos oficiais, panfletos políticos abordando a questão da posse da terra e material produzido pela imprensa local. O trabalho de campo se dividiu em duas etapas: a primeira fase se estendeu durante os meses de março de 2015 a outubro de 2016 e a segunda fase ocorreu após o período de estudos na França, pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), entre os meses de agosto de 2017 e janeiro de 2018. Como resultado de todo o percurso realizado no trabalho destaca-se que aquelas populações não se encontram desinteressadas de participar e se posicionar no domínio público pelo fato de não se organizarem coletivamente para a defesa de interesses comuns pelos canais institucionalmente disponibilizados para tal. Através de saberes incorporados e racionalidades específicas, constroem cotidianamente seus espaços públicos e privados, sua luta própria pela garantia ao direito constitucional à moradia, e não apenas com protagonismo, mas como únicos atores a cumprirem esse papel.

Palavras-chave: Direito à moradia; participação social; clientelismo; cidadania; protagonismo.

ABSTRACT

The questions raised by this research come from two situations that are quite distant in time, not so much in space, but related to the same issue: the right to housing. The first refers to the participation in a large land regularization project carried out in Niterói, in the early 1990s, by the Nucleus of Urban Housing Studies and Projects of UFF - NEPHU - in agreement with the Secretary of State for Land Affairs and Human Settlements - SEAF, which provided for the titration of 6,580 families in an area of 1,685,000 square meters, in the Pendotiba region. The second began to be drawn from the presentation of a project for discussion with the inhabitants of the border of the Lagoa de Piratininga (known as the "favela da ciclovia", next to the residence of the researcher at the time) in the same municipality, by the association of residents, which provides for the implementation of a "lagoon forest, with the removal of 460 families." In the initial moment of formulating the research project, what was found was that the urgency of the demands of the populations eventually benefiting from a public action in relation to the right to housing, confronted with the immediacy of the proposals of solutions usually practiced in that context, put in the operational potential of the social participation mechanisms institutionally constituted for this purpose. At that time, the question then arose: the extent to which such mechanisms can account for the overcoming of "obstacles to citizenship" so strongly structured in the Brazilian societal dynamics, known as clientelistic / assistentialist practices, which are even more important in local level? (CARVALHO, 2001; DAMATTA, 1978; NUNES, 2010.) What is the possible citizenship in a context like this? The general objective was to analyze the conditions of possibility and limitations for the participatory role of potentially beneficiary populations in the formulation and implementation of housing policies aimed at guaranteeing the constitutional right to decent housing, as a universal social right accessible to all of citizens. The research was done through ethnographic methodology, incorporating oral reports collected in informal interviews and data obtained through participant observation, as well as analysis of official documents, political pamphlets addressing the issue of land tenure and material produced by the local press. Fieldwork was divided into two stages: the first phase lasted from March 2015 to October 2016 and the second phase occurred after the study period in France by the Sandwich Overseas Doctoral Program (PDSE), between the months of August 2017 and January 2018. As a result of the whole course carried out in the work it is highlighted that those populations are not disinterested in participating and position themselves in the public domain because they do not organize collectively for the defense of common interests through channels that are institutionally available to do so. Through built-in knowledge and specific rationalities, they construct their public and private spaces daily, their own struggle for the guarantee of constitutional right to housing, not only with protagonism but as the only actors to fulfill this role.

Palavras-chave: Right to housing; social participation; clientelism; citizenship; Protagonism.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMAC	- Associação de Moradores do Cafubá.
AMORBELA	- Associação de Moradores da Beira da Lagoa.
BHLS	- Bus of High Level Service.
BNH	- Banco Nacional de Habitação.
BPC	- Benefício de Prestação Continuada.
BRT	- Bus Rapid Transit.
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior.
CBIC	- Câmara Brasileira de Indústria e Comércio.
CEF	- Caixa Econômica Federal.
CNPJ	- Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.
COMPUR	- Conselho Municipal de Políticas Urbanas.
EMUSA	- Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento.
FCP	- Fundação Casa Popular.
FECAM	- Fundo Estadual de Conservação Ambiental.
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
FIESP	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
FMP	- Faixa Marginal de Proteção.
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
FNRU	- Fórum Nacional de Reforma Urbana.
GEPAR	- Grupo Espírita Paz e Renovação.
HIS	- Habitação de Interesse Social.
IAP	- Instituto de Aposentadorias e Pensões.
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
INEA	- Instituto Estadual do Ambiente.
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano.
MCMV	- Minha Casa Minha Vida.
MST	- Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.
NEPHU	- Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos.
ONG	- Organização não governamental.
ONU	- Organização das Nações Unidas.
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento.
PAO	- Plano de Alinhamento da Orla.

PBF	- Programa Bolsa Família.
PDM	- Plano Diretor Municipal.
PDSE	- Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior.
PLHIS	- Plano Local de Habitação de Interesse Social.
PNH	- Política Nacional de Habitação.
POUSO	- Posto de Orientação Urbanística e Social.
PPP	- Parceria Público-Privada.
PT	- Partido dos Trabalhadores.
RO	- Região Oceânica.
SEAF	- Secretaria Especial de Assentamentos Humanos e Assuntos Fundiários.
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
UFF	- Universidade Federal Fluminense.
ZEIS	- Zona Especial de Interesse Social.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE FIGURAS.....	14
ÍNDICE DE MAPAS.....	15
INTRODUÇÃO.....	16
1. GÊNESE DE UM INTERESSE DE PESQUISA.....	16
2. OBJETIVOS DA PESQUISA.....	21
3. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	21
4. APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	30
CAPÍTULO 1-CICLOVIA, FAVELA, BOSQUE LAGUNAR-(TRANS)FORMAÇÕES DA ORLA DA LAGOA DE PIRATININGA.....	34
1.1. Breve histórico da ocupação da “ciclovía”.....	42
1.2. Equipamentos públicos e serviços existentes na localidade.....	47
1.3. Disputas pelas terras e águas.....	53
CAPÍTULO 2- POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL – ANÁLISES E CONTRADIÇÕES.....	69
2.1. O Estado e o enfrentamento dos problemas de moradia nas cidades.....	73
2.2. Equívocos repetidos, negações perpetuadas.....	90
CAPÍTULO 3- ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA HABITACIONAL.....	96
3.1. Estado e Política Social – concepções e enfoques.....	97
3.2. Estado, Política Social e Política Habitacional.....	114
CAPÍTULO 4 - AÇÃO PÚBLICA NO NÍVEL LOCAL: ENTRE O PERSONALISMO E O UNIVERSALISMO DE PROCEDIMENTOS.....	128
4.1. O populismo e a natureza redistributiva da Política Social.....	129
4.2. Clientelismos, democracia e capitalismo.....	132
4.3. A municipalidade universalista.....	137
4.4. A prefeitura “que funciona”.....	145
4.5. Transitoriedade entre os domínios.....	149
CAPÍTULO 5 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CLIENTELISMO E CIDADANIA: DESCONSTRUINDO CONCEITOS.....	158
5.1. Compreendendo a participação: diferentes enfoques e algumas problematizações.....	159
5.1.1. Concepção avaliativa-normativa:contribuições e problematizações.	161

5.1.2. Concepção indutiva-analítica: contribuições e problematizações.....	173
5.2. Trajetórias e estratégias dos sujeitos num cotidiano de lutas.....	183
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	194
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	201
ANEXO I.....	209

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- Pavimentação e Drenagem de vias – Fazendinha e Cafubá * RO.....	59
Figura 2- PRO-Sustentável: Intervenções Previstas.....	61

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1- Mapa da região da Barreira.....	38
Mapa 2- Mapa da região do Cafubá.....	42
Mapa 3- Consolidação da via como Via Chico Xavier.....	45
Mapa 4- Demarcação da faixa marginal de proteção FMP.....	55

INTRODUÇÃO.

1.Gênese de um interesse de pesquisa.

Os questionamentos que ensejaram a presente pesquisa são provenientes de duas situações bastante distantes no tempo, nem tanto no espaço, mas relativas a uma mesma questão: o direito à moradia. A primeira se refere à participação num grande projeto de regularização fundiária realizado em Niterói, no início da década de 1990, pelo Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais Urbanos da UFF – NEPHU – em convênio com a Secretaria de Estado para Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos – SEAF, que previa a titulação de 6.580 famílias numa área de 1.685.000 metros quadrados, na região de Pendotiba¹. A segunda começou a se desenhar a partir da apresentação de um projeto para debate com os ocupantes da orla da Lagoa de Piratininga (localidade conhecida como “favela da ciclovia”, vizinha à residência da pesquisadora na época) no mesmo município, por parte da associação de moradores, que prevê a implantação de um “bosque lagunar, com a remoção de 460 famílias”.²

A respeito da experiência no projeto de regularização fundiária, alguns questionamentos surgiram na época – tendo sido, no entanto, deixados em aberto, em função da trajetória profissional seguida. No momento de retomada dessa área de interesse, cumpre então reeditar tais preocupações. Para tal, resume-se em seguida as características do Projeto, destacando os elementos que chamaram a atenção na ocasião, bem como os desdobramentos daquela experiência no que se refere à pesquisa atualmente em curso.

Para os fins dessa introdução, apresenta-se o Projeto Pendotiba através de sua linha geral, a saber, regularização fundiária de áreas informalmente ocupadas, na região de mesmo nome e adjacências, no município de Niterói. O projeto previa ainda, no entanto, intervenções na área de dotação de infraestrutura e equipamentos urbanos, bem como instalação e/ou renovação de unidades de saúde e educação. (BIENENSTEIN, BIENENSTEIN, e FREIRE, 2017, p.13)

¹Tais dados numéricos foram retirados do “Relatório de visitas a órgãos públicos e entidades da SEAF/RJ.” Em trabalho apresentado pela equipe de coordenação do Projeto no XVII ENANPUR, consta que era prevista a titulação de 5.000 famílias. A divergência de dados não tem, no entanto, nenhuma implicação significativa para os fins deste trabalho.

² PREFEITURA DE NITERÓI. *Memorial Descritivo Bosque Lagunar*. Mimeo. O documento foi disponibilizado para os presentes na reunião organizada pela Associação no ano de 2011, mas não tem data de produção. Foi apresentado à pesquisadora – na época moradora da localidade – por ocupantes preocupados com a possibilidade da remoção.

A atividade desenvolvida no NEPHU se relacionava com a identificação das áreas previamente demarcadas pelo governo estadual, para fins de desapropriação com vistas à regularização da propriedade. Tal identificação englobava não só os aspectos físico-territoriais como também o cadastramento, acompanhado de perfil socioeconômico dos ocupantes das unidades habitacionais incluídas nas áreas demarcadas.

A realização do cadastramento dos posseiros implicava no estabelecimento de uma relação minimamente confortável para que o entrevistado depositasse alguma confiança no entrevistador, na medida em que as questões colocadas, tanto para se traçar o “perfil socioeconômico” das famílias beneficiárias, como para a identificação geral das condições de habitabilidade das residências, envolviam informações delicadas, e para isso era preciso dedicar tempo a uma permanência relativamente estendida nas respectivas moradias. Essa quase intimidade que se construía para permitir a aplicação dos questionários num ambiente o menos constrangedor possível para ambas as partes, ensejava, por sua vez, uma percepção diferenciada sobre o cotidiano daqueles moradores e da dinâmica interna das comunidades abarcadas, revelando uma complexidade de difícil operacionalização, numa ação da envergadura do referido Projeto. Ao mesmo tempo, a riqueza da vitalidade percebida na convivência diária instigava e cativava a pesquisadora – na ocasião atuando ainda como estagiária, integrante de uma vasta equipe com formações diversas (arquitetos, engenheiros, advogados, economistas, assistentes sociais, cientistas sociais). Por esse motivo, muito provavelmente outros participantes do projeto construíram também outras impressões sobre a experiência. O desdobramento que se introduz no presente trabalho é fruto, obviamente, do olhar singular desta pesquisadora, e se desenvolve com o intuito de acrescentar elementos à reflexão sobre tais contextos, a partir de observações particularmente construídas, não pretendendo esgotar o tema, nem muito menos esvaziar de importância percepções diferentes.

Num primeiro momento, vale destacar que a demarcação havia sido realizada antecipadamente, por órgão ligado à SEAF-RJ (Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos) de forma que os cadastradores das famílias não possuíam nenhuma ingerência sobre o fato de uma residência estar englobada na área delimitada e a moradia vizinha estar excluída – fato que ocorria com relativa frequência e causava, obviamente, questionamentos aos integrantes da equipe de campo, que não possuíam também explicações acerca das delimitações fixadas. Igualmente

constrangedora era a constatação, nem tão rara assim, da existência de condomínios de luxo no interior da área demarcada – o que indicava que a ilegalidade da ocupação do solo não se restringia aos “favelados”.

Outro elemento que chamou bastante a atenção da pesquisadora na ocasião foi o fato de o projeto englobar uma área de extensão bastante vultosa, cuja propriedade formal das terras, no entanto, se concentra na mão de uma única família – da qual se origina, inclusive, o nome da principal via que percorre toda a Região Oceânica de Niterói: Estrada Francisco da Cruz Nunes. Tal elemento demonstra com clareza a magnitude do processo no qual se envolveu o governo estadual na época - tendo sido, no entanto, derrotado na Justiça em sua iniciativa de desapropriação para fins de regularização fundiária.

Ocorria outra situação bastante incômoda também, que se mostrava mais problemática ainda, aos olhos desta pesquisadora, que era o fato do projeto prever a titulação da unidade habitacional para o ocupante real da moradia no momento do cadastramento, sendo ele “proprietário”³ ou inquilino – condição esta última, bastante frequente. E importa agora também destacar, como uma última inquietação surgida dessa experiência do contato direto com famílias potencialmente beneficiárias de um programa de regularização fundiária de grande porte, o fato de que não era raro ouvir desses ocupantes que o principal ganho que visualizavam com o Projeto era o fato de poder vender seus imóveis por um preço melhor e partir para outra ocupação informal mais “capitalizados”.

Esse conjunto de inquietações instigou a então estagiária que, ao concluir naquele mesmo ano o Bacharelado em Ciências Sociais na Universidade Federal Fluminense, se candidatou a uma vaga no Mestrado em Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, tendo sido aprovada para compor a turma de 1991. Na ocasião o ingresso no Mestrado não exigia a apresentação de um projeto já estruturado de pesquisa, sendo necessário apenas que o candidato fosse aprovado nas provas de idioma e de conteúdo. Nesse sentido, o ingresso no Mestrado, se deu ainda sem uma definição muito clara do que exatamente seria buscado na pesquisa que intencionava realizar, mas com a impressão fortemente consolidada de que naquele universo – o do cotidiano das “favelas” – havia muito a ser descoberto e aprendido.

³ Em trabalho realizado a partir de dados censitários, Marques (2015, p. 231) observa que os moradores de áreas irregularmente ocupadas se autodeclararam proprietários, mesmo sem possuírem escritura formal dos imóveis.

Paralelamente, a experiência de frequentar no dia a dia todos aqueles espaços, durante 1 ano de estágio, que o Projeto Pendotiba proporcionou, trouxe um sentimento de admiração pelos modos de vida ali observados, a tal ponto que se desdobrou no investimento em uma moradia localizada numa região de “comunidade” – termo usualmente preferido para se referir às favelas, tanto por moradores, como por não-moradores, quando querem demonstrar respeito. No ano de 1991, portanto, adquiri uma casa próxima à orla da Lagoa de Piratininga, ingressei no Mestrado em Sociologia na UFRJ e tinha a intenção de realizar ali na vizinhança minha pesquisa, mesmo não tendo ainda muito bem definido o foco do trabalho.

No entanto, neste mesmo ano, após uma longa greve que paralisou por aproximadamente três meses as atividades da Universidade, e em função de acontecimentos inesperados e marcantes em minha vida particular, optei por interromper os estudos do Mestrado e me mudei para a Suíça, antes mesmo de chegar a morar na nova residência adquirida. Foi só em 1993, retornando ao Brasil ligeiramente esperançosa com a saída de Fernando Collor de Mello da Presidência da República, que me instalei na localidade e comecei a buscar a retomada dos projetos deixados para trás naquele momento anterior.

As perspectivas de vida haviam se alterado e os projetos antigos já não pareciam fazer mais sentido. As impressões deixadas pela experiência no Projeto Pendotiba haviam se esvanecido e outros caminhos se impuseram, fazendo com que o Mestrado em Sociologia deixasse de ser o mais adequado dentro dos novos rumos, e não cheguei a retomá-lo. Tendo começado a dar aulas de Sociologia para o Ensino Médio na volta ao Brasil, meu interesse se deslocou para a área de Educação, onde terminei por realizar o Mestrado, pela Universidade Federal Fluminense. Nesta área se concentrou minha atividade profissional durante vinte anos, quando, em 2014, movida pela ameaça de remoção apresentada no projeto do “Bosque lagunar”, comecei a elaborar o projeto de pesquisa que trouxe novamente à tona as inquietações que haviam me tocado na ocasião do Projeto Pendotiba, e o apresentei então ao Doutorado em Política Social.

A ocupação da orla da Lagoa de Piratininga, que origina a “favela” que é mencionada neste trabalho, se assenta sobre terras de propriedade formal da mesma família relacionada no Projeto Pendotiba, sendo disputada, no entanto, também pela União. Tal questão não tem solução definitiva ainda em 2018 – permanecendo a propriedade nas mãos da família Cruz Nunes por efeito cautelar.

Neste cenário, foi apresentado pela Associação dos Moradores da Beira da Lagoa – AMORBELA - no ano de 2011, o Projeto Bosque Lagunar – o outro pilar de estruturação da presente pesquisa. Acerca desse projeto as informações são mais rarefeitas, na medida em que envolve explicitamente remoção de famílias – assunto sempre tratado com bastante opacidade por parte de autoridades e políticos, especialmente no nível local. A principal motivação de pesquisa oriunda desse projeto, foi a já mencionada percepção da imensa dificuldade de organização de uma possível resistência, diante da eventual concretização do projeto de remoção.

Tendo sido vizinha da ocupação por 20 anos e sendo ainda moradora na ocasião em que o projeto do “Bosque Lagunar” foi apresentado aos habitantes e à própria pesquisadora, a multiplicidade de fatores dificultadores da união daquelas pessoas em torno da questão, já era um dado do trabalho, antes mesmo de qualquer investigação sistemática. No entanto, o possível desânimo que tal constatação poderia desencadear, diante da situação concreta avaliada pelas experiências da moradora/profissional – ocupantes com interesses os mais diversos e até mesmo divergentes, colocados sob uma mesma ameaça, a qual, de qualquer forma, não se considera razoável nem muito menos justa – se transmutou na presente iniciativa de pesquisa.

No momento inicial de formulação do projeto de pesquisa, o que se constatou foi que a urgência das demandas das populações eventualmente beneficiárias de uma ação pública com relação ao direito à moradia, confrontada com a imediaticidade das propostas de soluções usualmente praticadas naquele contexto, colocam em xeque o potencial operativo dos mecanismos de participação e controle social institucionalmente constituídos para tal finalidade. Nessa altura da reflexão surgiu então o questionamento: até que ponto tais mecanismos podem dar conta da superação de “entraves à cidadania” tão fortemente estruturados na dinâmica societária brasileira, sabidamente marcada por práticas clientelistas/assistencialistas, que se acentuam de forma ainda mais importante no nível local? (CARVALHO, 2001; DAMATTA, 1978; NUNES, 2010.) Qual é a cidadania possível num contexto como esse?

O interesse central do trabalho se situa no questionamento acerca das limitações e possibilidades de protagonismo participativo das populações potencialmente beneficiárias, na formulação e implementação das políticas habitacionais destinadas à garantia do direito constitucional à moradia digna, como um direito social universal, acessível ao conjunto dos cidadãos.

2.Objetivos da pesquisa.

A partir desse cenário traçado, apresenta-se, a seguir, os objetivos a que se propõe a pesquisa.

Como objetivo geral busca-se analisar as condições de possibilidade e as limitações, para o protagonismo participativo das populações potencialmente beneficiárias, na formulação e implementação das políticas habitacionais destinadas à garantia do direito constitucional à moradia digna, como um direito social universal, acessível ao conjunto dos cidadãos.

Como objetivos específicos procura-se: 1) demonstrar a complexidade dos contextos concretos onde estão postos os elementos justificadores de uma ação estatal sobre a questão da moradia; 2) identificar a heterogeneidade das demandas colocadas pelas populações potencialmente beneficiárias de políticas habitacionais; 3) proceder à análise crítica dos mecanismos disponíveis para a participação social nos processos de formulação e implementação de políticas sociais em geral e, particularmente, de políticas habitacionais e 4) relacionar elementos possibilitadores de novas configurações participativas no âmbito da formulação e implementação de políticas sociais em geral e, no tratamento da questão da moradia, em particular.

3.Metodologia da pesquisa.

Legatária da Antropologia, a metodologia utilizada nesta pesquisa incorporou, no entanto, algumas problematizações a partir de leituras que, como apontam Zaluar & Alvito, (1999) representam o “dualismo que persiste em muitas das atuais interpretações das favelas” (p.182). Em suas observações a respeito da favela de Acari, no RJ, Alvito vai afirmar:

Os laços de amizade e vizinhança, já incrivelmente ativos, são assim reforçados por laços de parentesco. Isso sem falar no parentesco ritual estabelecido pela existência de ‘compadres’ e ‘comadres’. Esses diferentes tipos de relacionamento concorrem para a existência de uma coesa e importante rede de solidariedade (p.194).

Do ponto de vista assumido nesta pesquisa, o estudo interpretativo e relacional – como é característico das abordagens antropológicas – não deve, porém, negligenciar aquelas que o próprio autor denomina de “estruturas supralocais”, em suas relações concretas com as “microáreas de vizinhança existentes no interior de cada favela” (*id.*,

p.183) – relações estas marcadas por hierarquias e desigualdades. Tais marcas se inscrevem nas possibilidades visualizadas pelos grupos, e vão orientar suas ações não necessariamente no sentido do fortalecimento de “uma coesa e importante rede de solidariedade”, como encontraram aqueles autores no trabalho acerca da realidade por eles pesquisada. O que se observou no contexto deste trabalho, indicou, ao contrário, a volatilidade das alianças em função de interesses pontuais e imediatos.

Se a abordagem antropológica, opera uma inflexão ao desmistificar a favela como lugar de marginalidade e violência, revelando suas especificidades, sua face mais complexa e matizada, não se deve, no entanto, considerar a tarefa concluída e permanecer então numa espécie de estágio contemplativo da heterogeneidade revelada. O que se pretende apontar aqui é que existe uma complexidade ainda maior, matizações ainda mais sutis, que ao fim e ao cabo revelam sim, um “microcosmos” com códigos próprios, porém inegavelmente marcados – em suas estruturas e ênfases – por uma relação absolutamente desigual com as oportunidades disponíveis na sociedade circundante. E a consideração dessa desigualdade, quando se trata por exemplo, do acesso às instâncias de discussão e decisão disponibilizadas aos cidadãos em geral – e que adquirem contornos específicos em contextos culturais distintos – não pode ser negligenciada no tratamento à questão da garantia do direito humano à moradia digna, sob pena de atuarem tais abordagens, elas mesmas, na naturalização do que é, na verdade, resultado de relações históricas de assimetrias na distribuição de poderes nas sociedades. Nas palavras de Santos (1983):

Assim, tanto no estudo de culturas de sociedades diferentes quanto de formas culturais no interior de uma sociedade, mostrar que a diversidade existe não implica concluir que tudo é relativo, apenas entender as realidades culturais no contexto da história de cada sociedade, das relações sociais dentro de cada qual e das relações entre elas. Não há razão para querer imortalizar as facetas culturais que resultam da miséria e da opressão (p.20).

Nas pesquisas das e nas favelas, esse cuidado parece ser ainda mais necessário, sob o risco atuarem os pesquisadores, eles mesmos, na cristalização de imagens que terminam por reproduzir uma identidade que, mesmo sendo forjada pelos próprios sujeitos entrevistados, está inexoravelmente condicionada por um contexto definido por desigualdades na disponibilização de oportunidades e acessos. Assim vemos em Sá (2013):

Os moradores da favela têm como se ‘infiltrar’ na ordem da cidade, entram nos movimentos do sistema da cidade, mas “a cidade não tem como entrar em qualquer sistema ou movimento da favela, da

comunidade’, Alexandre revela com ar arguto. Para a cidade entrar na favela, na comunidade, há “processos” a serem considerados, não é algo que ocorra com facilidade, nem de modo imediato. É a ‘comunidade articulada’, ‘unida’, que funciona como principal ‘escudo’ nessa relação de poder (esse último termo é meu, nosso: eles usam ‘ter conhecimento’), no sentido de que as pessoas precisam ter conhecimento na favela para entrar e sair da favela (p.127).

Voltando-se para o trabalho de Sá, há que se atentar para o fato concreto de que, essa maior transitabilidade que os seus informantes acreditam possuir, está sempre modulada dentro do espectro do “permitido” pela sociedade circundante.⁴

No caso específico da questão da moradia e das possibilidades de uma política habitacional eficaz no atendimento aos interesses reais da população potencialmente beneficiária, a necessidade de problematização de tais abordagens - onde o “dar a voz” ao pesquisado não se desdobra numa análise crítica que possa ser incorporada produtivamente à ação estatal - pode ser observada, por exemplo, na leitura do relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro (CARDOSO e LAGO, 2015) no trecho em que os pesquisadores dirigem sua crítica ao formato condominial dos empreendimentos:

Outro elemento que merece ser destacado é o fato de que nesse contexto gerado pela tipologia “condomínio fechado”, o síndico passa a ser colocado como o agente formalmente responsável pelo bom funcionamento do condomínio. Segundo os entrevistados, nesse processo de ocupação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, eles são obrigados a assumir uma série de obrigações de diversas ordens: são chamados para atuar na garantia da manutenção da ordem (evitando barulho, uso indevido de áreas comuns, depredações); para acionar as construtoras em função de problemas decorrentes de patologias construtivas; para resolver conflitos entre vizinhos; para mediar negociações com as distribuidoras de gás e energia elétrica; ou para fazer a interlocução com a Prefeitura e outras esferas do poder público quando necessário. Tudo isso somado às funções de coordenar os funcionários do condomínio, cuidar da manutenção das áreas comuns e da gestão financeira dos recursos, prestar contas aos condôminos, aplicar advertências ou multas, além de cobrar o pagamento das taxas condominiais.

Ação que, de certa maneira, favorece a atuação dos síndicos enquanto lideranças dentro dos respectivos condomínios. Todos os síndicos entrevistados assumiram em suas falas a responsabilidade de lutar por melhorias nas condições dos seus empreendimentos e organizar demandas junto ao poder público para atrair mais investimentos para o local e seu entorno. Esse cargo ficou mais evidente entre aqueles entrevistados que já desempenhavam algum tipo de função de liderança nas favelas ou assentamentos de onde saíram, inclusive por

⁴ A esse respeito basta nos reportarmos aos diversos episódios ocorridos entre os anos de 2013-14, amplamente divulgados pela imprensa com a denominação de “rolezinhos”.

já conhecerem os caminhos de reivindicação e possuem maior desenvoltura para lidar com questões políticas.

Porém, essa formação de lideranças está longe de ser automática e isenta de percalços. Nos quatro estudos de caso analisados na Faixa 1, esteve presente nas falas dos síndicos (e de muitos moradores também) críticas severas a gestões dos síndicos anteriores ou dos condomínios vizinhos, principalmente em referência à má utilização dos recursos financeiros, incapacidade para gerir o condomínio, conflitos constantes com os moradores ou mesmo casos de desvio de recursos e enriquecimento ilícito. Esse posicionamento pode ser interpretado por um lado como reflexo da falta de preparo de boa parte dos moradores para lidar com a complexidade e as dificuldades inerentes à gestão condominial, mas, por outro lado, pode também ser devido à formação de diferentes grupos políticos no interior do condomínio que passam a se enfrentar em função do interesse em disputar o cargo de síndico. [...]

Com isso é possível apontar que o papel desempenhado pelos síndicos nos condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida vem extrapolando as questões estritamente administrativas. Eles são obrigados a assumir uma série de outras responsabilidades que, em grande medida, decorrem de lacunas ou demandas não contempladas por essa política (pp. 277-8, 281).

Ao mesmo tempo em que demonstram sensibilidade diante das dificuldades experimentadas pelos moradores e especialmente pelos síndicos, dos empreendimentos do MCMV, os pesquisadores apontam “falta de preparo de boa parte dos moradores para lidar com a complexidade e as dificuldades inerentes à gestão condominial” e sugerem que a política devesse contemplar esse elemento na busca de soluções alternativas. Tal interpretação, do ponto de vista da formulação e implementação de uma ação pública, deixa margem para a reprodução, no nível da política específica, dessa suposta “falta de preparo”. A esse respeito considera-se pertinente, por ora, apresentar apenas alguns elementos problematizadores: 1) “boa parte dos moradores” dos empreendimentos do MCMV, quando observados em seus cotidianos anteriores e mesmo concomitantes à condição de condôminos, apresentam comportamentos que estão longe de poderem ser classificados como “falta de preparo” para “lidar com complexidades e dificuldades”; e 2) nenhum dos problemas relacionados pelos entrevistados, naquela pesquisa, com relação à vida em condomínios, pode ser atribuído a alguma especificidade da política habitacional em si; ao contrário, são dificuldades facilmente observáveis em qualquer outro contexto de convivência condominial.

O que se pretendeu nesse momento da apresentação da opção metodológica assumida neste trabalho, foi chamar a atenção para os “perigos” das abordagens relativistas usualmente associadas à prática antropológica, no sentido de explicitar os

caminhos dos quais esta pesquisa procurou se afastar, mesmo que tenha existido a opção claramente definida pela utilização do instrumental associado àquele campo.

Sendo assim, cumpre esclarecer que, neste trabalho, foram utilizados não apenas relatos orais obtidos através de entrevistas informais⁵, como também da técnica da observação participante – ambos no contexto do exercício de um estudo de caso de cunho etnográfico. Para a explicitação das formas aqui assumidas de utilização de entrevistas e da observação participante na construção de uma etnografia do contexto pesquisado, discute-se a seguir, algumas especificidades de tais técnicas de investigação, relacionando igualmente as “armadilhas” que se apresentam ao pesquisador que opta por esse caminho, acreditando deixar claro a intencionalidade de não sucumbir às mesmas, para produzir uma análise que possa atuar de maneira efetivamente contributiva ao cenário já existente sobre a temática.

Em seu texto intitulado sugestivamente “História oral: os riscos da inocência”, Michael Hall (1992) pondera que “as entrevistas da história oral mostram menos a experiência direta dos informantes do que o resultado do trabalho que a memória faz com essa experiência” (p.157). E completa:

podemos afirmar com alguma confiança que a memória não é um fenômeno exclusivamente individual, mas resulta de determinações sociais complexas. Pensamos, lembramos e exprimimo-nos em formas social e culturalmente determinadas – como, aliás, os antropólogos reconheceram faz bastante tempo (*id.ibid.*).

Em linhas gerais, Hall vai destacar sete “riscos” da pesquisa baseada em relatos orais, a saber, a falibilidade da memória com relação à cronologia dos acontecimentos; a subjetividade da memória com relação ao “clima mental da época”, marcada também pela influência de experiências posteriores; as “distorções intencionais”; os “exageros” sinceros; a “transferência” do atual para o remoto; o “entrevistado-artista”, que já tem o número pronto; e o problema do envolvimento do pesquisador no próprio processo de produção da entrevista. (1992, pp.158-9) Destacados esses “riscos”, Hall passa a enfatizar, no entanto, que

⁵ Nos momentos iniciais da pesquisa de campo, alguns moradores concordaram em fornecer depoimentos gravados, tendo voltado atrás no decorrer do trabalho. Dois fatores atuaram de maneira importante nessas decisões: a desconfiança com relação às institucionalidades em geral, quando o assunto passa por remoção de moradias – e aqueles ocupantes viam na pesquisadora uma figura ligada a uma instituição, a Universidade Federal Fluminense, na qual não têm certeza se podem confiar -; e o outro fator, o mais determinante mesmo, é o silêncio que impera em localidades onde o comércio de drogas ilícitas expande sua atuação e seu poder sobre os moradores. A esse respeito, cumpre destacar que o fator “confiança”, não é realmente muito encontrado nas relações observadas na comunidade, e não só com relação às instituições formais.

o problema mais grave da história oral, ao meu ver, é o risco de perder aspectos importantes da prática do historiador [pois quando este] considera o depoimento oral praticamente como uma fonte suficiente em si, corre o risco de não ver muito mais do que seus informantes viram (*id.*, p.160).

Dentro dessa perspectiva encontram-se os estudos que se baseiam no “dar a voz” ao informante como um procedimento metodológico suficiente por si só para atingir dimensões não reveladas através de outros instrumentos de pesquisa. Relacionando ao universo específico deste trabalho, é preciso chamar atenção para o fato que, dessa forma, pode-se terminar por reproduzir interpretações sobre favelas ou sobre a política habitacional implementada a partir do Programa Minha Casa Minha Vida, que representam mais o desejo do informante com relação ao que pretende que seja registrado a respeito da realidade sobre a qual responde, do que propriamente um dado de pesquisa. Os exemplos anteriormente mencionados representam claramente o resultado de uma tal abordagem: no primeiro fica registrado que o morador da favela tem mais liberdade de trânsito do que o não favelado; no segundo, que os síndicos dos empreendimentos do MCMV estão sobrecarregados. Em ambos os casos o que ocorre é exatamente o que pondera Hall: o pesquisador termina por “não ver muito mais do que seus informantes viram”.

Cumprir frisar, portanto, que para o uso de relatos orais como técnica de pesquisa, não se pode perder de vista a contextualização sócio-histórica de toda a situação. E no caso da observação se suceder num ambiente que é familiar ao pesquisador – como é o caso da investigação aqui apresentada – foi preciso proceder de maneira ainda mais cuidadosa, sob pena de incorporar como dado coletado, o que poderia apenas ser, na verdade, parte do conhecimento prévio que já possuía a pesquisadora. A respeito da observação científica de contextos familiares, procurou-se incorporar o que observa Velho (1978):

O conhecimento de situações ou indivíduos é construído a partir de um sistema de interações cultural e historicamente definido. Embora aceite a ideia de que repertórios humanos são limitados, suas combinações são suficientemente variadas para criar surpresas e abrir abismos, por mais familiares que indivíduos e situações possam parecer. [...]

Este movimento de relativizar as noções de distância e objetividade, se de um lado nos torna mais modestos quanto à construção do nosso conhecimento em geral, por outro lado permite-nos observar o familiar e estudá-lo sem paranoias sobre a impossibilidade de resultados imparciais, neutros (pp.42-3).

Observada a devida cautela no trato com fontes orais de pesquisa e livre da “paranoia” da eventual falta de imparcialidade das escolhas (objeto e método) desta pesquisa, a intenção deste trabalho se focou então na possibilidade de encontrar essas “surpresas” e esses “abismos” a que se refere Velho. O que também não significa que tenha sido desnecessário que a pesquisadora procurasse dispor de um domínio consistente dos “conceitos e modelos explicativos com os quais as ciências sociais operam” (Debert, 1986, p.144) pois, compartilha-se aqui da crença em que

os métodos qualitativos, de uma maneira geral, só têm sentido na medida em que nos propomos discutir certos conceitos tidos como definitivos pelas ciências sociais ou certos pressupostos através dos quais os grandes processos sociais são sempre explicados (*id.*, p.144-5).

Complementarmente aos dados coletados através das entrevistas informais que foram obtidas na realização da pesquisa, foram utilizadas ainda para a construção da observação etnográfica, as informações coletadas a partir do método da observação participante, como anteriormente mencionado. A esse respeito observou-se a argumentação de Cicourel (1975):

Os pesquisadores em ciências sociais defrontam-se com um problema metodológico singular: as próprias condições de suas pesquisas constituem variável complexa e importante para o que se considera como o resultado das investigações. A pesquisa de campo, que para as finalidades do presente estudo inclui tanto a observação participante quanto a entrevista, é um método no qual as atividades do pesquisador exercem um papel crucial na obtenção dos dados (p.87).

Nota-se nessa afirmação de Cicourel, portanto, que o pesquisador em Ciências Sociais, quer queira quer não, participa *na* e *da* observação. Essa consideração adquiriu especial importância no contexto deste trabalho, inicialmente formulado pela pesquisadora/moradora, que, no entanto, entre o projeto e o início da investigação, se viu na situação de optar por uma mudança de local de residência, e retornou ao campo como pesquisadora/ex-moradora. Se, por um lado a situação inicial poderia favorecer no sentido de propiciar um acúmulo substantivo de informações – coletadas ao longo de 20 anos, mesmo que de forma assistemática – por outro lado, o envolvimento subjetivo com os problemas cotidianos experimentados na localidade, se configurava como potencial obstáculo à reunião de dados de maneira “desapaixonada”.

A condição de morador de um bairro o qual se deseja pesquisar é um dos fatores que justificam a opção pelo método da observação participante numa pesquisa,

conforme analisado por Yin (2003). Tratando especificamente da utilização do método em estudos de caso, o autor assim sintetiza as características da observação participante:

A observação participante é uma modalidade especial de observação na qual você não é apenas um observador passivo. Em vez disso, você pode assumir uma variedade de funções dentro de um estudo de caso e pode, de fato, participar dos eventos que estão sendo estudados. Em zonas urbanas, por exemplo, essas funções podem variar de interações sociais informais com os moradores da região a atividades funcionais específicas dentro do bairro. [...]

A técnica da observação participante foi frequentemente utilizada em estudos antropológicos de grupos culturais e subculturais distintos. A técnica também pode ser usada em ambientes mais ligados ao nosso dia-a-dia. [...]

A observação participante fornece certas oportunidades incomuns para a coleta de dados em um estudo de caso, mas também apresenta alguns problemas. A oportunidade mais interessante relaciona-se com sua habilidade de conseguir permissão para participar de eventos ou de grupos que são, de outro modo inacessíveis à investigação científica. Em outras palavras, para alguns tópicos de pesquisa, pode não haver outro modo de coletar evidências a não ser através da observação participante. [...] Muitas pessoas argumentam que essa perspectiva é de valor inestimável quando se produz um retrato “acurado” do fenômeno do estudo de caso (pp.116-8).

A partir da leitura do trecho acima reproduzido pode-se compreender o quanto a técnica da observação participante se apresentou como recurso privilegiado diante do universo decodificado nesta pesquisa. Não só pelo próprio fato de que políticas de remoção de favelas são sempre tratadas com total opacidade por parte do poder público - especialmente no nível local - mas igualmente em função do contexto específico de uma favela que vem experimentando um processo de crescimento acelerado da criminalidade e da violência, bem como de adensamento habitacional, em função das grandes obras de mobilidade urbana em curso na região, que atraem populações interessadas em reduzir seus tempos de deslocamento casa-trabalho. Num tal cenário de transformações e rupturas com antigas redes de sustentação de suas situações de posse e permanência no local, é perfeitamente compreensível que os ocupantes da favela da orla da lagoa de Piratininga tenham relativa desconfiança e alguma resistência em participar formalmente como informantes de uma pesquisa acerca da problemática habitacional, ensejada justamente a partir de uma ameaça de remoção dessa ocupação. Com relação a esse fator, no entanto, a condição de moradora e/ou ex-moradora, apresentou tanto vantagens quanto desvantagens, a depender da situação específica de busca de informações, deixando claro, portanto, que não foi tal condição que atuou como elemento determinante na facilitação ou não do acesso aos relatos dos ocupantes – que,

de todo modo, e conforme já apontado na citação de Hall (*op. cit.*) não prescindem de análise para serem incorporados como um dado de pesquisa.

Voltando a Cicourel (*op. cit.*), observa-se que o autor também apresenta uma definição do método da observação participante, mencionado em Schwartz e Schwartz (1955) que engloba ainda uma dimensão dialética, considerada nesta pesquisa como elemento crucial do processo investigativo planejado, que não aparece tão bem tematizada em Yin (*op. cit.*).

Para nossos fins, definimos observação participante como um processo pelo qual mantém-se a presença do observador numa situação social com a finalidade de realizar uma investigação científica. O observador está em relação face-a-face com os observados e, ao participar da vida deles no seu cenário natural, colhe dados. Assim, o observador é parte do contexto sob observação, ao mesmo tempo modificando e sendo modificado por este contexto (Schwartz e Schwartz, *apud.* Cicourel, 1975, p.89).

Nesta relação dialética com seu objeto de pesquisa, o observador participante não prescinde, no entanto, de um conhecimento prévio que o permita compartilhar significados com seu informante. Como destaca Cicourel (1975), “tanto a observação participante quanto as entrevistas [...] pressupõem a existência de uma comunidade entre ator e observador que exige o uso de construtos do senso-comum” (p.101). Sendo assim é preciso aceitar a proposição de que “a primeira tarefa do sociólogo é descobrir as regras empregadas pelo ator para dirigir seus assuntos e ocupações diárias” (*id. ibid.*), porque

enquanto conversa com as pessoas investigadas no campo [...], o observador científico deve levar em conta os construtos de senso comum empregados pelo ator na vida cotidiana se quiser compreender os significados atribuídos às suas perguntas pelo ator.

[...] Ignorar isto significa tornar problemáticas ou sem sentido tanto as perguntas (ou conversas) quanto as respostas recebidas. O pesquisador sem especificar sua teoria [...] não seria capaz de dar mais garantia às suas proposições do que qualquer leigo interessado nos mesmos acontecimentos ou apenas dando “uma opinião” sobre os acontecimentos (*ibid.*, p.110).

Nesse sentido percebe-se como a observação participante e o uso de entrevistas informais, utilizadas em conjunto, puderam apresentar potencial investigativo ampliado, na medida em que aquela primeira técnica facilitou sobremaneira a realização da tarefa de “levar em conta” os “construtos do senso comum” na coleta do depoimento oral. No entanto, “o observador precisa distinguir as racionalidades científicas, que usa para ordenar suas teorias e seus resultados, das racionalidades de senso comum que atribui

aos atores estudados” (*id.ibid.*). Ou seja, ao mesmo tempo em que a observação participante permitiu que o pesquisador compartilhasse experiências e significados com os sujeitos investigados, ampliando as possibilidades de compreensão dos fenômenos estudados, não se podia perder de vista, no entanto, que tratavam-se de domínios distintos: as construções significativas dos informantes em seus cotidianos ou mesmo nos momentos de entrevistas informais não deviam ser confundidas com as construções significativas do observador em seu propósito de investigação científica.

A investigação se realizou, portanto, através dos métodos apresentados e devidamente problematizados, procurando sempre dar conta das vicissitudes apontadas e discutidas. O trabalho de campo se dividiu em duas etapas: a primeira fase se estendeu durante os meses de março de 2015 a outubro de 2016 – ocasião em que foi possível acompanhar as primeiras intervenções urbanísticas a atingir a região - tais como drenagem e pavimentação de ruas -, bem como as campanhas eleitorais para a Prefeitura Municipal e os desdobramentos da reeleição do prefeito Rodrigo Neves para a localidade. A segunda fase ocorreu após o período de estudos na França, pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), entre os meses de agosto de 2017 e janeiro de 2018, e se concentrou no acompanhamento da dinâmica cotidiana na comunidade da Barreira – sub-região apresentada no primeiro capítulo desta tese, com a devida especificação e justificativa do recorte. Tendo concentrado a temporada dedicada ao doutorado sanduíche no aprimoramento da utilização da metodologia etnográfica aos estudos em ciência política, a contribuição da experiência na França se fez de especial importância para essa segunda etapa do trabalho de campo, fornecendo o ferramental teórico que permitiu desatar os nós e desfilar a complexa teia que se apresentava diante da pesquisadora.

4. Apresentação dos capítulos.

No primeiro capítulo desta tese procura-se construir uma caracterização do universo da pesquisa através da apresentação de informações de cunho geográfico bem como de elementos vinculados à dimensão simbólica da relação dos moradores com os espaços por eles delimitados. Nesse momento a pesquisadora já encontrou sua primeira surpresa, para uma pessoa que havia habitado a região durante vinte anos: não sabia o nome do próprio local onde residira, muito menos a existência de divisões importantes entre outras localidades próximas, que, no momento da construção do projeto de

pesquisa, eram percebidas como uma mesma “comunidade”. Definidas as fronteiras físicas e simbólicas da região de interesse da pesquisa, apresenta-se então, os elementos que permitem constituir o cenário da localidade definida, subdividindo-o em três seções do capítulo. Na primeira traça-se um breve histórico da ocupação para, em seguida apresentar os serviços e equipamentos públicos existentes na região, bem como as disputas identificadas – tanto pelas terras como pelas águas – situando tais elementos na composição dos interesses desse trabalho. Ao final do percurso aponta-se a dificuldade em oferecer ao leitor um painel estável da localidade, destacando-se que não se considera, no entanto, que tal elemento seja um problema a ser superado, mas sim um dado da realidade que compõe, ele mesmo, uma parte significativa da caracterização pretendida.

No segundo capítulo dedica-se à revisão bibliográfica sobre política habitacional no Brasil, no sentido de compreender como o Estado brasileiro atuou no tratamento da questão da moradia das classes populares nos contextos urbanos, nos momentos em que esteve presente de maneira mais evidente. Subdivide-se em duas seções: na primeira são observadas as análises empreendidas pelos autores que se dedicaram ao tema, procurando observar que características apresentaram as intervenções estatais na questão habitacional levadas a termo no contexto brasileiro, buscando elementos que contribuíssem para a reflexão acerca do universo específico estudado nesta pesquisa, a saber, famílias residentes em áreas informalmente ocupadas, ameaçadas de remoção de seu local de moradia. Na segunda seção destaca-se algumas problematizações surgidas dessas leituras, bem como lacunas percebidas que, a partir do confronto com as inquietações que nortearam a iniciativa da pesquisa ora apresentada, revelaram potencial analítico importante e pouco explorado.

Como desdobramento da compreensão acerca do teor das intervenções estatais brasileiras na questão da moradia, procura-se no terceiro capítulo situar tal discussão no contexto ampliado da própria política social. Composto de duas seções, o capítulo traça inicialmente um painel sobre a política social em geral, destacando diferentes concepções e enfoques sobre o tema. Na segunda seção se retoma o eixo com a política habitacional, à luz dos enfoques discutidos no primeiro momento, para apresentar os modelos e possibilidades de intervenção estatal na questão da moradia que se originam a partir das diferentes concepções sobre a natureza da relação Estado/sociedade que se inscreve na política social.

No quarto capítulo procura-se compreender como essa relação Estado/sociedade efetivamente se realiza no universo pesquisado, no sentido de identificar que elementos das concepções e dos modelos estudados no capítulo anterior se manifestam naquele contexto concreto. Subdivide-se em cinco seções: na primeira se procede a uma análise da vinculação entre a natureza redistributiva da política social e a ação pública populista para, em seguida, na segunda seção, demonstrar os desdobramentos dessa vinculação com a conformação de clientelismos na democracia capitalista. Na terceira seção se observa como a presença do poder público local se apresenta em sua forma institucionalizada e na quarta se percebe uma presença dessa mesma municipalidade atuando de maneira mais informalizada. Na quinta seção se apresenta a compreensão de como essas diferentes faces da atuação estatal se mesclam e se interpenetram na localidade.

No quinto e último capítulo são colocadas à prova as concepções encontradas ao longo da trajetória de estudos desenvolvida, acerca das noções de cidadania, clientelismo e participação social, que se inscrevem de maneira fundamental no questionamento central da pesquisa a respeito das possibilidades e limitações de protagonismo das populações em situação de precariedade habitacional, na condução de soluções para suas necessidades de moradia. Subdivide-se em duas seções: na primeira se procede a uma revisão bibliográfica da literatura sobre participação social, onde são destacadas as contribuições e apresentadas algumas problematizações, acerca das diferentes abordagens observadas. Nesse movimento são igualmente trabalhadas as noções de clientelismo e cidadania que acompanham as reflexões acerca da participação social no interior das duas matrizes de interpretação observadas. Essas matrizes são tratadas separadamente na seção, dando origem a dois sub-itens, que as caracterizam, destacam suas contribuições e apresentam as problematizações a respeito das mesmas. Na seção seguinte se apresenta a trajetória da família Miranda – tomada de maneira paradigmática como representativa dos modos de agir observados na localidade – no diálogo com as categorias de análise provenientes da incorporação das contribuições e das problematizações levantadas na primeira seção.

Como considerações finais de todo o percurso realizado no trabalho destaca-se que aquelas populações não se encontram desinteressadas de participar e se posicionar no domínio público pelo fato de não se organizarem coletivamente para a defesa de interesses comuns pelos canais institucionalmente disponibilizados para tal. Através de saberes incorporados e racionalidades específicas, constroem cotidianamente seus

espaços públicos e privados, sua luta própria pela garantia ao direito constitucional à moradia, e não apenas com protagonismo, mas como únicos atores a cumprirem esse papel.

CAPÍTULO 1.

Ciclovia, favela, bosque lagunar – (trans)formações da orla da Lagoa de Piratininga em Niterói.

Para que se possa compreender o contexto em que o trabalho se desenvolveu, procura-se inicialmente oferecer uma caracterização do universo da pesquisa – e esta é a tarefa do presente capítulo. Num primeiro momento realiza-se a tentativa de apresentação da região específica delimitada para os interesses desta pesquisa, compartilhando com o leitor de todas as surpresas, os percalços e as imprecisões experimentadas nesse processo.

Tendo percorrido esse caminho, apresenta-se então os elementos que permitem construir o cenário da localidade definida, subdividindo-os em três seções do capítulo: primeiro é traçado um breve histórico da ocupação em tela para, em seguida, apresentar os serviços e equipamentos públicos existentes na região, bem como as disputas identificadas – tanto pelas terras como pelas águas – situando tais elementos na composição dos interesses deste trabalho.

Conforme apresentado no projeto original, a pesquisa se estenderia por todo o entorno da Lagoa de Piratininga, muito embora sua motivação inicial fosse um projeto apresentado aos ocupantes da localidade, no ano de 2011, que se direcionava apenas a alguns setores dessa orla, englobados na área conhecida segundo a denominação local como “ciclovia”⁶. Tal projeto previa a demolição de 460 habitações e a remoção das famílias para um conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, a ser construído numa comunidade próxima, conforme se pode constatar na leitura do Memorial Descritivo levado à discussão em assembleia da Associação de Moradores na ocasião:

Trata-se de projeto básico inscrito no PAC-2 de recuperação da faixa marginal de proteção com a remoção de 460 famílias com renda de até 3 salários mínimos para um conjunto habitacional com creche, centro comunitário, praça e quadra na área do Jacaré.

A área está situada no entorno da Lagoa de Piratininga totalizando 66.301,14 m², compreendendo 12 áreas de descanso, onde serão instalados os bancos, brinquedos e aparelhos de ginástica, de modo que os habitantes dos bairros de Cafubá, Piratininga, Jacaré e

⁶ A origem da denominação, bem como o porquê de aparecer entre aspas neste texto, será objeto de explicação mais detalhada no decorrer do capítulo.

Camboinhas, tenham condições de utilizar a ciclovia e ter estes pontos para descanso e área de lazer.

Na região, a bicicleta é muito utilizada como meio de transporte e temos registro de índice de acidente com ela nesta área e com sua implantação estaremos reduzindo esses índices e colaborando com o meio ambiente com um modelo de transporte mais eficaz.

A ciclovia tem uma extensão de 9.569,60 m com o piso de saibro.

[...] As 460 habitações construídas na faixa marginal serão demolidas e a sua vegetação recuperada onde nascerá uma área de lazer com ciclovia, bancos, brinquedos e aparelho de ginástica de madeira (Prefeitura de Niterói, 2011).

No entanto, entre a escrita do projeto e o começo da pesquisa em si, a possibilidade de remoção “oficialmente” teria sido descartada, segundo informações de moradores em depoimentos informais à autora. Porém, com a proximidade do período eleitoral nos municípios, em meados de 2016, voltou a circular entre os ocupantes a fala a respeito da incerteza da permanência no local. Observou-se a esse respeito, que a discussão acerca da ocupação e da propriedade dessas terras, tende a adquirir contornos específicos em tempos de eleição, apontando para uma apropriação da questão da moradia das populações empobrecidas, por parte de políticos locais, em suas respectivas plataformas - sem que se consolidem, no entanto, nos períodos subsequentes, desdobramentos significativos no tratamento da problemática levantada por ocasião das campanhas. Dessa forma, as “ondas” de discussão na localidade, acerca das possibilidades de remoção dos ocupantes e/ou desapropriação dos declarantes proprietários, ora se avolumam, ora se contraem, ao longo de aproximadamente 30 anos de “abandono” daquela orla, de acordo com declarações de moradores mais antigos da região. A esse respeito, observou-se ainda, que a ameaça de remoção já aparece no noticiário local, há pelo menos 8 anos, conforme pode ser lido em matéria publicada em agosto de 2010 na imprensa regional:

A ocupação urbana no entorno da Lagoa de Piratininga, em Niterói, poderá finalmente ser regularizada com a definição dos novos limites da orla e da faixa marginal de proteção, estabelecidos pelo Decreto Estadual 42.354. As cerca de mil famílias que viviam com receio de remoção serão beneficiadas ainda com a urbanização das margens e a criação de um bosque lagunar, com áreas de lazer e uma nova ciclovia.

A informação é do presidente do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), órgão executivo da Secretaria Estadual do Ambiente, Luiz Firmino Martins Pereira, que participou nesta terça-feira (24/08) de uma audiência pública promovida pela Câmara Municipal de Niterói para esclarecer as dúvidas dos moradores da região sobre os efeitos do decreto, publicado em março deste ano. A audiência, realizada no Colégio Itapuca, reuniu cerca de 200 pessoas.

Firmino esclareceu que, ao contrário do que alguns moradores temiam, não há previsão de retirada maciça de famílias da faixa marginal de proteção da lagoa:

“A definição dos novos limites da orla e da faixa marginal de proteção da lagoa é o primeiro passo para a regularização fundiária da região e para os projetos de urbanização e de criação de um parque lagunar. A retirada de famílias não é uma política do governo estadual”, afirmou (A Tribuna, 26/08/2010).

A partir das primeiras incursões mais sistemáticas em campo, identificou-se, no entanto, que a ocupação do entorno da Lagoa apresenta características bastante diferenciadas, tendo sido observado inclusive, a ocorrência de uma região de ocupação mais recente, não ameaçada de remoção, mesmo com as moradias instaladas na chamada “faixa marginal de proteção”. Também é significativa a existência de duas associações de moradores situadas na orla da Lagoa, sendo que uma delas apenas, se compromete declaradamente com os moradores deste entorno, se denominando, inclusive, Associação dos Moradores da Beira da Lagoa – Amorbela⁷. Por se tratar da região mais “problemática” da ocupação da faixa marginal – maior ocorrência de demandas relacionadas à segurança pública, despejo irregular de lixo e esgoto, e maior adensamento habitacional – optou-se então, para o início do trabalho de campo, pelo recorte espacial dessa área mais atendida pela Amorbela, tendo como base de sustentação dessa escolha, o fato de ter sido através dessa Associação que a possibilidade da remoção de famílias foi primordialmente tratada junto aos moradores da orla da Lagoa de Piratininga. Tal região se estende pela faixa marginal situada majoritariamente no lado da Lagoa que se vincula ao bairro do Cafubá que, no entanto, em seu próprio interior, é composto de regiões com nomenclaturas distintas, que vêm a distinguir, igualmente, posições relativas de status habitacional, como começou a ser percebido nas primeiras incursões mais sistemáticas em campo.

A partir de algumas falas observadas em situações corriqueiras do cotidiano dos moradores, foi-se evidenciando que tais distinções se configuram como marcas importantes para os habitantes da região, tornando necessário proceder a um mapeamento mais aproximado do que é efetivamente compartilhado pela população local como sendo Cafubá, e sua relação com a ocupação da beira da lagoa – para então reconhecer a que nomenclatura corresponde, na percepção local, a região de interesse da pesquisa.

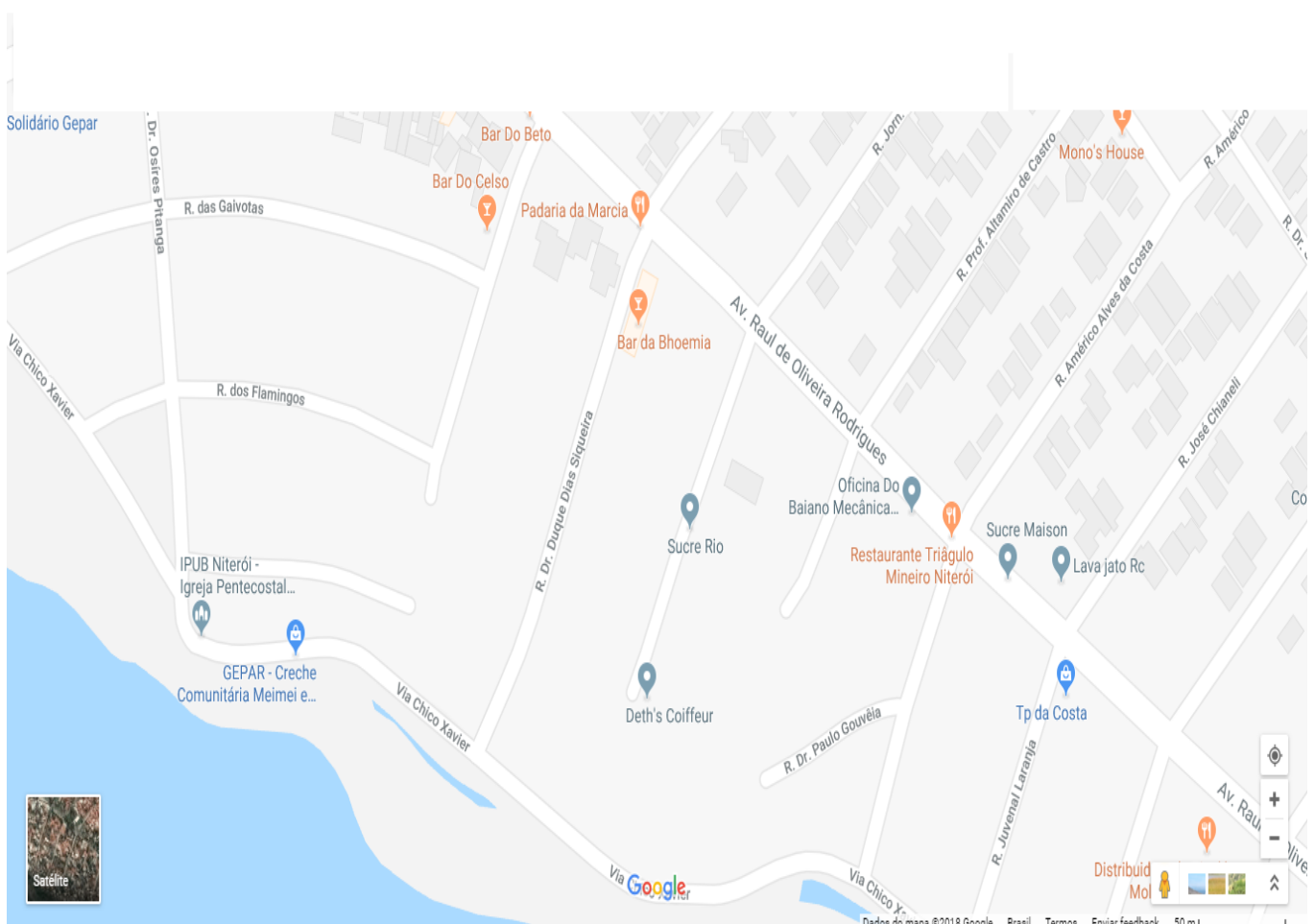
⁷ A Associação dos Moradores do Jardim Imbuí, também existente na orla da Lagoa de Piratininga se ocupa de todos os moradores da localidade de mesmo nome – o que extrapola a ocupação da faixa marginal.

Uma situação chamou bastante a atenção da pesquisadora, logo no início do trabalho de campo, e serviu como pista de que havia realmente uma forte diferenciação, percebida entre os moradores, com relação ao que parecia ser, aos olhos da pesquisadora, naquele momento, um detalhe pouco relevante. O evento ocorreu durante a observação de um jogo de futebol no campinho da localidade selecionada para o começo do trabalho de campo. A escolha desse espaço se deu, por ter sido dessa região que partira o chamado de moradores, para que a pesquisadora, na época residente do local, se envolvesse na questão da possibilidade de remoção. A situação surpreendeu e começou a pôr em xeque a premissa de que a ocupação da “ciclovia”, ameaçada de remoção, poderia ser identificada como aquela área inicialmente imaginada, correspondente a toda a orla da Lagoa vinculada ao bairro do Cafubá, que seria a área de atuação da Amorbela.

Ao término da partida de futebol alguns meninos se dirigiram a um morador do entorno que se encontrava em frente de sua casa e pediram um pouco de água, ao que o morador prontamente atendeu, se dirigindo ao interior da residência e retornando com uma garrafa grande e alguns copos de plástico. Após beberem a água e devolverem a garrafa e os copos ao morador, os meninos juntaram suas coisas e foram embora. Em seguida, outro morador se reportou ao que havia servido os meninos e o repreendeu, pois, aqueles meninos não eram dali, eram de “lá da Lagoa”, e deveriam ter trazido sua própria água de casa para não ficar incomodando os moradores dali. Na medida em que o campinho de futebol se situa bem na frente da lagoa, não parecia haver motivo para uma distinção tão importante entre aquela localidade e outra, que seria então a Lagoa - distinção essa que justificaria, inclusive, a negação de água para crianças que jogavam bola.

Começou-se a investigar então, quais seriam os limites percebidos pelos moradores, entre as diferentes localidades da mesma região, e quais fatores permitiriam abarcar, ou não, essas áreas no trabalho. Como havia uma motivação original de pesquisa relacionada ao projeto do Bosque lagunar que previa remoção de famílias, e o contato feito com a pesquisadora, por alguns moradores preocupados com tal possibilidade, foi o que ensejou as primeiras indagações do projeto, não era possível deixar de fora a região onde tudo começou. Mas essa região não era “a Lagoa”, como logo ficou demonstrado no evento do jogo de futebol, muito embora a lagoa estivesse bem ali.

Na tentativa de uma identificação mais precisa sobre o que delimitava a região denominada de Lagoa e a localidade que representava, efetivamente, a região de interesse da pesquisadora, foi-se buscando junto aos moradores as referências e nomenclaturas que definem as distinções e chegou-se a constatação de que a área que se procura compreender neste trabalho corresponde a que é denominada pelos habitantes de Barreira – que se estende pela beira da lagoa de Piratininga entre o mencionado campinho de futebol, localizado no final da Rua Dr. Osiris Pitanga, e a rua Juvenal Laranja que desemboca na “ciclovia”, logo após uma elevação que justifica o nome “Barreira”. Da rua Juvenal Laranja em direção à Amorbela, seguindo pela orla em direção à praia de Piratininga, começaria então a região denominada Lagoa. O mapa a seguir procura auxiliar na compreensão desses “limites” que definem a região da Barreira:



(Fonte: Google Maps)

Foi constatado então, que a região inicialmente prevista pela pesquisadora, abarcava as localidades da Barreira e da Lagoa, como se fossem uma só: a “favela da ciclovia” – o que logo demonstrou ser problemático, na medida em que ficou demonstrado, com o episódio da água para os meninos, que não apenas eram localidades diferentes, porém ainda mais, seus habitantes faziam questão de deixar isso bem claro. Seguindo, portanto, a motivação original da pesquisa, identificou-se que a região de interesse para este trabalho se concentra na localidade da Barreira, que ainda em outras diferenciações observadas nas falas dos moradores, se confunde em alguns trechos com o loteamento Maralegre.

A respeito de todas essas diferenciações, importa mais observar como são experienciadas pelos próprios moradores do que reconhecer claramente seus limites geográficos – até mesmo porque, por essas mesmas falas, o que se constata é que esses limites são muito imprecisos e em alguns casos superpostos, revelando algumas contradições nessas distinções, que demonstram a dificuldade de se tentar estabelecer rígidas divisas entre as localidades.

Com relação à sobreposição entre as regiões da Barreira e do loteamento Maralegre o que ficou constatado é que a denominação se altera de acordo com o nível social do morador, ao se referir ao seu próprio local de residência: como existem lado a lado residências de classes médias e moradias mais precárias, observou-se que os habitantes das classes populares declaram morar na Barreira, enquanto os de classe média declaram morar no Maralegre – ainda que suas casas estejam localizadas na mesma rua.

Com relação ao pertencimento das regiões da Barreira, do loteamento Maralegre e da região conhecida como Lagoa, ao bairro do Cafubá, as diferenciações revelam ainda mais contradições, para as quais vale a pena se voltar brevemente, no sentido de perceber como esses limites correspondem muito mais a construções sociais simbólicas dos moradores, do que a questões geográficas.

Com a inauguração do túnel Charitas-Cafubá, em maio de 2017, uma nova delimitação para o bairro do Cafubá ganhou força, aparecendo de maneira mais definida inclusive nas placas de sinalização instaladas, consolidando os limites defendidos pelos moradores dessa área, como sendo a que efetivamente corresponde ao Cafubá. Tais limites aparecem claramente explicados no documentário realizado pela equipe da Bem TV na região, a partir da visibilidade que o bairro ganhou com a obra do túnel.

Intitulado “Cafubá – bairro de lutas e transformações”, o documentário apresenta o depoimento do diretor social da Associação de Moradores do Cafubá – AMAC – morador do bairro desde 1985, que descreve os limites do Cafubá, segundo a compreensão compartilhada pelos habitantes da região que a Associação representa. Acompanhando um mapa fixado na parede da sede da AMAC, o diretor assim descreve a delimitação do bairro:

O que nós moradores aqui, entendemos como Cafubá, né, é essa área toda aqui da Av. 6. Essa área aqui da Av. 6 pra dentro. Pega a rua Josnalista Stutz, a rua 58,59,60,61, meia dois, meia três, 54 e 55, que termina aqui em cima, né. O túnel, ele vem daqui, então dessa rotatória aqui, pega da rotatória, Av. 6, pra dentro aqui. A gente considera o Cafubá. Aqui são as partes altas do bairro, 415, 417, 412, o Caniçal. Essa área aqui de cima. E essas aqui são chamadas ruas da baixada. Então essa aqui seria a área do Cafubá: da Av. 6 pra dentro, todas as ruas a gente considera o território do Cafubá. Da rotatória pra baixo já é Fazendinha, né, Lagoa e Barreira. A lagoa, ela é considerada também do Cafubá, mas assim, não de uma forma que, não como... ela agrega o Cafubá, né, porque a lagoa ela vem por aqui, então ela já passa fora do “limite” do Cafubá, entendeu? Então ela por aqui. Daqui, da rotatória, do Maralegre pra cima, a gente considera o Cafubá; rotatória, Fazendinha pra baixo, rotatória, lagoa pra cá é considerado Av. 7, que é Lagoa, Barreira, né? (Ricardo, morador desde 1985, diretor social da AMAC, em depoimento no documentário “Cafubá- bairro de lutas e transformações”).⁸

Como se observa na fala do morador, é recorrente a utilização da expressão “a gente considera”, ou “é considerado”, para acompanhar a explanação sobre os limites do bairro, demonstrando que se trata muito mais de uma percepção compartilhada pelos habitantes do local, do que uma divisa geográfica rigidamente estabelecida. Ainda com relação a esses limites declarados, cumpre observar também as contradições que se revelam a partir dessa distinção: na própria fala do morador já aparece a contradição com relação ao pertencimento da lagoa ao bairro – “é considerada, mas assim” -, ou seja, não fica claro se pertence ou não pertence; também de acordo com tal definição, a Escola Municipal Maralegre não se situa no Cafubá, no entanto é mencionada por outro depoente do documentário, como tendo sido uma melhoria que ele ajudou a conseguir para o bairro; segundo essa configuração se observa ainda que, o túnel Charitas-Cafubá não desemboca no Cafubá; o ônibus que faz a linha Centro-Piratininga via Cafubá, não passa no Cafubá e o Posto de Saúde da Família Ernesto Che Guevara, que no site da

⁸ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IAKrN32x LE>. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

Prefeitura de Niterói, consta como fazendo parte da região administrativa Cafubá I, também não se localiza no Cafubá. Como se observa, a delimitação do bairro do Cafubá feita pelos próprios moradores, exclui também a região da Barreira – onde se localizam, segundo essa configuração, a Escola Municipal Maralegre e o Posto de Saúde da Família Ernesto Che Guevara.

O que importa reter dessas observações, portanto, é o caráter socialmente construído das fronteiras do “território” – fator que remete muito mais a processos de constituição e afirmação de identidades. É possível perceber nesse processo, que o bairro do Cafubá, tendo ganhado grande visibilidade com a inauguração do túnel que leva seu nome e que representa uma importante melhoria para a mobilidade urbana da Região Oceânica de Niterói, reivindica para sua própria identidade, uma diferenciação com relação às áreas de ocupação da beira da lagoa e as outras localidades próximas. Tal reivindicação produz o efeito de forjar uma “comunidade imaginada” (Hall, 2006, p. 47) que desfrutaria hoje de status mais elevado do que as outras localidades. Mas essa delimitação do território, como se viu, não se realiza sem contradições, malgrado o esforço dos moradores.

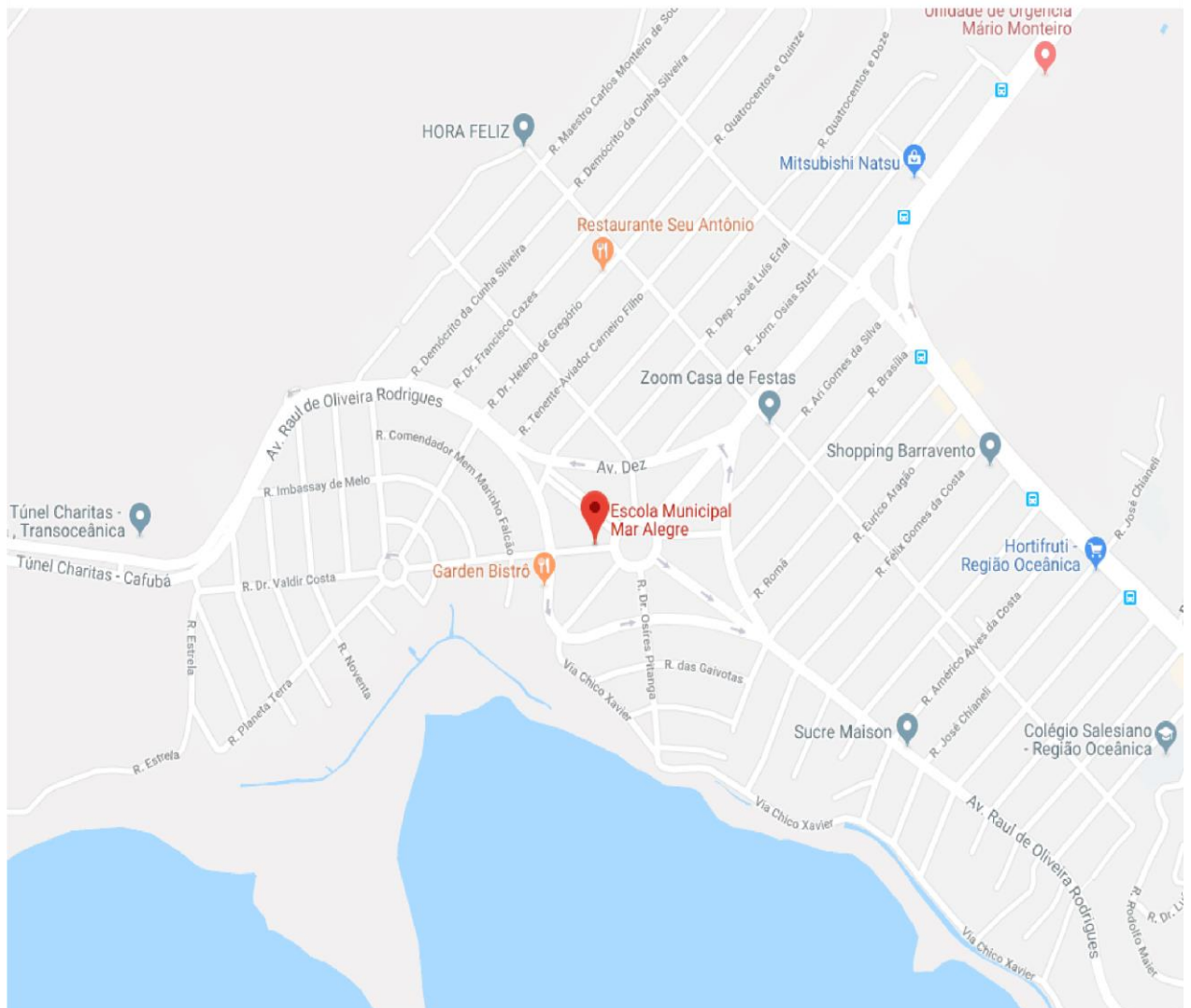
Nesse sentido, de considerar como os limites se referem muito mais a identidades do que a recortes geográficos precisos, se define a região de foco desta pesquisa, como sendo a localidade conhecida por Barreira, pois foi a partir da observação dos modos de agir dos moradores desse lugar, que se constituíram as primeiras inquietações do projeto.

Se, no momento da apresentação do projeto do Bosque Lagunar aos ocupantes da beira da lagoa, no ano de 2011, a Amorbela assumiu protagonismo, e os moradores, tanto da Barreira como da região denominada Lagoa, estiveram participando das assembleias, o que se observou no decorrer do tempo que se seguiu – em que o mencionado projeto, inclusive, parece ter deixado de preocupar tanto uns como outros – foi o distanciamento entre a Amorbela e a Barreira. Pode-se perceber que, em 2018, os moradores da Barreira não se sentem representados nem pela Amorbela nem pela AMAC. Nas falas dos habitantes da Barreira, a instituição que aparece sempre com destaque como aquela que “faz alguma coisa” por eles, é o Grupo Espírita Paz e Renovação, o GEPAR, cuja atuação será objeto de exposição mais detalhada posteriormente neste capítulo.

O mapa a seguir apresenta o loteamento Maralegre e permite visualizar a rotatória mencionada pelo diretor social da AMAC, bem como o túnel e a Rua Jornalista

Stutz. As demais ruas foram descritas pelo morador com a numeração antiga e no mapa aparecem com novas denominações.

A região apontada no depoimento sendo a que “é considerada” como Cafubá, se concentra nas quadras entre a Av. Raul de Oliveira Rodrigues e o restaurante Seu Antônio. Da Escola Municipal Maralegre em direção à lagoa, já se define a região como Barreira ou loteamento Maralegre, dependendo do contexto.



(Fonte: Google Maps)

1.1. Breve histórico da ocupação da “ciclovía”.

No início dos anos 1990 o movimento S.O.S. Lagoa, em defesa da Lagoa de Piratininga, em Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, experimentou um momento de

especial efervescência, em função das discussões que se travaram a respeito do projeto de construção de uma ciclovia no entorno da Lagoa⁹. Em linhas gerais, o grupo criticava o fato do projeto prever o aterramento da parte da orla da Lagoa que viria a ser transformada em ciclovia. Na medida em que a preocupação daqueles ambientalistas era justamente com a preservação do espelho d'água - cuja degradação vinha se intensificando - a proposta de aterrar, mesmo sendo para a construção de uma ciclovia, não era bem aceita pelo movimento.

A população tradicional da ocupação das margens da Lagoa, originalmente vinculada à atividade pesqueira, já se utilizava bastante da bicicleta como meio de transporte na região, razão pela qual a construção de uma ciclovia, em princípio, favoreceria a esses moradores. Também aos habitantes de classe média/alta do bairro de Piratininga, a possibilidade de circundar a Lagoa pedalando, deveria parecer atraente; mas a polêmica em torno da diminuição do espelho d'água, pelo efeito do aterramento necessário à implementação do projeto, oferecia resistência à sua aceitação por parte do conjunto de moradores. Havia também a suspeita, por parte dos ambientalistas, de que a largura da ciclovia apresentada no projeto, apontava para uma futura avenida.

Em defesa do projeto havia o argumento de que conteria as invasões e os aterros clandestinos que vinham se avolumando na beira da Lagoa, com o declínio da atividade pesqueira. As explicações para o comprometimento da pesca na Lagoa de Piratininga são variadas, mas é consenso entre os moradores do entorno, de que a poluição é a principal responsável pela diminuição da oferta de pescado naquelas águas. Alguns ocupantes se referem a obras públicas como fator importante do encolhimento do espelho d'água: canais de ligação entre a Lagoa de Piratininga e a de Itaipu, e entre a Lagoa de Piratininga e o mar, mal implementados e/ou malconservados, causariam o escoamento indevido das águas. Mas a maioria dos habitantes do local responsabiliza os próprios moradores pela poluição da Lagoa, através do despejo irregular de esgoto e descarte inapropriado de lixo. A consequência desse cenário, na ocasião da apresentação do projeto da ciclovia à população local, era de uma ocupação cada vez mais predatória no entorno da Lagoa de Piratininga: na medida em que a atividade pesqueira tradicional se encontrava cada vez mais comprometida pela degradação das condições ambientais,

⁹ A título de esclarecimento, e acreditando que a pergunta pode surgir ao leitor, cumpre informar que a pesquisadora acompanhou pessoalmente tais discussões na ocasião, pelo fato de compartilhar moradia com um dos militantes do movimento e algumas reuniões, inclusive, terem se realizado em sua casa. No entanto, especificamente com relação ao projeto da ciclovia, as posições – da pesquisadora e a que foi majoritária no movimento – foram divergentes na época.

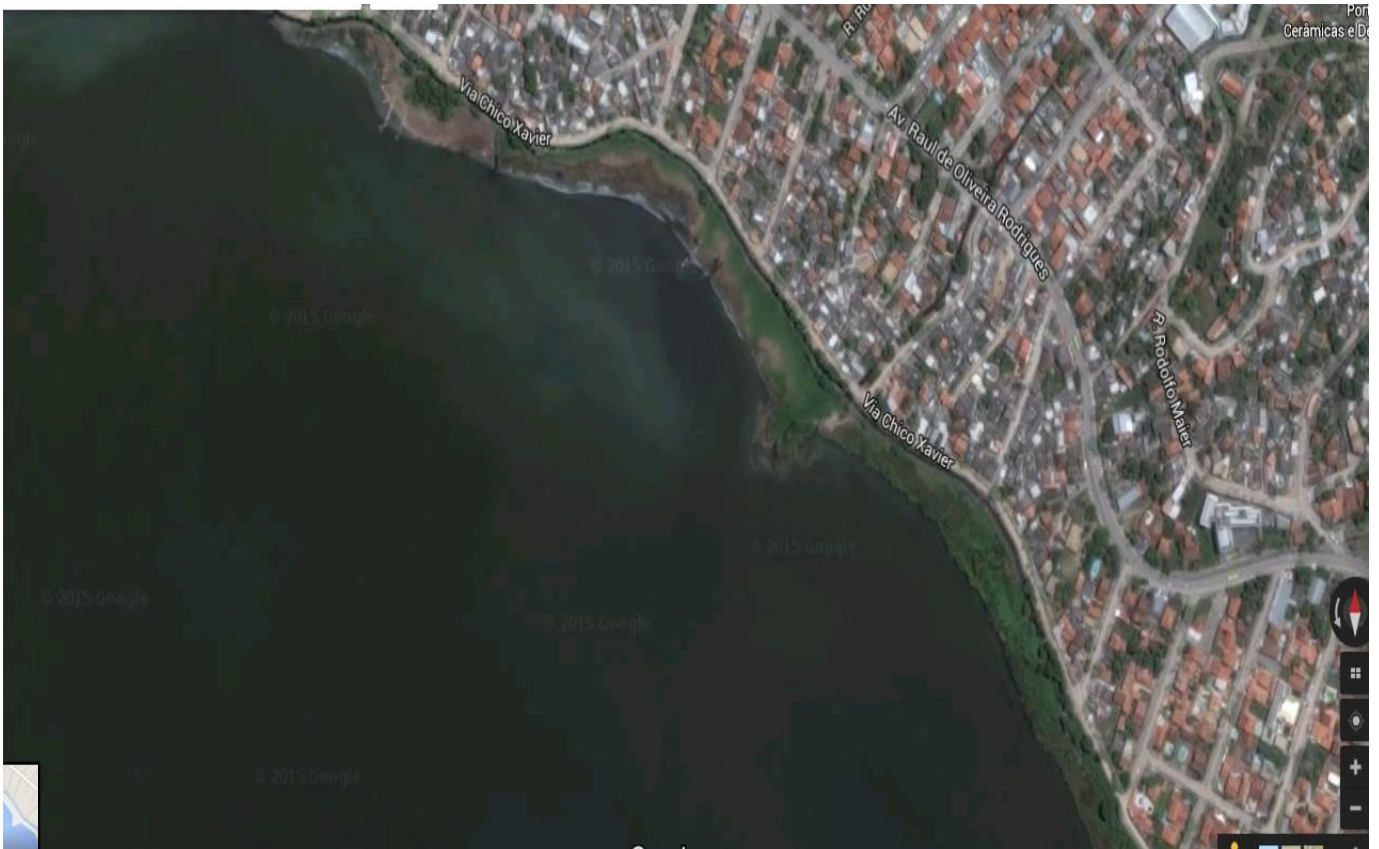
os ocupantes da orla começaram a visualizar a possibilidade de ganhos financeiros com a venda de suas próprias moradias e o aterramento de mais um pedaço da lagoa, em seu próprio quintal, um pouco mais para dentro do espelho d'água, onde construíam então uma nova moradia. No sentido de “frear” essa movimentação, o aterro para a construção da ciclovia se apresentava como alternativa. Em outras palavras: o projeto previa a invasão derradeira à Lagoa: a ciclovia funcionaria como um delimitador das invasões, mas sua aceitação por parte dos moradores, tanto pelos mais novos no bairro, como os mais antigos, esteve longe de ser pacífica.

A despeito de toda essa polêmica, durante o ano de 1992, a prefeitura investiu pesado na construção da ciclovia sem, no entanto, ter chegado a concluí-la. É corrente entre os ocupantes da localidade a justificativa a respeito da não conclusão da ciclovia relacionada à existência de uma residência nas margens da Lagoa, cujo proprietário, dono de uma importante empresa de transporte coletivo da região, não permitiu a obra no seu terreno¹⁰. Os ocupantes que já se encontravam na região e os que se instalaram nos anos subsequentes, se apropriaram da denominação de ciclovia para referenciar a via que se consolidou ali, muito embora posteriormente tenha sido registrada como Via Chico Xavier para fins de endereçamento postal.

A respeito desse projeto original da ciclovia, datado de finais dos anos 1980, só foi possível a reconstituição através de fontes orais, não tendo sido localizado nenhum documento oficial descritivo do mesmo. No entanto, com relação à largura da “ciclovia”, por observação direta na localidade, pode-se constatar que, efetivamente, se presta à circulação de outros veículos além da bicicleta – indicando que as preocupações dos militantes do movimento S.O.S. Lagoa daquela época - de que havia uma indicação para uma futura avenida naquele entorno - podem não ter sido infundadas ou exageradas.

A ilustração a seguir demonstra a consolidação da via como Via Chico Xavier:

¹⁰ A verificação da veracidade dessa explicação encontra óbvios obstáculos e não foi procurada nesta pesquisa. No entanto, saber com certeza se foi mesmo por esse motivo que a ciclovia não foi concluída, não traz nenhuma implicação significativa para os rumos deste trabalho.



(Fonte: Google Maps)

Abandonada a construção da ciclovia, as atenções do poder público para a região também se tornaram rarefeitas, e a ocupação do solo foi se processando de forma espontânea. Tal processo favorece o adensamento habitacional, na medida em que prescinde de autorizações formais para se expandir, e com essa expansão se instauram os conhecidos problemas desse tipo de ocupação. A região passa a receber então, em alguns contextos, a alcunha de favela. A classificação da localidade como favela, está longe de ser consensual entre os moradores do lugar, sendo acionada principalmente pelo noticiário policial, conforme se pode constatar facilmente em pesquisas na imprensa local. Nesse sentido, observe-se, por exemplo, matéria publicada no jornal O Fluminense:

Dupla é detida na RO por roubo de carro [...] A prisão foi feita por homens do 12º BPM (Niterói) que patrulhavam a Avenida Almirante Tamandaré, próximo à entrada de Camboinhas. [...] De acordo com a polícia, um dos suspeitos tentou fugir em direção à favela da Ciclovia, mas também acabou capturado (O Fluminense, 29/12/2015).

Também foi encontrada a utilização da classificação da localidade como favela, em situações específicas, pelos próprios ocupantes, quando tal caracterização parece favorável: por exemplo, ao presenciar uma situação em que um morador se queixa de outro com relação ao descarte do lixo em local inapropriado, foi observada a apresentação da justificativa de que “isso aqui é favela, se não quer ver lixo na rua vai morar em Icaraí!”¹¹ Ao ser classificada como favela, a localidade recebe a denominação de “favela da ciclovia” – comportando tal caracterização, não só a ocupação estritamente instalada nas margens da Lagoa, mas nesse caso, englobando ainda vias transversais que desembocam na “ciclovia”, vielas e becos sem saída, que se constituíram na espontaneidade do processo de construção das moradias na região.

A orla completa da Lagoa se estende por sub-regiões do bairro Piratininga, abarcando trechos localizados “oficialmente”¹² no Cafubá, outro no Jardim Imbuí e uma parte que é denominada simplesmente Piratininga. De todo o trecho da orla situado próximo ao Cafubá, apenas a região mais empobrecida recebe a classificação de favela – que é a chamada “ciclovia”, em função daquele projeto iniciado e abandonado no início dos anos 1990. Ocorre ainda uma ocupação da faixa marginal na região do Cafubá, mas por residências de classe média, média-alta, muito possivelmente também com pendências de regularização da propriedade da terra, mas que não se constitui em objeto desta pesquisa.

É importante agora destacar que o termo ciclovia vem sendo utilizado entre aspas porque não há, a rigor, uma ciclovia ali – por parte da prefeitura, inclusive, as iniciativas recentes de incentivo ao uso da bicicleta como meio de transporte na cidade, se direcionaram para a demarcação de ciclofaixas na região, compartilhadas com ônibus e carros. A ciclovia abandonada na orla da lagoa não foi considerada nessas iniciativas, aparecendo, inclusive, como um projeto a ser realizado, no memorial descritivo do “Bosque Lagunar”, que faz menção à implementação de “brinquedos, casinha do Tarzan, aparelhos de ginástica, áreas de descanso e uma ciclovia de piso de saibro” (Prefeitura de Niterói, 2011). A “ciclovia” atualmente existente, cumpre destacar, é utilizada na dinâmica cotidiana da comunidade tanto por bicicletas, como por carros,

¹¹ O bairro de Icaraí, em Niterói, é um dos mais valorizados do ponto de vista do mercado imobiliário e, conseqüentemente, possuidor de elevado “status habitacional” na cidade.

¹² O termo aparece entre aspas em virtude da controvérsia anteriormente exposta.

caminhões de entrega de produtos ou coleta de lixo, crianças brincando, famílias reunidas em cadeiras, mesas, sofás para conversas, churrascos, cavalos, carroças, galinhas, porcos... Só não circulam por lá ônibus. Em dias de muito engarrafamento também é utilizada como via de acesso alternativo às praias de Camboinhas e Piratininga – momentos sempre tensos com relação à reação da comunidade.

1.2. Equipamentos públicos e serviços existentes na localidade.

O atendimento da região na questão da energia elétrica esteve presente majoritariamente na forma dos conhecidos “gatos” até meados dos anos 1990, quando a ainda Companhia de Energia Elétrica do Estado do Rio de Janeiro – CERJ -, posteriormente privatizada, começou a intensificar a fiscalização e aplicar algumas multas pesadas que foram servindo de exemplo para coibir a prática – sem, no entanto, conseguir eliminá-la. Em inícios dos anos 2000, a companhia que passara a se chamar Ampla, começa também a substituir os cabos na tentativa de acabar com os “gatos” – sendo igualmente malsucedida, até os dias de hoje, quando já passou a se chamar ENEL. Convivem, na localidade, moradores que possuem relógio e pagam as contas regularmente; moradores que possuem relógio, mas sem condições de continuar a pagar as contas, voltaram a utilizar o “gato”, e moradores que sempre só tiveram “gato”.

Data também do começo dos anos 2000 o atendimento em serviços de água e esgoto encanados, por parte da empresa Águas de Niterói - concessionária introduzida no sistema de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto no município, em novembro de 1999. Tais serviços não foram totalmente implantados até hoje, em parte devido ao alto custo para a população mais pobre¹³: a taxa mínima de pagamento por consumo de água refere-se a 15 m³, ou seja, 15 mil litros de água por mês (equivalente a uma média de 500 litros por dia), sendo cobrada a mesma quantidade de uso da água, para o tratamento do esgoto. A título de ilustração, mas também para reflexão - já que um dos maiores problemas apontados para a degradação da Lagoa é o despejo irregular de esgoto - observou-se contas de água de algumas famílias com 4 pessoas, que utilizam máquina de lavar roupa 2 vezes por semana em média, e nenhuma delas atingiu o consumo mínimo estabelecido pela empresa Águas de Niterói, de acordo com a medição do hidrômetro. Ou

¹³ É fato não questionado, nem entre os moradores nem entre as autoridades locais, que o despejo irregular de esgoto não é praticado apenas pela população mais empobrecida da região, portanto, a não adesão ao sistema não pode ser totalmente explicada em função do alto custo. No entanto, com relação aos mais pobres, o argumento é perfeitamente cabível.

seja, a taxa mínima para pagamento do fornecimento de água e tratamento adequado de esgoto é calculada sobre um patamar de consumo que está longe de representar o mínimo.

Em matéria publicada em finais de 2015 na imprensa local, ao tratar da questão da poluição da Lagoa de Piratininga, o então vice-prefeito do município se refere ao problema do despejo irregular de esgoto e mencionou um “projeto [que] tem como objetivo conectar corretamente as ligações de esgoto das casas na Região Oceânica, e com isso diminuir a quantidade de substâncias despejadas nas águas pluviais, auxiliando na melhoria da Lagoa.” (O Fluminense, 30/10/2015). Tal projeto, denominado “Se liga”, a ser realizado em parceria com o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), segundo a matéria, “faz parte de um conjunto de ações” (*id. ibid.*) para tratamento da questão da poluição na Lagoa e

além desta medida, será implantado o Parque-Orla de Piratininga, que ficará ao redor da lagoa, entre a ciclovia e o espelho d’água, onde haverá infraestrutura para recreação, além de trilhas, espaço para que freqüentadores possam fazer piquenique e rampas públicas que permitirão acesso à lagoa para realizar a prática do *stand up paddle* (O Fluminense, 30/10/2015).

Em 1996 foi inaugurado o Posto de Saúde de Família Ernesto Che Guevara, cuja área de atuação corresponde bem à que é denominada pelos habitantes do local como “Barreira”, no entanto algumas ruas são atendidas até um determinado ponto e depois não. Os critérios de demarcação da área atendida não são conhecidos dos profissionais que atuam no posto e não puderam ser identificados na pesquisa, mas não se configuram como elemento de compreensão necessário para este trabalho. Também neste ano começa a funcionar na localidade a Escola Municipal Maralegre, que atende do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, mas que, muito embora se localize na região do loteamento que a nomeia – e que se sobrepõe à região conhecida como Barreira – é reivindicada pelos moradores do Cafubá como tendo sido uma conquista para o bairro. É frequentada por crianças da Barreira, da Lagoa e do Caniçal, majoritariamente, que são as localidades onde se concentram os setores mais empobrecidos da população local. As famílias de classe média residentes na região, optam por matricular seus filhos em escolas particulares, que são até numerosas no local.

Também é de se destacar a atuação do GEPAR – Grupo Espírita Paz e Renovação – com sede na “ciclovia”, responsável por grande parte dos serviços prestados às comunidades da Barreira, Lagoa e Caniçal, atuando em conjunto, tanto com a Escola Maralegre (recebe crianças no contraturno para atividades lúdicas e de

reforço escolar), quanto com o Posto de Saúde Ernesto Che Guevara, na integração com a política de assistência. A presença do GEPAR na região, com atuação mais consolidada junto à comunidade, data também de meados dos anos 1990 e é marcadamente importante para aqueles moradores. O grupo se apresenta como

uma associação civil, sem fins lucrativos, com certificado de utilidade Pública Federal desde 2002, renovada anualmente pelo poder público desde então. Além de estar registrada no Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Municipal da Criança e Adolescente e no Conselho Municipal de Assistência Social (Disponível em: <http://www.geparpromocaointegral.org.br/>. Acesso em 30/01/2015).

Sua história na localidade, no entanto, remonta aos anos 1980 – ocasião em que, segundo informações de moradores, a ocupação espontânea daquelas terras começou a se intensificar. Associando o trabalho social à disseminação de seus dogmas religiosos, o Grupo ocupa os espaços deixados pela atuação do poder público e se instala na região, antes mesmo da própria Amorbela – cuja fundação data de 1993.

O GEPAR iniciou na década de 80 (oitenta) seus trabalhos assistenciais, com o intuito de suprir algumas necessidades de ordem socioeconômica da população já encontrada. O trabalho social desenvolvido teve como objetivo a socialização desta comunidade através da doutrina Espírita, visando à melhoria e o crescimento desta população de baixa renda (*id. ibid.*)

Com a intensificação da ocupação espontânea da localidade, bastante influenciada pela obra - e mais ainda pelo “abandono” - da ciclovia no início da década de 1990, a atuação do GEPAR se expande e se consolida junto aos moradores, igualmente “abandonados”. As características da intervenção do GEPAR na comunidade vão se modificando ao longo de sua permanência no local, conforme se pode se observar no trecho a seguir:

A partir desta socialização do grupo com a comunidade, foi acontecendo um trabalho muito rico e solidário de uma moradora que teve como iniciativa cuidar de algumas crianças para que seus pais pudessem trabalhar. Através desse gesto solidário e atendendo aos apelos da comunidade os membros do Gepar, decidiram implantar um trabalho de assistência e promoção social.

Iniciamos nosso trabalho de assistência e promoção social realizando um levantamento no ano de 1998 junto à população alvo, que vem sendo assistida pelo GEPAR, utilizando-se da ficha de promoção social fornecida pelo Lar Fabiano de Cristo atingindo, nesta primeira fase, 56 famílias deste universo.

No ano de 1998, fundamos em 13 de junho a Creche Meimei para atendimento das crianças de 2 a 5 anos, inicialmente só podemos atender a oito crianças, mais com a ajuda de voluntários e colaboradores, logo este número passou para 60, em horário

integral. Meses depois inauguramos a Oficina Mario Barbosa, visando o atendimento de 40 (quarenta) crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, em contraturno ao horário escolar e o Espaço de Convivência com as famílias visando o desenvolvimento da autoestima, trabalhando questões como educação de filhos, valores, cidadania, sexualidade.

O ano de 2001, marcado por profundas transformações, cresceu muito em qualidade. Nossas ações se solidificaram e ganharam maior estrutura, atendendo melhor as necessidades da comunidade. Tudo isso em face da assinatura de convênio e parcerias com o poder público e instituições privadas, podemos assim ampliar significativamente nossos projetos passando a atender 100 (cem) crianças em nossa creche e 80 (oitenta) crianças e adolescentes em nossas Oficinas, além da ampliação do quadro de funcionários (*id. ibid*).

Importa ressaltar, nesse momento, como a atuação do GEPAR vai se expandindo do campo da filantropia de cunho religioso para posteriormente se apresentar como instituição de “assistência e promoção social” e a partir de “parcerias com o poder público e instituições privadas” se “solificar a ganhar maior estrutura”. Essa interseção entre público e privado no campo da assistência é apontada por Castro (2012) em sua análise sobre a política social no Brasil contemporâneo, onde o autor destaca que a atuação de tais entidades que, historicamente, preenchem as lacunas deixadas pelo poder público nessa área, se apresenta, contudo, como um elemento dificultador da consolidação do Sistema Único de Assistência Social – o SUAS – conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

Na área da Assistência verifica-se que a ainda restrita provisão estatal de serviços impõe à área um relacionamento tenso com as instituições privadas filantrópicas, cujo encaminhamento é um dos maiores desafios que se colocam à consolidação do SUAS. (Castro, *op.cit.*, p.9)

Destarte essa sobreposição de encaminhamentos, tais instituições seguem operando com aportes de recursos públicos e, no caso do GEPAR, ao menos se pode observar um esforço de acompanhamento das diretrizes formuladas na política de assistência social – procurando superar, portanto, em certa medida, a perspectiva inicialmente assumida da solidariedade e da doutrinação religiosa, como se observa na continuidade da apresentação dos objetivos da instituição:

Objetivo Geral

A principal finalidade dos projetos é propiciar aos usuários oportunidades para o seu crescimento pessoal, de modo a garantir aquisições progressivas, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social.

Nossas intervenções sociais são planejadas a fim de criar situações desafiadoras, estimular e orientar os usuários na construção e

reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território.

Organizamos nosso trabalho de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social.

Nossos projetos preveem o desenvolvimento de ações Intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, portadores de necessidades especiais, etnia, raça entre outros. Possuímos articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, de modo a promover o atendimento das famílias dos usuários destes serviços, garantindo a matricialidade sócio familiar da política de assistência social. De acordo com CNAS Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 (GEPAR, *op.cit.*).

O GEPAR é carinhosamente denominado, pelos moradores da comunidade, de “Marcinha” - o que induziu à crença de que aquela moradora referida na citação anteriormente reproduzida, como responsável pelas primeiras iniciativas que deram origem à creche, se chamasse Márcia. No entanto foi explicado por uma das profissionais das Oficinas, que a denominação correta seria “massinha” – numa alusão à atividade lúdica que era mais praticada nos momentos de expansão e consolidação do trabalho. Mas a relação dos ocupantes do local com o Grupo, prescinde de tais explicações técnicas, e o nome passou a ser “oficialmente” Marcinha.

Atualmente o Grupo conta com uma nova sede, construída fora das margens da Lagoa, mas mantém ainda algumas atividades na antiga sede da orla. Circula entre os moradores a explicação a respeito da construção da nova sede, relacionada à ameaça de remoção que paira sobre toda a ocupação da beira da Lagoa, em virtude da delimitação da faixa marginal de proteção – FMP.¹⁴

Com relação à atuação da Amorbela, observou-se pouco envolvimento dos moradores da Barreira com as atividades da Associação, quando teve início o trabalho de campo. Muito embora o recorte tenha se pautado na crença da pertinência da Barreira à área abrangida por essa associação, e tendo em vista o protagonismo assumido por ocasião das primeiras discussões mais consistentes com referência ao projeto do “bosque lagunar” e a demolição de moradias que, segundo a Amorbela, atingiria a localidade, a observação da dinâmica cotidiana do lugar demonstrou que tal ameaça não parece perturbar aqueles ocupantes. Como a possibilidade de remoção de famílias

¹⁴ O processo de delimitação dessa FMP será objeto de explanação posterior no decorrer do capítulo.

parece ter sido descartada pelo poder público, as ações da associação que foram identificadas no trabalho de campo, têm se deslocado para outras esferas de atendimento à comunidade: promove esporadicamente eventos de “exame de vista grátis”, apresenta aos seus associados benefícios do tipo “descontos nas consultas médicas na clínica” ...¹⁵. Mantém ainda – e esse parece ser um serviço mais apreciado pela comunidade – um curso pré-vestibular noturno, gratuito, aberto a todos os moradores da região, independentemente de filiação à Associação.

Mesmo não sendo apresentada nas falas dos moradores da Barreira como tendo envolvimento expressivo na questão da possibilidade de remoção, a Amorvela continua sendo a Associação de Moradores responsável pelo atendimento à população da beira da Lagoa, e nesse sentido foi procurada no decorrer das primeiras incursões sistemáticas em campo, no começo de 2015. Na medida em que sede da Associação foi encontrada fechada nas primeiras tentativas empreendidas, optou-se pela abordagem aos estabelecimentos comerciais vizinhos, no sentido de esclarecer qual seria o melhor horário para uma visita bem-sucedida. A informação obtida foi de que “ninguém para aí não”. Também foi acrescentado que a sede não possui telefone nem página em rede social. Foram obtidas apenas informações acerca do nome e do local aproximado de moradia do atual presidente, e esse fator foi o que possibilitou uma compreensão mais aproximada acerca do pouco envolvimento dos moradores da Barreira com a atuação da Amorvela.

Como já foi explicitado no início do capítulo, havia uma percepção de que a ocupação da beira da lagoa, pelo menos de sua parte mais empobrecida, compunha uma mesma comunidade – o que as falas dos moradores demonstraram não corresponder às próprias percepções. Como foi informado pelo comerciante vizinho à sede da Associação, que o atual presidente mora numa área que pertence à localidade conhecida como Lagoa, e como já havia sido observado a existência de uma quase rivalidade entre Barreira e Lagoa – expressa no episódio do pedido de água ao final do jogo de futebol, anteriormente relatado – é compreensível que os moradores da Barreira não se identifiquem com a atual gestão da Associação.

Atualmente se observa um aumento de incursões policiais na localidade e é recorrente a explicação entre os ocupantes de que a violência relacionada ao comércio

¹⁵ Não compete a este trabalho reproduzir o incentivo ao comparecimento a uma ou outra clínica de medicina privada.

ilegal de entorpecentes vem se intensificando não só naquela região, mas em toda a cidade de Niterói. As consequências dessa movimentação, para o cotidiano dos moradores, vão desde os perigos concretos de uma população envolvida em atividades ilegais, via de regra com atuação armada; até a retração do atendimento por parte de serviços antes presentes, tais como: entrega de correspondência, produtos, compras e atendimento a chamados de profissionais de serviços em geral. Nesse sentido, são recorrentes as queixas dos moradores de que não recebem mais as contas de luz nem de água – o que termina por estimular a inadimplência, conformando um cenário de evidente retrocesso com relação ao provimento de serviços e atendimento de direitos de cidadania junto a essas populações.

Paralelamente, também se pode observar, com a implementação dos projetos relacionados à grande obra de mobilidade urbana da Região Oceânica de Niterói – que culmina no bairro do Cafubá – alterações de nomes de rua e códigos de endereçamento postal. Paradoxalmente, no entanto, a maior precisão na localização dos logradouros proporcionada pelas mudanças, vem acompanhada de retração da prestação dos serviços também por parte da Empresa Brasileira de Correios.

1.3. Disputas pelas terras e águas.

De acordo com relatos dos moradores, em finais de 2008 e durante o ano de 2009 a comunidade da ciclovia começou a ser visitada por técnicos que realizavam medições, estudos topográficos, instalavam marcos, sem, no entanto, se dirigir à população eventualmente curiosa acerca do trabalho.

As demarcações realizadas nos anos 2008-9 deram origem ao Decreto 42.354 de 16 de março de 2010, que “altera o projeto de alinhamento de orla (PAO) e a Faixa Marginal de Proteção (FMP) da Laguna de Piratininga e dá outras providências”. Tal Decreto se restringe a essa definição, não constando dele nenhum texto com relação às finalidades do estabelecimento desses marcos. No entanto, foi amplamente compartilhada pela comunidade na época, a informação de que as construções situadas entre os marcos e a Lagoa, não poderiam permanecer. Da insegurança causada pela disseminação dessa notícia, se instaurou uma movimentação de busca, junto à Amorabela, por informações a respeito da veracidade da informação e seus detalhes. Tais iniciativas se desdobraram em reuniões das lideranças locais com autoridades, e subsequentes assembleias com a comunidade. Data de 2010, registro localizado em

pesquisas na imprensa regional, relatando encontros esclarecedores junto aos ocupantes da localidade, realizados através da Amorbela e com a presença do então presidente do INEA – Instituto Estadual do Ambiente – responsável pela contratação da empresa realizadora do levantamento topográfico e da instalação dos marcos - tranquilizando as famílias com relação à possibilidade de remoção. De acordo com a matéria, a definição dos limites da orla e da faixa marginal de proteção seria o “primeiro passo para a regularização fundiária da região e para os projetos de urbanização e de criação de um parque lagunar”¹⁶. Ainda segundo a mesma publicação, os recursos para as intervenções viriam do Fundo Estadual de Conservação Ambiental (Fecam).

O mapa a seguir é parte integrante do referido Decreto e oferece a identificação visual da demarcação da Faixa Marginal de Proteção (FMP). A faixa esverdeada na margem da Lagoa é o resultado do processo de alinhamento da orla (PAO) e indica qual deve ser a extensão consolidada do espelho d’água.

¹⁶ “Lagoa de Piratininga: ocupação urbana começará a ser definida na localidade” publicado em: A Tribuna – 26/08/2010.



(Fonte: Decreto 42354/2010)

Em 2018, no entanto, todos os marcos fixados na localidade da Barreira já não se encontram mais lá.

Alguns foram deliberadamente removidos para a implantação de um campo de futebol – o “campinho da Barreira”, como ficou conhecido na região – entre a escrita do projeto da pesquisa (começo de 2014) e o início do trabalho de campo, em março de 2015; outros ainda estavam presentes nessa ocasião, mas ao retornar à localidade para a segunda fase da pesquisa empírica, em agosto de 2017, já não foram mais encontrados. Indagados sobre o ocorrido, os moradores residentes nas proximidades de onde estavam fixados, declararam nem ter percebido o fato – o que demonstra a pouca influência que a demarcação exerceu no cotidiano da localidade, uma vez terminada a movimentação dos técnicos no terreno.

Identificou-se também através de relatos de moradores, a existência de uma disputa pelas terras que não se relaciona com a questão posseiros *versus* proprietários formais. A partir da observação de uma certidão solicitada por um ocupante interessado em regularizar a situação de sua residência via usucapião, foi constatado que existe uma controvérsia entre a União e a Urbanizadora Piratininga S. A. – proprietária declarada legítima no referido documento. Constam da certidão duas averbações, datadas de 18 de novembro de 2009, em que o imóvel passa a ser reconhecido como “foreiro ao domínio da União” na primeira; e logo em seguida, na segunda averbação, tem tal condição suspensa por outra sentença, proferida em função de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal contra a União Federal, através do processo 2008.51.02.001657-5. Tal disputa, segundo o morador, inviabilizou o prosseguimento de sua iniciativa, na medida em que a utilização da usucapião se aplica a ocupações não contestadas. Em contato com o cartório de registro de imóveis da região, ficou esclarecido que toda a área registrada no respectivo órgão sob a denominação “Bairro Piratininga”, estaria abarcada em tal decisão. No entanto a delimitação precisa do loteamento “Bairro Piratininga” não foi possível, tendo em vista que a planta existente em poder daquele mesmo morador que nos relatou a controvérsia, se estende para dentro do espelho d’água da lagoa – o que, segundo o mesmo depoente, teria ocasionado o embargo do loteamento e o abandono do projeto por parte da Urbanizadora Piratininga, que, por sua vez, nunca incomodou os posseiros, de acordo com os mesmos.¹⁷

¹⁷ Na verdade, um representante da Urbanizadora procurado pela pesquisadora, declarou ser do interesse da empresa que haja uma desapropriação, para que assim possa ser indenizada pelas terras, que não

Data de 2011 a concessão da Licença Ambiental para a realização das obras do “bosque lagunar”, que previam a demolição de moradias e remoção de famílias, com recursos do PAC-2. Tal licença teve validade concedida até 27/07/2014 e, de acordo com pesquisa documental e informações dos ocupantes, a obra que se realiza atualmente no bairro já não se vincula mais a essa licença e recebe o nome de Bairro Novo em alguns contextos, ou Bairro Melhor, em outros¹⁸. O programa Bairro Novo é uma parceria do governo estadual com a Prefeitura de Niterói e prevê a drenagem, urbanização e pavimentação de ruas, tendo início em Piratininga, mas previsto para se estender a toda a Região Oceânica de Niterói.

A esse respeito foi localizada uma publicação no site oficial da Prefeitura de Niterói, descrevendo uma reunião realizada com a comunidade de Piratininga, numa escola estadual localizada próxima às margens da Lagoa. Muito embora o local da realização da reunião não se situe na área delimitada para os fins desta pesquisa, o mapa anexado à publicação, explicitando a região de realização de obras de drenagem e pavimentação mencionadas no encontro, denota que a efetivação do projeto atinge prioritariamente o lado oposto da Lagoa, em relação à localização da referida escola, situando-se exatamente no bairro do Cafubá, englobando ainda as regiões da Barreira, Lagoa, a Fazendinha e o loteamento Maralegre. Tratou-se na reunião, exclusivamente da realização de obras, não tendo sido feito nenhum registro com relação à demolição de habitações ou remoção de famílias, como se observa da leitura da matéria:

Representantes da Prefeitura de Niterói debatem projetos com moradores de Piratininga

Encontro abordou obras do programa Bairro Novo e demandas da comunidade

Representantes do governo municipal se reuniram, na noite da quinta-feira (10.10), com moradores de Piratininga para tirar dúvidas sobre as obras do programa Bairro Novo, que está em andamento no bairro, e para ouvir outras demandas da comunidade.

Piratininga é o primeiro bairro beneficiado com o Bairro Novo, uma parceria do governo estadual com a Prefeitura de Niterói, que fará a microdrenagem, urbanização e pavimentação de 141 ruas da Região Oceânica, totalizando 56,2 quilômetros, com investimento de R\$ 88,4 milhões. As obras começaram em setembro pela Rua Orestes

considera passíveis de recuperação. Tal informante, no entanto, não autorizou a publicação de sua identidade nem do restante de seu depoimento.

¹⁸ As duas nomenclaturas estão presentes em placas especificadoras das obras em curso na região, bem como em declarações de autoridades municipais publicadas na imprensa local e no site oficial da Prefeitura de Niterói. Não se observou, entretanto, nenhuma diferença substancial com relação ao teor dos projetos englobados no Programa, em função da utilização de uma denominação ou outra.

Barbosa. No bairro, 25 vias serão contempladas. O programa também chegará ao Maravista, Engenho do Mato, Itaipu, Bairro Peixoto e Camboinhas.

A reunião foi realizada na Escola Estadual Almirante Tamandaré e teve a participação do vice-prefeito, Axel Grael; da secretária Executiva, Maria Célia Vasconcellos; do secretário de Obras e Infraestrutura, Domício Mascarenhas; da secretária de Conservação e Serviços Públicos, Dayse Monassa; do secretário de Participação Social, Anderson Pipico; do administrador regional da Região Oceânica, Carlos Boechat, além de representantes do governo do Estado e da empresa que está realizando as obras.

O encontro começou com o secretário Anderson Pipico fazendo uma apresentação detalhada do projeto. Em julho, antes das obras começarem, os moradores de Piratininga participaram da primeira reunião sobre o assunto. Além da microdrenagem e pavimentação, as ruas receberão calçadas e sinalização horizontal e vertical.

O vice-prefeito Axel Grael explicou aos moradores que o Bairro Novo não é a única intervenção que a prefeitura está fazendo para melhorar as condições de vida da Região Oceânica. “Estamos vivendo um momento histórico em que essa administração está tirando projetos antigos da gaveta. Além da urbanização das ruas, estamos trabalhando em várias frentes. Teremos a TransOceânica, que vai ligar o Engenho do Mato a Charitas, com BRTs e o túnel do Cafubá que começará a ser escavado no primeiro semestre de 2014. O Estado está dragando a Lagoa de Piratininga, estamos planejando a licitação para a criação de um parque na orla da lagoa. Também vamos resolver um problema antigo, que é a drenagem do Santo Antônio”, disse o vice-prefeito.

O secretário Domício Mascarenhas acrescentou que, após a conclusão do **Bairro Novo**, em dezembro de 2014, a drenagem e pavimentação das ruas da RO terão continuidade com recursos no valor de R\$ 180 milhões do PAC da Pavimentação, cuja proposta a prefeitura já apresentou ao governo federal.

A discussão dos problemas dos bairros com os moradores foi destacada pela secretária Maria Célia. “Retornamos a Piratininga para continuar a debater e fazer desse contato entre o governo e a população um hábito para que possamos avançar ainda mais nas melhorias para a nossa cidade. As obras do Bairro Novo estão a pleno vapor e estou muito satisfeita de voltar a essa escola para continuar esse diálogo com os moradores”, afirmou a secretária.

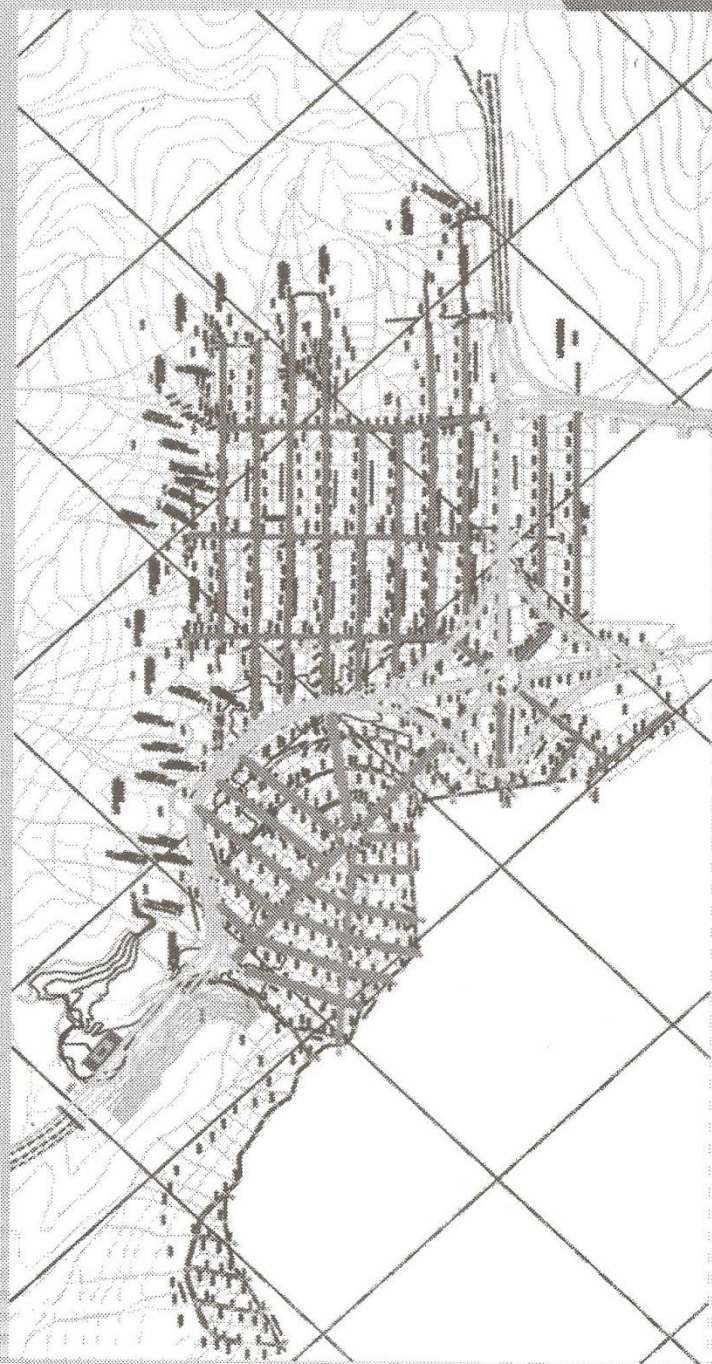
Após a explanação sobre os projetos e obras para o bairro, os moradores fizeram perguntas e demandas para diversas áreas, como educação, transportes e saúde.

(Disponível em: www.niteroi.rj.gov. Acesso em 31.01.2016)

A ilustração a seguir detalha as intervenções apresentadas na ocasião.

Pavimentação e Drenagem de vias Fazendinha e Cafubá * R.O.

Projeto Básico:



ESP/SIN
ENGENHARIA DE SANEAMENTO



Estado do Rio de Janeiro

(Fonte: site oficial Prefeitura de Niterói)

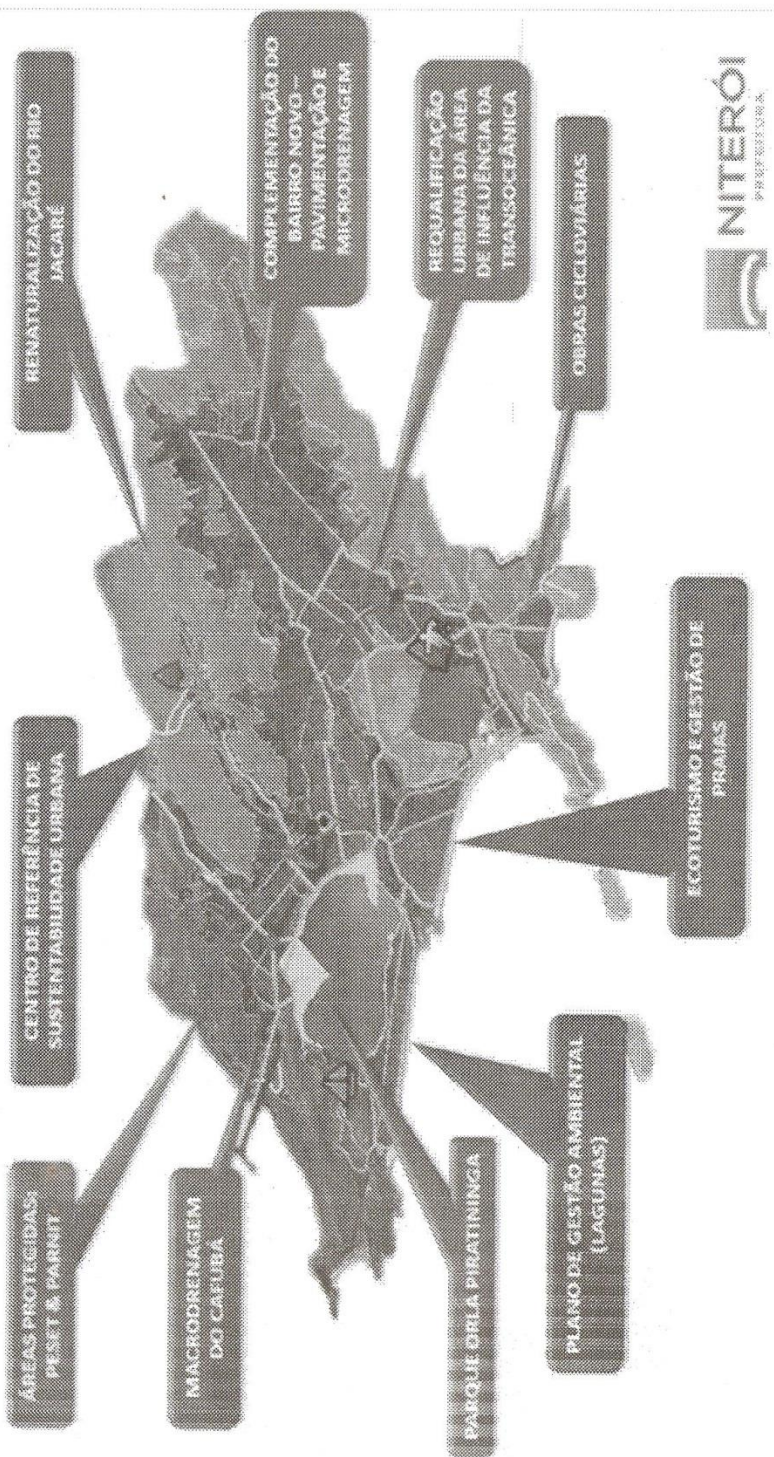
Além da parceria estado/município, também estaria previsto um aporte financeiro do Governo Federal, vinculado ao PAC da Pavimentação, para continuidade das obras, de acordo com declaração do Secretário de Obras e Infraestrutura – o que demonstra a importância das intervenções previstas tendo em vista a reunião das três esferas da Federação em torno de suas realizações.

Atualmente a movimentação que se observa na Região já estaria inserida em outro programa, segundo declarações do vice-prefeito do município à imprensa local, o Programa Região Oceânica Sustentável – o PRO-Sustentável – subsidiado através de acordos de cooperação técnica entre a Prefeitura de Niterói e o Banco de Desenvolvimento da América Latina, através da Cooperação Andina de Fomento – CAF –, e não menciona demolição de moradias. De acordo com informações disponíveis no site do Banco, o “PRO-Sustentável contempla obras de infraestrutura, urbanização e de sustentabilidade ambiental, incluindo pavimentação das vias oceânicas, requalificação nas áreas do entorno da Transoceânica, sistema de controle semafórico, iluminação, projeto paisagístico, além da implantação de um parque na orla da Lagoa de Piratininga e de um plano de gestão para a Região Oceânica, entre outros. O PRO-Sustentável inclui também a construção de 57 km de malha cicloviária, 100 bicicletários abertos e 02 cobertos completos, cada um com capacidade para 200 bicicletas”¹⁹.

A ilustração a seguir sintetiza as intervenções previstas pelo PRO-Sustentável, que englobam a região da Lagoa de Piratininga, mas também vários outros bairros da Região Oceânica de Niterói. Pode-se observar no projeto a menção ao “Parque-orla”, versão atualizada do projeto anteriormente denominado “bosque lagunar”.

¹⁹ Disponível em: www.caf.com/pt/presente/noticias/2015/01/caf-e-prefeitura-de-niteroi-assinam-hoje-cooperacoes-tecnicas-de-apoio-ao-pro-sustentavel/. Acesso em 21 de janeiro de 2015.

PRO-SUSTENTÁVEL: intervenções previstas



(Fonte: site oficial Prefeitura de Niterói)

Demonstrando que a intervenção prevista para a beira da lagoa de Piratininga ainda está presente na agenda municipal, foi encontrada a menção ao referido parque, em reportagem publicada na imprensa local, em março de 2017. Na matéria o atual secretário executivo da Prefeitura, Axel Grael, vice-prefeito no mandato anterior de Rodrigo Neves, reafirma o interesse do município na gestão da lagoa e apresenta mais uma vez o projeto de implantar ali um parque.

O Fluminense

Por um cenário diferente até 2019

Raiana Collier em 12/03/2017 07:00

Pro-Sustentável promete mudar a Região Oceânica de Niterói tanto na questão ambiental, quanto referente a mobilidade



A implantação de um parque na orla da Lagoa de Piratininga é alguma das medidas para as melhorias da Região Oceânica.

Em entrevista para a TV OFLU, o secretário-executivo de Niterói, Axel Grael detalhou o programa Pro-Sustentável, iniciativa que promete mudar o cenário da Região Oceânica da cidade ao longo dos próximos quatro anos. O secretário vai participar do Seminário sobre Meio Ambiente e Sustentabilidade, promovido pelo Grupo Fluminense Multimídia, no auditório da Universidade Candido Mendes, a partir da próxima terça-feira. Axel irá falar sobre acidentes ambientais, explicando a tragédia do Morro do Bumba. Mas o PRO-Sustentável também será apresentado no seminário.

Até 2019, quando chega ao fim o prazo para execução do projeto, ainda existe muito trabalho a ser feito, mas o poder executivo municipal já projeta como a cidade quer estar para ser a “Niterói Que Queremos”. Os planos são de que a região ganhe 60 quilômetros de ciclovias, a cidade se consolide na rota turística e com um sistema de transporte multimodal. Axel adiantou, ainda, que continuam as negociações junto ao Governo do Estado para que seja estabelecida integração tarifária entre a Transoceânica e o Catamarã de Charitas.

Grael explicou que a ideia das negociações com o Governo do Estado é trazer uma “tarifa social”, ou seja, mais próxima das possibilidades das necessidades da população. Desta forma, criar uma real integração da Transoceânica com as barcas que ligam Charitas, na Zona Sul, ao Rio.

“A linha Charitas X Praça XV subsidia outros itinerários, isso encarece a passagem daqui. Queremos um valor mais justo, mais

atraente para a população. Não adianta fazer todo um investimento, com uma tarifa como a que temos hoje”, defendeu.

Uma parte das verbas do Pró-Sustentável - financiado pelo CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) - é destinada ao Corredor Transoceânico. A expectativa é de que, por dia, cerca de 78 mil pessoas passem pelo corredor viário. Ônibus com portas dos dois lados fazem parte do sistema BHS, que tem como objetivo ser o mais confortável possível para os usuários do serviço. Por esse sistema, os coletivos irão operar dentro e fora de pistas exclusivas evitando transbordo para outros bairros.

“Para fazer a população deixar o carro em casa, a Transoceânica precisa ser atraente em termos de tarifa, confiabilidade e de conforto. Não ter transbordo é conforto”, disse.

Ainda na batalha para fazer a população deixar o carro na garagem, sempre que possível, as ciclovias ocupam papel fundamental. A estrutura de aproximadamente 60 quilômetros de ciclovias vai acompanhar a Transoceânica.

“Será possível ir de Icaraí a Itacoatiara de bicicleta. Será uma ciclovia funcional, educativa e turística, porque se tornará o caminho mais perto para seguir da Região Oceânica para a Zona Sul”, adiantou.

Faz parte do conjunto de medidas do projeto a construção de um Centro de Referência em Sustentabilidade Urbana.

“O Centro vai funcionar como um showroom de tecnologias, um local que a população pode procurar quando buscar alternativas sustentáveis. Se uma pessoa quiser, por exemplo, instalar energia solar em sua casa, vai poder procurar o Centro. Estamos negociando com a UFF para desenvolvê-lo junto à universidade”, contou.

Em uma semana onde o poder das chuvas intensas foi lembrado, com a cidade alagada após temporal na quarta-feira (8), Graiel comentou sobre as adaptações da cidade para as mudanças climáticas.

“Estamos avançando na agenda da Defesa Civil para fazer de Niterói uma cidade resiliente. O clima está mudando e precisamos estar preparados para essas mudanças”, comentou.

O plano é de que as mudanças na Região Oceânica façam de Niterói um município mais economicamente rentável, principalmente pelo ecoturismo. Até o fim da atual gestão, as áreas protegidas devem representar 50% do território municipal.

“Niterói tem vocação para o ecoturismo, até mesmo pelo seu relevo. Precisamos aproveitar isso. Em contexto metropolitano, com os problemas que o crescimento urbano traz, poucas cidades podem ter esse total de áreas protegidas. Uma Niterói sustentável pressupõe ações na cidade como um todo”, defendeu.

O conjunto de medidas inclui obras de infraestrutura, urbanização e de sustentabilidade ambiental, incluindo pavimentação das vias oceânicas, requalificação nas áreas do entorno da TransOceânica, sistema de controle semafórico, iluminação, renaturalização do Rio Jacaré, projeto paisagístico, além da implantação de um parque na orla da Lagoa de Piratininga, a construção de um Centro de Referência em Sustentabilidade Urbana e de um plano de gestão para a Região Oceânica (Publicado em O Fluminense, 12/03/2017).

Observou-se que está em jogo na questão da ocupação da orla da Lagoa de Piratininga não apenas uma disputa pelas terras no entorno da Lagoa, mas,

acompanhando processos que vêm se intensificando globalmente, uma disputa pelas águas. Nesse sentido, resgatou-se outra fala do então vice-prefeito de Niterói, em matéria publicada em ocasião anterior, na imprensa local:

Além de todas essas intervenções, também é parte do projeto definir como se administrar a lagoa. Foi feito um convênio da Prefeitura com o Inea e ainda temos que construir um método de governança que, mesmo que funcione aos poucos, nos dê uma solução para seguir (O Fluminense, 31.10.2015).

A obra denominada Transoceânica se desdobra na implantação de BRT e na ligação feita pelo túnel Charitas-Cafubá, inaugurado em maio de 2017, que é o trecho final do BRT e propicia a única ligação viária direta entre a Região Oceânica de Niterói e a orla da Baía de Guanabara, de onde é possível acessar embarcações marítimas para o centro da cidade do Rio de Janeiro ou seguir para o centro de Niterói – principais destinos dos moradores dessa Região durante a semana²⁰.

Com essa observação pretende-se, neste momento de caracterização do local da pesquisa, chamar a atenção para a importância que adquiriu o bairro do Cafubá, para o futuro da cidade de Niterói. A efervescência com relação à toda a movimentação em curso no bairro - a valorização imobiliária imaginada, a dinamização das condições de mobilidade, enfim, os vários aspectos que são anunciados como melhoria da qualidade de vida na região - pode ser facilmente percebida em conversas entre os moradores, em publicações nos grupos constituídos em rede social para compartilhamento de problemas e soluções para o bairro (onde nem sempre existe consenso com relação à “melhoria” que tais obras possam trazer, diga-se de passagem) e igualmente no noticiário municipal, conforme se depreende do trecho a seguir reproduzido:

Obra – A TransOceânica é um projeto de mobilidade urbana e será uma via expressa de 9,3 quilômetros de extensão, que vai atender diretamente 11 bairros da Região Oceânica de Niterói: Jardim Imbuí, Cafubá, Piratininga, Camboinhas, Itacoatiara, Itaipu, Maravista, Santo Antônio, Jacaré, Serra Grande e Engenho do Mato. A previsão é de transportar cerca de 80 mil pessoas por dia. A via contará com ônibus no sistema BHLS (Bus of High Level Service), o primeiro implantado na América do Sul, equipados com ar-condicionado e com portas de ambos os lados. Pelo sistema, os passageiros poderão embarcar nos veículos em seus próprios bairros. Em seguida, os ônibus entrarão na faixa exclusiva do BHLS. O ônibus fará o percurso do Engenho do Mato até Charitas em 25 minutos, passando por 13 estações e pelo túnel, que não terá cobrança de pedágio. O corredor viário também contará com uma ciclovia. No projeto da TransOceânica está prevista,

²⁰ Antes do túnel o trajeto era feito com passagem por uma localidade denominada Largo da Batalha, para onde convergem veículos oriundos de várias outras regiões periféricas de Niterói, inclusive de outros municípios, ocasionando o chamado “gargalo” no escoamento do trânsito.

ainda, a integração da via com a estação hidroviária de Charitas, que será transformada em um terminal intermodal.

O bairro do Cafubá vem recebendo obras de pavimentação, drenagem, além de macrodrenagem, em diversas ruas. A Prefeitura de Niterói, através da Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (Emusa), iniciou as obras de drenagem e pavimentação na décima rua do Cafubá. As obras de revitalização fazem parte do Programa Bairro Melhor, no qual a prefeitura está investindo R\$ 35 milhões. No total, 22 ruas do bairro serão urbanizadas em um ano (O Fluminense, 10.10.2015).

Também é fato a ser destacado que, o conjunto habitacional Minha Casa, Minha Vida construído na localidade do Jacaré – para onde as 460 famílias que, pelo projeto anteriormente apresentado do “bosque lagunar”, teriam suas residências demolidas e seriam remanejadas – já ficou pronto desde 2014, destinou-se à faixa 2 (famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos), e as unidades foram colocadas à venda pela Caixa Econômica Federal por 250 mil reais, como se pôde constatar em visita pessoal ao empreendimento na ocasião. Enquanto no memorial descritivo do bosque lagunar aparecia a previsão de atendimento às famílias com renda de até 3 salários mínimos que tivessem suas moradias demolidas por se situarem dentro da FMP (Faixa Marginal de Proteção).

O que se observa concretamente, portanto, distancia-se da realidade expressa na concessão da licença para aquela obra. De acordo com informações obtidas junto aos moradores, o “novo” projeto para o entorno da Lagoa de Piratininga prevê a construção do bosque lagunar em área a ser aterrada, do espelho d’água – sendo assim, sem haver necessidade de demolição de moradias – com utilização do próprio material retirado no trabalho de desassoreamento, como alternativa mais viável, inclusive para contornar o problema da proibição, pela legislação ambiental, do descarte desse material em qualquer lugar. A Lagoa perderia então, mais uma vez, uma parte do espelho d’água, em nome de sua salvação.

Com a proximidade do período eleitoral no município, em meados de 2016, a questão da posse das terras voltou a circular entre os ocupantes, apontada por candidatos a vereador com tradição e rivalidade locais. Eleitos os vereadores, a passagem para o segundo turno na eleição específica para a prefeitura, revelou então, elementos singulares a respeito do futuro da ocupação em tela: tanto um candidato quanto o outro passaram a ser evocados nas falas dos moradores como potenciais realizadores do projeto que englobaria a remoção dos ocupantes das margens da Lagoa, de acordo com suas próprias preferências e/ou motivações para o voto. O que ficou evidente nesse

momento foi que, a associação à possibilidade de remoção era sempre acionada por um morador em sua fala, quando esta se direcionava contra o candidato que a levaria a termo. Em outras palavras: os simpatizantes do prefeito Rodrigo Neves, candidato à reeleição, diziam que ele jamais removeria famílias dali que tinha prometido isso no palanque; e os defensores da candidatura de Felipe Peixoto, da chapa de oposição, reforçavam que promessas de palanque não eram confiáveis e que a remoção seria consequência inevitável da continuidade das obras de melhorias no bairro. Em comum, essas falas demonstraram ao menos um fator consensual a respeito do assunto de remoção de famílias: esta não é uma ação que traga benefícios eleitorais substantivos, a despeito de qualquer justificativa que a sustente.

As falas oficiais das campanhas dos dois candidatos, no entanto, ao se dirigirem aos moradores da localidade, se concentraram na grande obra de mobilidade urbana em curso na região. O candidato da situação – concorrendo à reeleição – deu ênfase à necessidade de continuidade – associando implicitamente a continuidade da obra à sua própria continuidade na prefeitura²¹. Tal argumento encontra campo fértil na população habituada a conviver com paralisações de projetos em virtude de derrotas eleitorais. O candidato da oposição, por sua vez, explorou o fato das obras estarem sendo realizadas por empreiteiras relacionadas na Operação Lava-Jato da Polícia Federal, sugerindo, inclusive, um possível envolvimento do próprio prefeito aspirante à reeleição nos esquemas de corrupção investigados na citada operação.

Passado o período eleitoral e tendo sido reeleito o prefeito que enfatizava em sua campanha as vantagens da continuidade, relacionada, por sua vez – e principalmente aos olhos dos moradores do bairro – à finalização da obra da Transoceânica, a questão da remoção x permanência, das famílias ocupantes da orla da Lagoa de Piratininga, se esvanece novamente.

O desafio que se colocou nas falas desses habitantes a partir da reeleição de Rodrigo Neves foi a notícia do fechamento da creche do GEPAR – a histórica “Marcinha”. A esse respeito circulam duas versões na localidade: 1) A prefeitura de Niterói, em dificuldades financeiras, no interior do cenário de “crise”, não só do Estado do Rio de Janeiro mas como também do próprio país, foi levada a suspender os aportes de recursos públicos que complementavam de maneira substancial o orçamento da instituição – também mantida por doações privadas, conforme já explicitado

²¹ O slogan da campanha repetidamente alardeado nos carros de som, bem como nos panfletos impressos distribuídos na localidade, deixava claro o apelo: “Pra seguir em frente.”

anteriormente; 2) Sendo dirigida pelo pai do candidato derrotado no segundo turno das eleições municipais, a instituição estaria sofrendo consequências da disputa pessoal entre os dois políticos locais. Para os fins desta pesquisa, importa considerar a contribuição das duas versões, na medida em que expressam a compreensão existente na comunidade, a respeito dos processos políticos nos quais se veem envolvidos, mesmo que sem protagonismo. No portão da nova sede do GEPAR pode-se ler a placa: “matrículas abertas – mensalidades a preços populares”. Por uma razão ou por outra, está consolidada a realidade de que não haverá mais creche gratuita para a comunidade. Com relação aos outros serviços públicos ali implementados na década de 1990 e ainda presentes – Posto de Saúde da Família Ernesto Che Guevara, Escola Municipal Maralegre, não existem indicativos de que venham a sofrer alguma modificação em suas rotinas de funcionamento.

Com a inauguração do túnel Charitas-Cafubá, em maio de 2017 - componente importante do projeto da Transoceânica, ainda não concluído na região - observou-se uma controvérsia acerca da pertinência da lagoa ao bairro do Cafubá, por parte dos moradores dessa localidade, que revela uma face da disputa também pelas águas, além da observada entre os entes da federação. Como se observa nas novas placas de sinalização instaladas no bairro e ainda no relato do diretor social da AMAC, anteriormente mencionado neste capítulo, a lagoa de Piratininga não faz parte do bairro do Cafubá. No entanto, o próprio morador em seu relato deixa clara a ambiguidade da posição dos moradores ao descrever que a lagoa “agrega ao Cafubá”.

Nos contatos realizados com ocupantes da Barreira, da Lagoa e moradores do Cafubá, para tentar estabelecer a real percepção dos habitantes com relação ao pertencimento da lagoa a qual das localidades ali englobadas o que transpareceu foi que, na medida em que se encontra atualmente muito poluída e associada à criminalidade, os moradores das áreas que se consideram mais valorizadas do seu entorno, não querem ser identificados com a população ocupante da beira da lagoa e tendem a declarar que seu local de residência não se identifica com a lagoa. No entanto, quando colocados diante da possibilidade da concretização do projeto do bosque lagunar, tais moradores consideram que seria extremamente benéfico para seus locais de moradia. Em suma, a lagoa poluída e ocupada por posseiros em moradias precárias, não é parte integrante das localidades que se consideram mais valorizadas da região; a lagoa despoluída e urbanizada seria muito bom para o bairro - “como a lagoa Rodrigo de Freitas”, declaram frequentemente os moradores das camadas médias da região – e nesse sentido deixam

claro que o pertencimento ou não da lagoa, aos diferentes territórios ali encontrados²², é muito mais uma questão subjetiva do que estritamente geográfica.

Se o esforço de caracterizar, com exatidão, o tipo de intervenção pública que se desenha para o entorno da Lagoa de Piratininga, bem como para seus ocupantes, não logra êxito em explicar ao leitor exatamente o que está por acontecer naquela localidade, é justamente por ser essa uma característica das ações estatais no Brasil: a opacidade, a inconstância, a incompletude (GÓIS,2013). O que não significa dizer que seja inválido o trabalho da pesquisa, muito pelo contrário, toma-se aqui tais elementos como dados da realidade (ARRETCHE,2009), ao invés de buscar ultrapassá-los, superá-los como se fossem entraves metodológicos.

Em outras palavras, lidar com o fato de que, entre a escrita e aprovação do projeto de pesquisa e o desenvolvimento do trabalho de campo, as falas das autoridades municipais mudaram, os projetos apresentados à comunidade tomaram outros formatos, outros nomes, as fontes de financiamento igualmente, não é tomado neste trabalho como um elemento perturbador dos rumos da investigação, mas sim, como um elemento constitutivo da compreensão do cenário que se deseja apreender. Se a questão da moradia dos ocupantes não-regularizados da orla da Lagoa de Piratininga já não aparece com centralidade no debate sobre as políticas públicas atualmente previstas para a localidade, nem por isso está ausente dos desdobramentos futuros das ações em curso, na medida em que é facilmente observável nos processos de crescimento das cidades brasileiras, que os interesses do setor imobiliário tendem a prevalecer sobre os direitos das classes populares, nas áreas que vão se valorizando ao receberem aportes importantes de serviços e equipamentos públicos.

Para uma compreensão mais aproximada acerca das características do tratamento dado pelo Estado brasileiro à questão da moradia das populações empobrecidas, dedica-se no próximo capítulo à revisão da literatura produzida no estudo das ações implementadas pelos diferentes governos federais, desde que se orientaram para intervenções na problemática habitacional.

²² Utiliza-se aqui o termo território na acepção encontrada na geografia humana de Milton Santos, que diferencia o território usado do território formalmente constituído. Para aprofundamento no conceito v. Santos, M., M. A. Souza e M. L. Silveira (1994), **Território, Globalização e Fragmentação**, Hucitec, São Paulo.

CAPÍTULO 2.

Políticas habitacionais no Brasil – análises e contradições.

No capítulo anterior procurou-se traçar uma caracterização geral da área onde se desenvolveu a investigação, destacando as movimentações constantes, não só da própria ameaça de remoção que deu origem ao projeto da pesquisa, mas também das divisões internas entre as localidades, bem como das ações públicas ali implementadas. Dessa tentativa resultou um cenário de inconstância, permeado por contradições e disputas, que demonstram toda a complexidade com a qual foi preciso lidar no decorrer do trabalho.

Diante dessa complexidade, no entanto, destacou-se que a percepção da pesquisadora se ancora na crença de que a fluidez do cenário se apresenta como um dado de realidade, e não como um elemento a ser transposto ou recomposto analiticamente de maneira homogeneizante. Tendo em vista tal compreensão, apontou-se para a necessidade de prosseguir na trajetória da investigação, procedendo-se, nesse segundo capítulo, à revisão bibliográfica acerca de políticas habitacionais no Brasil. Para essa tarefa recorre-se às produções de estudiosos do campo, e percebe-se a recorrência de certas argumentações nas análises observadas, ao mesmo tempo em que se identifica algumas lacunas, para as quais se aponta caminhos de questionamento e problematização.

O tema da habitação no Brasil, muito embora seja mais frequentemente tratado no âmbito da arquitetura e do planejamento urbano, tem estado na pauta de várias organizações não governamentais e movimentos sociais, adquirindo contornos mais específicos nas regiões afetadas pelos chamados grandes eventos esportivos, mas presente, no entanto, em todas as cidades que passam por processos de crescimento acelerado. De acordo com Rolnik (2015) a questão habitacional compõe, com destacada importância, o cenário contemporâneo de “crise” urbana no Brasil: “Além da (i)mobilidade e da persistência perversa da violência, embebidas nos símbolos de status e consumo, um terceiro elemento marca a crise das cidades brasileiras: a habitação (p.277)”.

Com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009, e seu desenho institucional amplamente problematizado, a questão ganhou nova visibilidade e revelou cada vez mais claramente suas dimensões política e social. Assim

pode-se observar em análises do MCMV, realizada pelos próprios estudiosos da área do urbanismo:

Importante ressaltar que a relação política/negócio se potencializa à medida que o MCMV avança. O volume inédito de investimento público realizado em habitação para uma parcela da população que historicamente nunca conseguiu ter acesso ao mercado formal de imóveis, garante às incorporadoras uma demanda cativa para sua produção, e para as administrações a força política (e eleitoral) de estar supostamente combatendo as carências habitacionais existentes (CARDOSO & JAENISCH, 2014, p.7).

Na observação da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, o que salta aos olhos de imediato - e nem é preciso ser especialista em planejamento urbano ou política habitacional para notar - é a repetição do modelo de construção padronizada e periférica, que retoma o formato do antigo BNH, o Banco Nacional de Habitação. O BNH - extinto no bojo do processo de redemocratização brasileiro, por ter “se tornado uma das instituições mais odiadas do país” (BONDUKI, 2007, p.75) na ocasião - deixou um legado pouco admirado, em termos de provisão pública de moradia. No entanto, não se deve deixar de observar que o período em que o Banco atuou no mercado habitacional, foi o momento mais efetivo de intervenção estatal na questão. Uma intervenção deste porte só veio a ser novamente assumida pelo Estado brasileiro com o Programa Minha Casa Minha Vida, no governo do PT.

Muito criticado por repetir o modelo periférico e homogeneizador desenvolvido pelo BNH, é importante notar que o MCMV contempla, em seu desenho institucional, a possibilidade de utilização de áreas centralizadas - portanto já bem dotadas de serviços e equipamentos públicos - e modalidades de autogestão para a construção de habitações de interesse social. No entanto, o que se observa predominantemente é um padrão de atuação que em muito se assemelha ao do extinto Banco Nacional de Habitação.

Em análise a respeito da política habitacional desenvolvida pelo Banco, Arretche (1990) observa que o BNH se constituiu como elemento importante das ações estatais brasileiras durante o regime militar, na busca de legitimação de sua atuação política.

O modelo de política habitacional desenvolvido no Brasil no pós-64 supôs pesada intervenção governamental no processo de provisão habitacional. Na verdade, esta área de intervenção constituiu-se num dos setores privilegiados de atuação do (então) novo regime. [...] O novo regime viria restabelecer a ordem; nele a política de provisão de moradias teria especial relevo (*op.cit.*, pp.179,182).

A apropriação da problemática habitacional pelo processo de conquista de apoio político, é apontada também por Rolnik (2015), que a percebe, no entanto, como elemento possibilitado pelo desenho do MCMV:

Ao delegar essa indicação da demanda ao município, o MCMV permite a manutenção das velhas gramáticas políticas de interação entre poder público e eleitores no plano local, segundo a qual a distribuição de benefícios constitui importante ativo para atrair capital político. Indicar a demanda significa, por um lado, um baixo investimento do ponto de vista financeiro e institucional e, por outro, um grande recurso para angariar voto em pleitos municipais (p.308).

Como se depreende da leitura do trecho reproduzido do trabalho de Arrteche (1990), a teia que interliga política habitacional a outros objetivos das ações governamentais ao se envolver na provisão de moradias, não parece ser uma especificidade do Programa Minha Casa Minha Vida – como sugerem ainda outras avaliações do Programa (CARDOSO & JAENISH, *op. cit.*; CARDOSO & LAGO, 2015.).

Mesmo observando que o Programa não cria tais “gramáticas”, apenas “permite a manutenção” das mesmas, como destaca Rolnik (*op.cit.*), tal perspectiva se insere numa percepção de que efeitos indesejados da política habitacional, ainda que não originados em sua formulação, podem ser corrigidos dentro dela mesma. É corrente na literatura produzida com objetivos de avaliação e monitoramento do MCMV, a constatação de equívocos que estariam se repetindo, em função de escolhas relacionadas à sua implementação, que estariam, por assim dizer, comprometendo a eficácia e as possibilidades de sucesso da política. Em nota pública apresentada pela Rede Cidade e Moradia, em novembro de 2014, a partir da avaliação de 22 empreendimentos já entregues na ocasião, em diferentes estados do Brasil, pode-se observar essa crença na necessidade de ajustes e correções no desenvolvimento das ações vinculadas ao Programa.

Esperamos, firmemente, que os resultados das pesquisas possam levar a terceira etapa do Programa a correção de rumos, aperfeiçoamento em direção às reais necessidades habitacionais da população, à construção de moradias e cidades dignas, justas e incluídas e que a política urbana e habitacional nacional a ser empreendida pela próxima gestão da presidenta Dilma Rousseff assuma compromissos com as questões sinalizadas nessa nota (2014, p.2).

Essa perspectiva de análise, que se concentra na crítica aos efeitos da política habitacional, apontando o quanto ela não atende às demandas reais por moradia das

classes populares, é corrente nos estudos sobre o tema. Na literatura pesquisada, em avaliações de diferentes ações e programas, implementados em diferentes momentos de uma “história da política habitacional no Brasil”, é recorrente a conclusão de que a intervenção estatal na questão não cumpriu a função de prover condições habitacionais dignas, aos delas necessitados. Seja em períodos mais ou menos democráticos, em governos de diferentes matrizes ideológicas que se ocuparam de uma intervenção mais efetiva na questão, a conclusão das avaliações aponta sempre para essa constatação.

Neste capítulo apresenta-se as linhas gerais do tratamento dado à questão habitacional por parte do Estado brasileiro, a partir das análises já empreendidas por outros autores dedicados ao tema, bem como alguns questionamentos a respeito das mesmas. Nesse sentido, procura-se avançar com algumas reflexões originadas no decorrer das próprias leituras dessa produção, eminentemente crítica, porém em certa medida tangencial, no que se refere à investigação do porquê a política habitacional expressa nos diversos programas implementados, termina por não concretizar seu principal objetivo, a saber, garantir o direito constitucional à moradia digna, como um direito social universal acessível ao conjunto dos cidadãos.

Se, por um lado, há amplo acordo com relação ao fato de que os programas habitacionais brasileiros não vêm respondendo satisfatoriamente à problemática habitacional, importa então buscar a compreensão de como, no decorrer do jogo político que se instaura na formulação e implementação da política, não se consolida a priorização do atendimento às reais necessidades dos que deveriam ser os contemplados.

O que se pretende neste momento é buscar elementos que auxiliem na compreensão acerca das possibilidades e limitações de uma intervenção estatal voltada para as reais necessidades das populações potencialmente beneficiárias de uma política habitacional, como parte da trajetória da pesquisa acerca da situação dos moradores da ocupação da orla da Lagoa de Piratininga em Niterói, na medida em que pesa sobre ela uma ameaça de remoção, como se procurou demonstrar no capítulo anterior.

Nesse sentido, procura-se esboçar a seguir, um painel dos diferentes tratamentos dados à problemática habitacional pelo Estado brasileiro, destacando características que permitem identificar um padrão que, de ter se repetido em diferentes programas implementados, não se pode considerar que tenha produzido resultados satisfatórios no sentido da garantia ao direito constitucional à moradia digna, como um direito social universal acessível ao conjunto dos cidadãos. Pelo contrário, o que se observou foi que,

a despeito das críticas recorrentes que apontam elementos comprometedores da eficácia da política - especialmente em suprir as carências as quais deveria combater, e que se repetem nos diferentes momentos da intervenção estatal na questão - o padrão das ações públicas sobre os problemas habitacionais nas cidades, se mantém permeado por contradições inerentes ao próprio modelo. É o que se procura demonstrar a seguir.

2.1. O Estado e o enfrentamento dos problemas de moradia nas cidades.

Muito embora a questão da moradia urbana no Brasil, segundo a compreensão até agora adquirida, possua raízes em períodos anteriores, não parece haver discordância com relação à localização temporal do que se pode chamar de política habitacional, a saber, a ação estatal no processo de construção, comercialização, financiamento e/ou locação de unidades residenciais. Segundo Bonduki (1994), é na chamada Era Vargas, que se estende de 1930 a 1954, que “a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma incipiente política habitacional no país (p. 712)”. Ainda de acordo com este autor, durante o período da República Velha o governo praticamente não intervinha na questão habitacional, nem no sentido da produção de moradias, nem na regulamentação dos aluguéis - importante fonte de renda nas cidades, numa sociedade baseada no modelo agroexportador, com reduzida atividade industrial. As iniciativas governamentais, relacionadas a problemas habitacionais nessa ocasião, pautavam-se em aspectos sanitários, e se justificavam por condições alardeadas de insalubridade, afetando sempre os chamados cortiços - perseguidos e desmontados em finais do século XIX e início do século XX.

Bonduki aponta, no entanto, iniciativas isoladas e de certa forma pioneiras, de produção de habitações por parte do Estado, marcadamente no Rio de Janeiro e em Recife - esta última acompanhada da criação da Fundação A Casa Operária em 1924. Neste mesmo período, em São Paulo, a comissão criada pelo prefeito Pires do Rio para discutir o problema habitacional, aponta em seu relatório claramente a diretriz de que a construção de casas populares deva ficar a cargo da iniciativa privada “e a solução tida como ideal, tendo recebido inúmeros incentivos do poder público, é a promoção de vilas operárias pelos próprios industriais para servirem de moradia a seus empregados” (*id.*, p.715). São esses os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país.

Nesse relatório já se faz presente a visão de que o papel do Estado na questão habitacional deveria ser o de incentivar, conceder favores, à iniciativa privada, para que assumisse a condução do problema – perspectiva que se consolidará na maior parte das ações posteriores, mesmo tendo sido observada a ocorrência de momentos de intervenção estatal mais efetiva, marcadamente na própria Era Vargas.

Com a revolução de 30 e todo o processo intervencionista característico do governo getulista, o Estado entra em cena com mais vigor na questão habitacional, atuando em duas frentes: formulação de um programa de produção de moradias e regulação dos preços dos aluguéis. Tais iniciativas se inserem no bojo do projeto mais amplo da política varguista de busca de apoio e legitimidade entre as crescentes massas populares urbanas, já que dificilmente esse apoio seria conseguido junto aos setores tradicionalmente participantes do poder. No entanto, é o próprio Bonduki que argumenta que “seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente” (*ibid.*, p.717).

A argumentação de Arretche (1990) corrobora essa posição ao afirmar que “até 1946, o Estado não participou diretamente do processo de produção residencial, limitando-se a regulamentar as relações entre fornecedores de crédito e agentes privados” (p.183). O marco institucional da intervenção direta do Estado na questão da moradia, delineando os primeiros contornos de uma política habitacional é a criação da Fundação da Casa Popular – FCP - em 1946. Muito embora criada já no governo de Eurico Gaspar Dutra, a FCP expressa um movimento que se desenvolveu durante o período getulista, momento em que a questão da moradia urbana se impunha com destacada importância.

Finalmente, a criação da Fundação da Casa Popular - FCP - em 1946, inauguraria a adoção de atividades estatais de tipo produtivo na área habitacional. [...]Quando de sua concepção, pensava-se na FCP como um órgão que centralizaria as diretrizes da política urbana e a promoção de habitações para baixa renda no país. Assim ela foi concebida de forma a produzir unidades residenciais de forma direta (o que supõe a promoção e a edificação) ou associada (com empresas privadas contratadas para a edificação. [...] Nos primeiros anos, a FCP produziu diretamente alguns conjuntos residenciais, tendo realizado experiências pioneiras com processos produtivos não convencionais, destinados a baratear os custos de construção. Aos poucos, contudo, a produção associada se impôs como modalidade produtiva dominante (ARRETCHÉ, *op. cit.*, pp.184-5).

A autora aponta ainda que a distribuição das unidades residenciais ficava a cargo das Prefeituras, dos Governos estaduais e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão - sendo que, com relação a estes últimos, ficou determinado que os recursos aplicados em operações de construção e financiamento imobiliários passariam a ser obrigatoriamente destinados à Fundação. Também ficava a cargo destes órgãos a doação dos terrenos e da infraestrutura necessários à implementação dos projetos. A Fundação representou elemento importante do projeto político varguista, trazendo a questão da moradia para o centro dos debates, sendo assim descrita por Bonduki (1994):

A proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios); no entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente a ausência de ação coordenada para enfrentar o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política (p.718).

Para tentar compreender o fracasso da Fundação Casa Popular são destacados dois principais fatores: a fragilidade financeira da Fundação e a deposição de Vargas, que era quem se dispunha a enfrentar com energia a questão habitacional em busca de apoio popular. A explicação acerca dessa fragilidade financeira, de acordo com Arretche (*op. cit.*), aponta ainda outros elementos regularmente observados nas análises das ações estatais brasileiras, como igualmente responsáveis pelos rumos que a política tomou.

Finalmente é preciso expor as fontes de recursos da FCP. Os estados da federação deveriam recolher uma ‘contribuição obrigatória’ de 1% sobre as transações imobiliárias de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros, além de recursos orçamentários. Tal forma de obtenção de recursos indicava a intenção de que a FCP operasse sem a necessidade de recorrer ao Tesouro Federal. Na prática, o recolhimento de tais recursos à FCP dificilmente ocorreu, quer porque os estados não o recolheram, quer porque não o repassaram à FCP (p.186).

Tendo sido pensada para operar com recursos fiscais – portanto desonerando o Tesouro Nacional – a Fundação termina por ficar sem financiamento, conformando um cenário observado em outras análises de programas sociais, em que os recursos previstos no desenho original simplesmente não chegam para a etapa de implementação. Os mecanismos pelos quais essa lacuna ocorre, seriam por si sós, merecedores de uma

avaliação no âmbito das políticas públicas, ficando difícil neste momento apontar elementos explicativos do fenômeno.

No entanto, a iniciativa da FCP deixou importante legado positivo, na medida em que marcou o reconhecimento, também por parte da sociedade civil, da necessidade de intervenção do Estado na “questão habitacional”. Passa a ser amplamente reconhecida a inadequação da entrega do problema de moradia dos trabalhadores, ao livre jogo do mercado. Nesse sentido observa-se, inclusive, o discurso do empresário Roberto Simonsen, então presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a influente FIESP:

Problema de solução difícil por simples iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e onde o poder aquisitivo médio é tão baixo não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa, proporcionando-lhe habitações econômicas [...]. O problema das moradias das grandes cidades populares passa a ser questão de urbanismo, subordinada às necessidades de ordem individual, social, técnica, demográfica e econômica. Para sua integral solução, torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado (*apud*. BONDUKI, *op. cit.*, p.719).

Além da criação da FCP, como um dos marcos do reconhecimento da necessidade da intervenção do Estado na questão da moradia, destaca-se também a promulgação do decreto-lei do inquilinato, datado de 1942, que congelou os valores dos aluguéis e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos. Através deste mecanismo, o governo passa a intervir então na questão da moradia por um outro viés, mas de igual ou maior importância, na época, do que a produção de novas unidades habitacionais.

As consequências do congelamento dos aluguéis, no entanto, terminaram por surtir efeitos provavelmente não muito bem dimensionados quando da formulação da lei: uma grave crise de moradia, gerada por inúmeros despejos e supervalorização dos imóveis que ainda se encontravam disponíveis para locação. Muito embora a própria lei do inquilinato dispusesse de mecanismos de proteção ao inquilino, que limitavam as possibilidades de despejo, na prática era possível burlá-los com serviços de advogados especializados na questão – que proliferaram e modificaram os rumos imaginados na legislação.

Os dispositivos legais não garantiam, efetivamente, tranquilidade aos inquilinos. Muito pelo contrário, apenas delimitavam claramente o terreno onde se daria o conflito entre inquilinos e proprietários: o campo das artimanhas e brechas judiciais. Frente a uma resistência “legal” da população contra as burlas da lei do inquilinato, vai se

desenvolvendo gradativamente uma série de expedientes jurídicos para possibilitar o despejo legal. Os casos de despejo previstos na lei eram limitados; no entanto, os advogados dos proprietários encontraram inúmeras ‘brechas’ na legislação que permitiram aos juízes mais favoráveis aos proprietários despachar ordens de despejo (BONDUKI, *op. cit.* p.722).

Também a partir desse processo, começa a ocorrer, como desdobramento, um movimento de periferização das moradias dos trabalhadores, uma vez que as áreas urbanas dotadas de bons equipamentos e próximas aos empregos, de propriedade dos locadores, vão se tornando cada vez menos acessíveis, do ponto de vista financeiro, para aquelas classes. Para melhor compreender essa dinâmica, observe-se que, uma das possibilidades previstas pela lei do inquilinato para o despejo do locatário, era o fato do proprietário possuir planta aprovada para construção de edificação de maior porte. Esse fator teve contribuição importante no processo de valorização dos terrenos, bem como de verticalização das áreas centrais das cidades: como não podiam aumentar o preço do aluguel, os proprietários retomavam os imóveis para construção, no mesmo terreno, de uma nova edificação, com maior número de unidades habitacionais – o que só podia ocorrer pelo crescimento vertical.

As consequências da Lei do Inquilinato passam a ser incorporadas então ao questionamento acerca da eficácia da intervenção estatal, no sentido de garantir aos mais necessitados a permanência na moradia. Arretche (1990) no entanto, argumenta no sentido de problematizar uma relação unívoca entre o grau de controle exercido pelo Estado e a crise que se instaurou a partir da iniciativa:

Praticado durante todo o período populista, o congelamento dos aluguéis e a adoção de mecanismos restritivos à retomada dos imóveis pelos proprietários seriam responsabilizados pela retração dos investimentos privados no setor. Na verdade, como veremos adiante, os entraves às possibilidades de produção habitacional em escala estariam mais fortemente concentrados na ausência de um efetivo sistema de financiamento, capaz de garantir um estável fluxo de crédito à produção e uma demanda efetiva por unidades residenciais. A adoção de mecanismos de controle estatal sobre o mercado de aluguéis visava dar uma resposta à crescente visibilidade política do problema da moradia, conquistada pelo movimento social urbano, no quadro da mobilização populista. No entanto, a adoção de políticas de controle sobre os aluguéis privados só são bem sucedidas – como no caso sueco – no quadro de aumento da oferta de unidades residenciais. Num quadro de estagnação da produção, aquelas políticas ensejam o surgimento de um ‘mercado negro’, caracterizado por práticas que escapam ao cumprimento da lei (p.184).

É fato não questionável, no entanto, que o congelamento dos preços dos aluguéis afastou investimentos na área habitacional, antes atrativa por apresentar justamente alta rentabilidade e segurança, frente a outras modalidades de aplicação de recursos. Esse movimento, segundo Bonduki (1994), pode também explicar o interesse, por parte das indústrias de construção, na intervenção estatal – como observado naquele discurso do empresário Roberto Simonsen, anteriormente mencionado: “A defesa rigorosa da intervenção estatal na produção de moradias, feita por [empresários da] construção civil, talvez seja gerada pela defesa [de seus próprios interesses], mais do que uma suposta preocupação social”. (p.725).

Nesse contexto entram em cena as incorporadoras, que passam a ser beneficiadas então com o crédito dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, através de suas carteiras prediais. Os IAPs recebiam fortes recursos provenientes dos depósitos compulsórios de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro das aposentadorias e pensões, e não havia uma destinação imediata prevista para tais recursos. A criação das carteiras prediais se mostrou mecanismo eficaz e promissor para uma nova movimentação do mercado imobiliário.

Se, num primeiro momento os IAPs resistiam em investir seus recursos na construção de moradias - alegando a possibilidade de não ocorrer o “retorno” previsto, o que levaria à dilapidação do patrimônio que, afinal, era dos trabalhadores - as aplicações junto às incorporadoras, para o chamado “Plano C”, que previa o financiamento de construções voltadas para as camadas médias, passaram a ser atrativas. Germina, nesse período, o que viria a se repetir em outros contextos em que o Estado intervém no cenário: a concepção de programas habitacionais descompromissados com a questão da moradia em si, privilegiando a lógica da rentabilidade, portanto, do mercado.

Se é inegável a influência da lei do inquilinato no agravamento da crise habitacional nos anos 1940, não se pode atribuir somente a esse fator, a dificuldade que passam a encontrar as populações de baixa renda urbanas para a solução de suas necessidades de moradia. Com a elevação dos preços dos terrenos nos centros urbanos, e já tendo se consolidado o mercado imobiliário com fins lucrativos, nessas regiões, a alternativa do Estado foi direcionar as camadas de baixa renda para as periferias, estimulando a autoconstrução. Começam a surgir, lado a lado, habitações situadas em loteamentos regularizados - cujos terrenos eram vendidos a prestação e entregues já com o material para a construção da casa própria –, e as chamadas favelas – via de regra identificadas com ocupação irregular do solo - ambos em áreas carentes de

infraestrutura. Cumpre notar que o crescimento de favelas, mesmo associado à ilegalidade na posse da terra e carência de infraestrutura, não ocorreu somente em áreas periféricas.

A próxima clivagem no enfrentamento da questão habitacional no Brasil vai ser observada após o golpe de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação. Os fundamentos norteadores do BNH não fogem muito dos padrões anteriores de tratamento do problema da moradia. Por um lado, havia novamente a necessidade de angariar apoio das massas órfãs do populismo getulista, ao mesmo tempo em que era preciso estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil. Mais uma vez, a questão do atendimento às reais necessidades de moradia da população de baixa renda, acaba sendo relegada a segundo plano.

Durante o regime militar, no entanto, a política habitacional se configura com um novo elemento, ideológico, que coloca a questão da propriedade privada da moradia, no interior do debate.

A famosa frase – “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e intensa polarização política e ideológica em todo o continente (BONDUKI, 2007, p.72).

Essa dimensão da política habitacional, enfatizada nas ações do regime militar, também é apontada por Arretche:

Segundo os formuladores de políticas do (então) novo regime, o crédito hipotecário seria também um fator de estabilidade política, isto é, os indivíduos que se tornassem sujeitos de um crédito hipotecário teriam resistências à participação em greves, devido à necessidade de fazer frente aos compromissos assumidos, de outro lado, o sentido de propriedade criaria nos indivíduos o desejo da estabilidade social e, portanto, resistência à participação em movimentos de protesto. (1990, p.216-7).

Muito embora a atuação do Banco - tanto no sentido de solucionar a problemática habitacional já instaurada na ocasião, como no sentido de exercer controle ideológico sobre a população - seja questionada (BONDUKI, 1994, 2007; ARRETCHÉ, 1990), merece destaque o fato de ter sido durante o regime militar, o momento em que se coloca uma discussão sobre propriedade privada no tratamento da questão da moradia no Brasil. A partir dessa perspectiva pode-se destacar a possibilidade de considerar o modelo “cada cidadão um proprietário”, como uma opção no tratamento estatal da

problemática habitacional, e não como um dado inquestionável para a formulação da política – consideração essa que só será observada, no interior da literatura sobre a questão da moradia, em Rolnik:

Dessa forma, desde a criação do BNH até nossos dias, estabeleceu-se um campo de convergência – e, como veremos, também de conflito – entre as três dimensões decorrentes da definição de um organismo financeiro como *locus* da formulação e implementação da política habitacional e da opção originária de fazer de cada brasileiro um proprietário (2015, p.282).

O ponto forte da política implementada pelo BNH, no entanto, foi a dinamização da economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil - pilares de sustentação da atuação do Banco, que se configurou como um dos elementos fundamentais das ações implementadas pelo governo militar na busca de apoio entre as massas urbanas menos favorecidas. Bonduki (1994) destaca a expressividade quantitativa dos resultados da política habitacional do BNH, fortemente apoiado por uma estrutura de caráter nacional, dotada de farta capacidade orçamentária via FGTS e cadernetas de poupança voluntária. Além disso, considera que durante o período de existência do BNH – 1964/86 - “foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação” (*op. cit.*, p 73).

O Banco centralizava as administrações do Sistema Financeiro da Habitação – SFH – e do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS, se constituindo como uma agência de desenvolvimento urbano. Mas foi no âmbito da provisão de moradias que se consolidou sua atuação, tendo deixado um importante legado do ponto de vista quantitativo, ainda que nos aspectos qualitativos sua atuação seja objeto de inúmeras críticas. Segundo Arretche

é inegável o fato de que o SFH elevou substancialmente a escala da produção habitacional no país. Se no início da década de 1960, a produção habitacional se encontrava virtualmente paralisada, em 1968, o sistema viabilizaria a produção de cerca de 140.000 unidades. Os índices de produção habitacional viabilizados pelo SFH cresceram até 1982, quando foram financiadas mais de 550.000 unidades (*op. cit.*, p.229).

A década de 1980 foi marcada pelo crescimento dos problemas sociais e urbanos que engendraram, por sua vez, forte movimentação social reivindicatória. Como resultado das mobilizações populares e do avanço do processo de redemocratização do país, entrou em vigor a Constituição Federal de 1988, imprimindo às políticas sociais

um caráter universalista e de direitos, ficando conhecida como “A Constituição Cidadã”. No que se refere especificamente à questão da habitação, introduziu o capítulo da Política Urbana, “que delega ao município a competência pela política de desenvolvimento urbano a fim de construir nas cidades brasileiras uma nova ética, na qual o pensar e o interesse coletivo se sobreponham ao interesse privado, individual ou de determinadas classes” (COSTA, 2014, p. 197). O artigo 182 da Carta Magna instituiu o Plano Diretor, de responsabilidade dos Governos Municipais e instrumento essencial na gestão do desenvolvimento urbano. O próximo marco será a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 que

introduz o direito à moradia como um direito humano complexo que não se resume apenas ao acesso à casa própria, mas estabelece que a moradia seja um dos elementos indispensáveis para o entendimento do direito à cidade sustentável e que à propriedade urbana deve ser assegurada as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (RAMOS, 2011, p.40 *apud* COSTA *op. cit.*, p.197).

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Governo Lula reassume a questão da moradia como atribuição do Estado e dá início a uma nova fase de implementação de uma política habitacional em âmbito nacional.²³ O enfrentamento da questão da moradia compunha um conjunto de medidas destinadas a promover o desenvolvimento do país, que já estavam presentes na plataforma eleitoral da candidatura à presidência do Partido dos Trabalhadores. De acordo com Rolnik

a proposta de política habitacional do governo já estava esboçada desde a campanha eleitoral. O chamado Projeto Moradia fazia parte de um conjunto de propostas do Instituto Cidadania, coordenado por Lula, tendo em vista a construção de uma política de desenvolvimento para o país que associasse o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e à geração de empregos (2015, p. 295).

Mesmo enfatizando a importância da criação do Ministério das Cidades para o enfrentamento do problema da moradia, Bonduki (2007) reconhece as limitações do modelo:

Apesar do avanço que representou a criação do ministério, é necessário ressaltar que uma de suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os

²³ De 1986 a 2003 a discussão esteve fragmentada entre ministérios e estruturas administrativas diversas. Destaca-se, porém, nesse período, a transferência da regulamentação do crédito imobiliário para o Conselho Monetário Nacional, transformando-o num instrumento de política monetária.

municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade (BONDUKI, 2007, p.97).

No entanto, pelo que se depreende da leitura dos autores que se dedicaram às análises ora acompanhadas, existe um fator preponderante para ser levado em conta na tentativa de perceber a lógica que se inscreve nas diferentes intervenções estatais na problemática habitacional no Brasil: tratando-se de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, ou seja, dinheiro destinado a amparar o trabalhador, é necessário garantir que a aplicação seja rentável. Tal dinâmica pode ser assim compreendida:

Mas é na economia política da habitação que a existência do FGTS e de seus recursos, entendidos como peça central do sistema, tem maior importância. [...] Dessa maneira capturam-se o interesse dos trabalhadores e suas reivindicações por ganhos sob a forma de salários – ou benefícios – por meio do apoio a medidas que garantam a lucratividade financeira das operações de habitação (Rolnik, 2015, p. 284).

Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH), dividida em dois subsistemas: Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado, mas cujo foco é a melhoria da qualidade de vida e de moradia das classes populares, como se pode depreender da leitura do próprio texto da Política:

A dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. São mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica. As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro. Para enfrentar esse quadro, é preciso mais do que recursos financeiros – importantíssimos – ou simplesmente vontade política. É necessário planejar, enfrentar o problema no tempo, estabelecer pactos para a busca de soluções. É exatamente nessa diretriz que estamos atuando. Retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para o enfrentamento do problema. Para efetivar esse cenário, temos realizado ações para aumentar os recursos disponíveis, com foco na população de menor renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004. p.7).

Como desdobramento desses objetivos, promulgou-se em 2005 a Lei 11.124, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que, tendo sido institucionalizado como fundo orçamentário, não contava com muitos recursos. Além do mais, para dispor do financiamento via FNHIS, os municípios precisavam elaborar seus Planos Locais de

Habitação de Interesse Social (PLHIS) – tarefa para a qual acabou sendo destinada a maior parte dos recursos do Fundo durante o período de 2006 a 2008 (ROLNIK, 2015).

Para a elaboração dos Planos Locais, a participação popular foi instituída como legalmente necessária, dando origem ao padrão de constituição de Conselhos e Conferências que visavam garantir transparência e responsabilidade na aplicação dos recursos. No entanto, o grau de interferência dessa participação no sentido de garantir a preponderância do interesse social na implementação da política, pode ser questionado. Como argumenta Arantes:

As forças sociais, levadas a segundo plano, foram conduzidas a participar de conselhos e discutir Planos Diretores, delimitar ZEIS (zonas especiais de interesse social) e opinar nas alocações de recursos ainda exíguos para enfrentar os enormes problemas urbanos. A anestesia do movimento social era ampliada com a distribuição de cargos em mandatos parlamentares e nas administrações públicas, o que reduzia a autonomia e colaborava para ampliar o consenso de gabinete (2013, p.5).

Também em Costa (2014) podemos encontrar essa argumentação que aponta os limites da participação popular a partir da institucionalização dos espaços canalizadores de suas demandas, que se expressa, entre outros, na criação do FNHIS:

Para ter direito a acessar diretamente os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, movimentos populares criaram seus CNPJs e tornaram-se ONGs. [...] Os movimentos que compõem o FNRU [- Fórum Nacional de Reforma Urbana -] criaram um círculo vicioso de dependência dos espaços institucionais, e alimentam a ilusão de que é possível fazer a luta por direitos na barbárie civilizada que é o Estado de Bem-Estar Social. Entretanto, o processo histórico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil conduziu a sociedade brasileira à impossibilidade de produção deste tipo de Estado (*op. cit.*, pp.31-2).

Não obstante, cumpre destacar a notável participação do Fundo em projetos de interesse social que, mesmo não sendo quantitativamente satisfatórios diante da vultuosidade da problemática habitacional brasileira, não deixam de representar contribuição expressiva no cenário de enfrentamento da questão. De acordo com Cardoso, Aragão e Araújo (2011) “entre 2006 e 2009 foram alocados no FNHIS recursos da ordem de 4,4 bilhões de reais, beneficiando mais de 4.400 projetos” (p.3), nas áreas de urbanização, provisão habitacional e desenvolvimento institucional.

Paralelamente, o governo Lula lança, em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando incrementar o desenvolvimento econômico via investimentos em infraestrutura. Nesse contexto, os projetos privilegiados para a área

habitacional vão se concentrar na urbanização de favelas, buscando integrá-las ao espaço formal da cidade, como se observa em Sousa (2003) a respeito do Programa Favela-Bairro da cidade do Rio de Janeiro:

De forma geral, o Favela-Bairro propõe a integração social das favelas à cidade, através de benfeitorias físicas, entendendo que levando melhorias urbanísticas às áreas faveladas, consegue-se a integração social dessas ao espaço formal da cidade. Para manutenção das benfeitorias criadas foi implantada a figura do POUZO – Posto de Orientação Urbanística e Social. Sua função básica é preservar, definir, caracterizar o espaço público e o privado em cada comunidade e assegurar a presença dos serviços públicos nas mesmas. É uma ação eminentemente educativa para a fixação da nova ordem espacial que se estabeleceu (SOUSA, 2003, p.68).

No entanto, como observa Rolnik (2015), a dotação de serviços públicos em áreas de ocupação formadas por crescimento espontâneo, não garante, por si só, nem a dignidade da condição habitacional, nem a integração dos habitantes dessas áreas ao espaço urbano bem equipado.

Entretanto, ‘periferia’ e ‘favela’ são ainda categorias urbanísticas e culturais fortes. Apesar dos investimentos acumulados nesses assentamentos, que contam muitas vezes com infraestrutura básica e equipamentos sociais, eles ainda são marcados por precariedades – presentes na má qualidade dos serviços públicos, na escassez de urbanismo, na lista dos artefatos urbanos, ainda por fazer ou obter – e por um estigma territorial persistente (*op.cit.*, p.266).

A mudança mais significativa na política habitacional do Governo do PT viria, no entanto, em 2009, com a Lei 11.977, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) que, segundo Cardoso e Jaenisch (2014, p.6), “atingiu em junho de 2013 a [impressionante] marca de 2.783.275 unidades contratadas em todo o país (com aproximadamente 45% delas já entregues aos moradores)” ou seja, algo em torno de 1.250.000 moradias construídas. As críticas dirigidas ao MCMV, nas avaliações observadas, foram muitas: prioriza os interesses do capital privado em detrimento da produção efetiva de moradias para a população de baixa renda, reproduz o padrão periférico e homogeneizador do antigo BNH, não incentiva inovações habitacionais, privilegia metas quantitativas, abandona o debate sobre moradia como direito humano entregando a questão habitacional ao mercado imobiliário e pautando sua importância na dinamização da economia pelo aquecimento do setor da construção civil.

Passados nove anos de início das ações do Programa, e tendo suas atividades sido interrompidas pelo atual governo, cumpre procurar, através de uma análise retrospectiva menos engajada – como ainda era o teor das avaliações feitas no bojo do

processo de sua implementação por etapas – identificar elementos que possam ter contribuído para que, mais uma vez, a política habitacional se desviasse de seu principal objetivo, a saber, garantir moradia digna aos cidadãos, como direito constitucionalmente definido.

Não parece haver discordância, entre os analistas de política habitacional no Brasil, com relação ao fato de que o Programa Minha Casa Minha Vida foi gestado no bojo de uma estratégia mais ampla de enfrentamento da chamada crise financeira internacional de 2008/9 – denominação forjada para dar conta de efeitos de ações especulativas operadas no interior do mercado imobiliário estadunidense. Espelhados no contexto norte-americano de crise hipotecária, os grandes empreendedores do mercado imobiliário no Brasil antevêm uma quebra geral do setor de construção civil e dotação de infraestrutura urbana – o que comprometeria a política de crescimento ancorada justamente na dinamização desses setores. “Nesse momento, os empresários atingidos, liderados pela Gafisa e apoiados pela CBIC²⁴, passam a intensificar o *lobby* junto à Fazenda, para implementar um ‘pacote habitacional’”, sustenta Rolnik (*op. cit.*, p.300).

A argumentação de que o processo de discussão e formulação do Programa Minha Casa Minha Vida ocorreu sem a participação dos organismos da sociedade civil instituídos a partir da Constituição e do capítulo específico sobre Política Urbana – os Conselhos e suas respectivas Conferências, resultados das lutas que se expressaram pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana – aparece em diversos autores pesquisados, estudiosos da área habitacional (CARDOSO & LAGO, 2015; ROLNIK, 2015; FIX, 2011; ARANTES, 2013.) Com relação a esse aspecto, Rolnik (*op. cit.*) é enfática:

As negociações iniciais entre os empresários do setor e o Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho da Habitação, e sem diálogo com o SNHIS e seu fundo recém-regulamentado. Desde 2006 esses fóruns já vinham perdendo incidência na definição dos rumos da política. O ‘pacote’ foi elaborado pelo governo em diálogo direto com os empresários e investidores envolvidos (2015, pp.300-1).

Na revisão da literatura sobre política habitacional brasileira, observou-se que esse aspecto da ação estatal na área da moradia – de basear-se no protagonismo exercido pelos empresários da construção civil – é explicitado por vários argumentos, convergindo, no entanto, ao ponto central de que o fenômeno é expressão de relações

²⁴ Câmara Brasileira da Indústria da Construção.

peculiares entre o público e o privado no Brasil – o fartamente tematizado patrimonialismo da sociedade brasileira, definido por alguns autores simplesmente como apropriação do público pelo privado. Nesse sentido procura-se aqui destacar os elementos específicos dessa articulação, que se manifestam nos tratamentos dispensados à problemática habitacional. Para tal, acompanha-se ainda a análise de Rolnik:

No Brasil, um padrão de relacionamento sólido e duradouro estabeleceu-se historicamente entre um segmento do empresariado nacional – os empreiteiros – e o Estado. [...] Embora possamos de fato detectar a característica patrimonialista nas relações históricas entre Estado e empreiteiras, é necessário refletir sobre a especificidade desse setor e sua trajetória no país se quisermos entender as transformações recentes no espaço construído, assim como o processo de construção do complexo imobiliário-financeiro no Brasil. Essas empresas constituem atualmente os atores centrais desse processo, articulando e liderando a nova forma de financiamento da infraestrutura e governança das relações Estado-setor privado: as PPPs (2015, p. 342)²⁵.

A autora reconstitui os processos históricos de consolidação do setor da engenharia pesada no Brasil, no sentido de construir paulatinamente uma argumentação que procura dar conta da explicação a respeito do fenômeno do protagonismo das empreiteiras na condução das políticas habitacionais, destacando na contemporaneidade a questão do financiamento das campanhas políticas: “Desde o processo de redemocratização, as grandes empreiteiras converteram-se nos maiores financiadores de campanhas políticas, principalmente para cargos do Executivo [...], esfera com maior poder de definir e controlar contratos de obras” (p. 346). Até aí a explicação se concentra no âmbito da definição das obras que são aprovadas, mas a “parceria” – seja ela entendida através dos modernos formatos de PPPs, ou observadas em manifestações anteriores do mesmo fenômeno, a saber, a articulação entre os setores público e privado no que se refere à política habitacional – envolve ainda a questão da captação de recursos. Nesse ponto chama a atenção a similaridade da origem principal do financiamento das diversas ações avaliadas: os fundos de aposentadoria e pensão dos IAPs na Era Vargas, o FGTS na política do BNH, assim como no MCMV, e mais recentemente os fundos de pensão das empresas estatais, no modelo das PPPs.

De fato, uma vez eleito, como veremos adiante, Lula irá mobilizar fortemente a participação dos fundos em PPPs e grandes projetos industriais e de infraestrutura no país. [...] Para garantir a ampliação constante de benefícios para os trabalhadores, a rentabilidade dos fundos deveria ser a maior possível. [...] Para garantir altas taxas de

²⁵ PPPs: Parcerias Público-Privadas.

retorno, os fundos de pensão [...] preferiam os edifícios comerciais classificados pelas consultorias imobiliárias como ‘triplo A’, ou seja, de alto padrão e os shopping centers. [...] A rentabilidade e os papéis que permitem a extração da renda [...] são abstratos, mas as transformações urbanas que lhes dão sustentação são de tijolo, cimento e aço (ROLNIK, *op. cit.* pp.338-40).

A partir do exposto pode-se então começar a esboçar uma linha de interpretação, que procure avançar na compreensão dos problemas que se repetem, levando em conta a origem das formas de financiamento adotadas para as diferentes políticas habitacionais implementadas no Brasil. Muito embora Rolnik (*id.ibid.*) descreva com precisão e sensibilidade notáveis essa vinculação, não é sobre esse aspecto que se debruçam as análises até agora observadas, tanto da própria autora como de outros estudiosos dedicados ao tema da moradia. O acompanhamento das formas de financiamento das diferentes ações estatais levadas a termo pelo governo brasileiro, nos diferentes momentos em que se dispôs a enfrentar a questão, revela uma regularidade a ser destacada nessas intervenções.

Desde as primeiras iniciativas de atuação estatal no setor, observa-se um padrão que vincula o financiamento da política habitacional, majoritariamente, aos recursos de fundos de poupança dos trabalhadores. Na Era Vargas, os recursos eram provenientes dos fundos de aposentadoria e pensão dos IAPs, e com a justificativa de resguardar o patrimônio dos trabalhadores, os investimentos no setor habitacional privilegiavam o financiamento de projetos com maior rentabilidade garantida – o que terminava por excluir o atendimento às demandas da população de baixa renda. Com a criação do BNH o cenário não mudou substancialmente, na medida em que os recursos passaram a ser captados majoritariamente no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Também nesse contexto é necessário garantir rentabilidade, e os financiamentos habitacionais continuam submetidos à lógica de mercado - sempre subordinados à justificativa de salvaguarda do patrimônio do trabalhador, cumpre frisar. O mesmo se aplica ao MCMV, também financiado majoritariamente com recursos do FGTS. E como destacado anteriormente, a participação dos fundos de pensão nas operações contemporâneas dos setores imobiliário e da construção civil, retoma o modelo de investimento com necessidade de lucratividade garantida – por se tratar igualmente de patrimônio do trabalhador – no financiamento da política urbana, deslocando o foco das necessidades habitacionais das populações empobrecidas. É novamente em Rolnik (2015) que se pode observar a contradição do processo que se instaura a partir do

financiamento por parte de fundos dos trabalhadores, que culmina na expulsão dos próprios trabalhadores das áreas que recebem seus recursos a título de melhorias:

‘A Avenida é dos Fundos’. Com esse título, a *Revista da Associação Brasileira dos Fundos de Pensão* comemorava que seus associados haviam ajudado a viabilizar quase todos os principais empreendimentos na avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini.

A Berrini, como é conhecida, foi aberta nas várzeas do rio Pinheiros no final dos anos 1970. [...]

Às margens de um rio [...] a paisagem de complexos de torres de escritórios, shopping centers e hotéis de luxo anuncia o novo centro de negócios da São Paulo do século XXI (pp. 335, 260).

Através da observação da regularidade apontada nas fontes de recursos das políticas habitacionais brasileiras – que se utilizam de fundos de reserva dos trabalhadores, os quais não devem, obviamente, serem aplicados em investimentos não lucrativos – pode-se compartilhar da conclusão de Arretche (1990), que classifica o modelo brasileiro de provisão habitacional como “estatal-privatista” – o que, por si só, já representaria uma contradição nos termos. A autora constrói sua argumentação especificamente a partir da análise das ações implementadas no âmbito do BNH, e sua conclusão de que existe o componente estatal na política habitacional daquele sistema, se ancora no fato de que o Estado atuava diretamente na construção de unidades, e não somente em ações de caráter regulatório – como observado em outros modelos analisados naquele trabalho, a título de comparação. Mas o que a própria análise de Arretche destaca como elemento característico de um modelo “privatista” é justamente a lógica da rentabilidade - à qual, tanto as construções levadas a termo pelo setor público, como as realizadas pelo setor privado, terminam por ficar submetidas.

Portanto, dados os instrumentos de interferência estatal, podemos considerar este padrão de intervenção como característico de um modelo estatizado de produção habitacional. Contudo, dado que o sistema montado estava assentado na premissa de que o Estado não destinaria recursos de origem orçamentária para o setor, cada um dos subsetores produtivos deveria operar de modo a se auto-financiar. Assim, o fato de que o Estado – através do BNH – tenha adotado uma intervenção de tipo produtivo com relação ao mercado de baixa renda não implicou a realização de investimentos a fundo perdido no setor. Ao contrário, os dois subsistemas – o da promoção pública e o da promoção privada – deveriam operar segundo a lógica do investimento privado, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência (ARRETCHE, *op. cit.*, pp.239-40).

Por outro lado, também é necessário questionar o papel da participação popular, que aparece a partir dos primeiros governos do PT, ainda apenas em níveis municipais,

como um dos poucos avanços observados no decorrer dos diferentes momentos de formulação e implementação de políticas para o setor de habitação. Especialmente em se tratando da utilização de fundos de reserva dos trabalhadores, era de se esperar que o controle social pudesse garantir a preponderância do interesse social na condução dos investimentos em política urbana. A criação de conselhos, conferências, planos locais, leis, fundos, o Ministério das Cidades, o Estatuto das Cidades, enfim, “instrumentos [...] considerados os mais avançados do mundo” nas palavras de Arantes (2013), não foi capaz de dar um rumo diferente ao que já se havia assistido em outros momentos de intervenção estatal na questão da moradia, em que as classes populares – potenciais beneficiárias da política – terminam por ficarem excluídas.

Rolnik (*op.cit.*) oferece elementos para uma explicação acerca dessa insuficiência da participação social no sentido de garantir o atendimento aos interesses populares na condução da política habitacional, quando aponta que “as empreiteiras e incorporadoras continuam comandando a lógica de expansão das cidades, mas agora através de entrelaçamentos muito mais complexos entre si e com os fundos de pensão dos trabalhadores, dirigidos por ex-sindicalistas” (p.368).

Se for observado, no entanto, que o papel dos dirigentes dos fundos de pensão dos trabalhadores deve ser justamente o de garantir a salvaguarda desse patrimônio, não se pode sustentar que esse segmento não esteja atuando de acordo com o “interesse social” quando assume a opção de direcionar os recursos de tais fundos para investimentos com rentabilidade garantida. Dessa forma, o próprio modelo de financiamento da política habitacional, cuja regularidade observada na leitura das análises empreendidas pelos estudiosos do setor, é justamente a de se sustentar com fundos de reservas de trabalhadores, compromete a eficácia da ação estatal que se direcione para o combate às situações de carência nas condições de moradia. Muito embora essa contradição apareça nos trabalhos com os quais se dialoga neste momento, ela não se configura com foco centralizado de investigação, ficando demonstrada de maneira apenas tangencial, como se pode observar em Bonduki:

De fato, a preponderância destas modalidades de acesso ao crédito está vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação. Premida pela preocupação de evitar rombos nos fundos destinados à habitação, sobretudo no FGTS, a Caixa passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento. [...] Pela mesma razão de natureza financeira, a implementação desses programas não significou

interferir positivamente no *déficit* habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média (2007, p. 80).

De maneira mais concisa e enfática, mas, no entanto, igualmente não problematizadora, aparece a mesma constatação no trabalho de Arretche (*op. cit.*), que também aponta o não atendimento, por parte da política habitacional brasileira naquele trabalho observada – a do Banco Nacional de Habitação – aos interesses das camadas mais necessitadas de uma intervenção estatal com relação à questão da moradia:

Finalmente, com base na experiência brasileira, pudemos observar que o modelo estatal-privatista tende a obter resultados regressivos, na medida em que ocorre uma transferência de renda no interior do sistema daqueles que não podem se constituir em sujeitos de crédito para aqueles que podem sê-lo (ARRETCHE, 1990, p.251).

Como se depreende da leitura dos trechos reproduzidos dos trabalhos mencionados, a intervenção estatal brasileira na problemática da moradia pode ser considerada não apenas ineficaz, no sentido de atender aos interesses dos que realmente necessitam de uma política habitacional: de maneira ainda mais perversa, ela termina por consolidar uma situação à qual justamente se destinaria a combater, ou seja, o acesso privilegiado aos sistemas de aquisição da moradia por parte daqueles que já possuíam uma situação mais favorável diante do mercado habitacional e, além do mais, financiado com recursos dos que permanecem sem acesso a esse mercado.

2.2. Equívocos repetidos, negações perpetuadas.

A literatura pesquisada demonstrou claramente como o enfrentamento dos problemas de moradia caminhou lado a lado ao crescimento das cidades. As diferentes políticas habitacionais adotadas pelos diferentes governos, com maior ou menor grau de intervenção estatal, maior ou menor grau de participação popular, foram sempre formuladas e estiveram presentes no contexto das metrópoles. Sendo assim, tentar entender os rumos que seguem os estudos da questão habitacional no Brasil hoje, é uma tarefa que demanda a compreensão dos processos pelos quais se constituem as cidades, a quem elas são destinadas, com que finalidades. Por isso, ao se falar em direito à moradia, se fala necessariamente em direito à cidade e, conseqüentemente, à própria

cidadania. A esse respeito, Arantes destaca a necessidade de identificação do projeto societário que se inscreve nos processos de constituição das cidades brasileiras:

Se a forma urbana das metrópoles pode dizer algo sobre a sociedade brasileira e os sentidos da nossa (de)formação nacional, ou de nossa precária e incompleta cidadania, não é preciso ser especialista para perceber que o Brasil, como projeto de civilização – visto pelo ângulo das nossas cidades – está longe de resultar em algo integrado, coerente e igualitário (2013, p.1).

Se admitimos o fato, amplamente demonstrado pela literatura sobre política habitacional, que os diferentes programas destinados ao equacionamento do problema da moradia repetiram formatos excludentes – seja através da periferização das construções de unidades residenciais e/ou venda de lotes acompanhados do material de construção incentivando o autoempreendimento; ou através de projetos de urbanização de zonas precarizadas no interior dos centros urbanos que culminam no processo de gentrificação tão alardeado nas críticas contemporâneas dos urbanistas – resta procurar então, onde reside o cerne dessa “repetição de equívocos”. Existem realmente “equívocos” a serem corrigidos? É possível garantir moradia digna nas cidades, como um direito humano fundamental, a partir do modelo de sociedade que se toma como pressuposto? Voltando a Arantes e no tempo, procura-se então neste momento da análise, trazer ainda outros elementos pouco explorados para o “desfiar” dessa complexa teia que envolve a discussão sobre política habitacional no Brasil:

O movimento pela Reforma Urbana, mesmo em sua fase mais criativa, também não chegou a ultrapassar algumas barreiras fundamentais, sobretudo não avançou no questionamento da propriedade privada do solo urbano – que por 350 anos da história brasileira foi de livre acesso. A terra tornou-se cativa, isto é, foi privatizada no momento em que a escravidão ruía e que os homens cativos eram alforriados. A Lei de Terras, de 1850, ano em que o tráfico negreiro tornou-se ilegal, antecipava a despossessão dos trabalhadores assalariados em relação à terra para morar. O sistema se modernizava e armava o jogo para a venda da força de trabalho como único meio para alcançar a moradia e qualquer outro bem de subsistência: o trabalhador assalariado deveria pagar pela terra cativa, que até então fora livre (2013, p.2).

O que se procura destacar com a reprodução desse trecho é que a discussão sobre a privatização da propriedade no Brasil não é tomada com centralidade na reflexão da maior parte das análises acerca de política habitacional pesquisadas. Nesse sentido, pode-se destacar a argumentação apresentada por Bonduki (1994) ao proceder a uma revisão histórica sobre “as origens da habitação social no Brasil”. Naquele

trabalho, o autor oferece elementos para uma problematização não muito explorada, acerca da difusão da propriedade privada individual na classe trabalhadora:

A edificação da casa própria a baixo custo era – de acordo com o pensamento dominante na época – a melhor saída para a habitação operária, pois garantia a “solução” do problema sem implicar numa elevação dos níveis salariais e, ainda, difundiria a propriedade entre os trabalhadores, dando melhor estabilidade ao sistema político e econômico. O grande problema, no entanto, era viabilizar o acesso ao lote próprio – tanto do ponto de vista físico como financeiro – e incutir nos trabalhadores a necessidade de se submeterem a grandes sacrifícios para construírem, sem nenhum apoio, sua casa (BONDUKI, 1994, pp. 729-30).

Observa-se nesse trecho não só a questão apontada sobre a funcionalidade de difundir “a propriedade entre os trabalhadores dando melhor estabilidade ao sistema político e econômico”, mas ainda de “incutir” nessas camadas, a compreensão da necessidade de realizar “grandes sacrifícios” para obtê-la. Tais elementos também podem ser observados na política proposta a partir do Minha Casa Minha Vida – expressos, inclusive, com notável ênfase, no próprio nome escolhido para o Programa. Não por acaso, em alguns contextos aparece referenciado pelas populações beneficiárias através da alcunha Minha Casa Minha Dívida. Como explica Rolnik.

Mesmo na faixa 1, em que o pagamento da prestação é simbólico, o sentido é a introdução da disciplina financeira e a adesão à sua lógica. Para essa faixa, são duas as dívidas: a prestação mensal, que precisa ser paga durante dez anos, sob pena da perda da casa, e a dívida política, a ser retribuída sob a forma de votos para quem “me deu a casa.” (*op. cit.*, p.309).

Destacam-se nesse trecho - no mesmo sentido da problematização possibilitada pelos elementos apontados por Bonduki (1994) - o reconhecimento do efeito de “introdução da disciplina financeira” e da “pena da perda da casa”, demonstrando o quanto “a adesão à [essa] lógica”, a saber, da aquisição da propriedade privada da unidade residencial como a expressão da realização da própria vida - se dá de forma forçosa. No entanto não é esse aspecto o mais criticado pelos estudiosos de política habitacional, mesmo que seja através de seus trabalhos que se possa demonstrar sua recorrência, como se observa no trecho a seguir:

Por outro lado, o sistema oficial de financiamento da habitação e do desenvolvimento urbano federal, inclusive sob controle da coalizão liderada pelo PT, jamais reconheceu outros instrumentos que não a propriedade escriturada como passíveis de garantir a total segurança da posse, apesar de o ordenamento jurídico incluir outros instrumentos. Também é fundamental acrescentar que, embora os instrumentos de regularização tenham sido objeto de várias normas,

decretos e leis, as ações concretas de regularização são verdadeiras corridas de obstáculos, com processos que muitas vezes se estendem por décadas (ROLNIK, *op. cit.* p. 321).

A discussão acerca do direito à moradia digna como desdobramento do direito à cidade, que implica por sua vez, na constituição da própria cidadania, não pautou como tema prioritário, portanto, o questionamento acerca da necessidade de promover cada brasileiro ao status de proprietário privado de uma unidade habitacional, como elemento constitutivo do processo de consolidação de sua situação de cidadão.

Nesse momento se coloca na berlinda o próprio conceito de cidadania que vem fazendo parte desse processo. A constituição da cidadania, a partir dessa perspectiva, aparece vinculada a uma ideia de combate à pobreza e inclusão social via consumo, como demonstra Rolnik: “Os pobres compram apartamentos, contratam planos de saúde e matriculam seus filhos em escolas e universidades privadas” (p.368), mas prossegue com a crítica enfatizando apenas a qualidade dos produtos que são consumidos, e não a própria concepção de cidadania que está embutida nesse ideário. A necessidade de problematização dessa concepção de cidadania – que tem desdobramentos nos projetos de cidades que são formulados e nas políticas de moradias para seus habitantes – é apontada com clareza por Arretche, em seu texto “Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais”:

Diferentemente, a cidadania havia sido concebida como o direito dos cidadãos a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, que lhes permitisse viver como seres civilizados conforme os padrões correntes na sociedade. Além de estabelecer que o bem-estar deveria incluir o acesso a bens essenciais, essa concepção de cidadania definiu também que o direito a tais serviços deveria estar dissociado da renda dos indivíduos. [...]

Desse modo, o acesso a serviços sociais é uma dimensão do bem-estar distinta e não redutível aos rendimentos. [...] Diferentemente dos bens privados, o consumo de bens coletivos não depende apenas da decisão de compra por parte dos indivíduos. Exemplificando, o consumo de energia elétrica, água e esgoto, coleta de lixo, atendimento em saúde e educação requer sua oferta a uma distância acessível à residência dos indivíduos. Assim, o lugar onde moram importa para o acesso a esses serviços. [...] A distribuição territorial da provisão de serviços tem consequências, mas os prestadores tomam suas decisões de oferta com base nas características das jurisdições (2015, p.194).

Com relação especificamente ao debate acerca do direito à moradia digna como direito humano fundamental e seu corolário expresso no direito à cidade, importa reter desse trecho de Arretche a consideração de que mesmo o projeto de “inclusão via consumo” não se pode realizar no nível individual: bens essenciais para a garantia da

inclusão das populações historicamente situadas às margens das cidades – territorial e simbolicamente – não podem ser adquiridos por simples decisão de compra a partir de uma eventual melhoria nas condições de renda das famílias.

A despeito da agudização dos problemas experimentados por essas populações, com a complexificação da questão do comércio ilegal de entorpecentes, atualmente mesclado com a atuação das milícias, desagregando mais ainda o pouco de senso comunitário que ainda se encontrava nesses espaços, o que se observa no tratamento a esses grupos é a continuidade de um processo de negação do outro, como se os trabalhadores empobrecidos das cidades fizessem parte de uma outra humanidade. Voltando a Sousa:

O Rio de Janeiro nunca se estruturou, de forma plena, para garantir a todos os seus trabalhadores o usufruto dos bens e serviços contidos em seu espaço. Muito pelo contrário: “suga-se” tudo que é possível de seus trabalhadores e no momento em que é atingido um patamar saciável, passa-se a rejeitá-los.

A dificuldade de inserção desses trabalhadores tem sido o grande gerador de conflitos sociais na cidade. Tais personagens só contam com seus próprios esforços para conseguirem construir alternativas que venham a amenizar seus problemas. A luta pela moradia é um exemplo típico dessa trajetória: esses seres obstinados buscaram e fizeram suas próprias residências, o que gerou as chamadas favelas por toda a cidade (2003, p. 46).

Esses “seres obstinados” não só empenham seus esforços na construção de seus próprios espaços, mas via de regra, na construção de todos os espaços das cidades. E não são sugados apenas pelos que depois desfrutam desses espaços e os rejeitam – hoje pode-se dizer que muitos são “sugados” pelos seus próprios espaços, na medida em que se enveredam por caminhos que terminam por impossibilitar sua circulação até mesmo entre favelas²⁶. Dessa forma, a despeito de todos os instrumentos legais e institucionais criados para o enfrentamento da questão habitacional “a não inclusão do direito à moradia no estatuto da cidadania efetivamente praticado na sociedade, desobriga o poder público de fornecer aquilo que o mercado nega.” (SOUSA, 2003, p.71).

É o que se observa no momento atual, em que o governo subsequente ao do Partido dos Trabalhadores interrompe as atividades do Programa Minha Casa Minha Vida exatamente nas modalidades que se destinavam às populações de baixa renda. E ainda mais perversamente, utilizando como justificativa para a iniciativa, inclusive, argumentos que foram apresentados como crítica pelos analistas mais preocupados

²⁶ Como é sabido que ocorre com os chamados “soldados do tráfico”, impossibilitados de circularem por favelas que eventualmente venham a ser “comandadas” por alguma facção rival à qual está subordinado.

justamente com o atendimento a essas populações: a apropriação do Programa por práticas políticas clientelistas comprometendo a utilização eficaz dos recursos (Instrução Normativa n. 24 de 26/09/2016 – Ministério das Cidades). Encerra-se assim mais um ciclo de vigorosa intervenção estatal brasileira na problemática habitacional, sem que se possa considerar que os esforços resultaram na garantia do direito constitucional à moradia digna, como um direito social universal, acessível ao conjunto dos cidadãos.

Não se pode, no entanto, compreender as políticas habitacionais em sua maior ou menor eficácia em atender as demandas efetivas por moradia digna, sem situá-las no interior de um projeto societário mais amplo. Tal projeto define, por sua vez, uma determinada concepção de Estado, sua relação com a sociedade civil, e consequentemente os limites e as possibilidades de protagonismo participativo das populações potencialmente beneficiárias dos programas destinados a atender suas necessidades habitacionais. Pois é dentro desses limites e a partir dessas possibilidades que podem então exercer seu direito à cidade e à cidadania.

Para essa tarefa, faz-se necessário um exame da própria natureza da política social, suas contradições internas e as diferentes formas que toma a intervenção estatal nos problemas que atingem as sociedades, a partir das diferentes concepções de Estado, sociedade e cidadania que nela se inscrevem.

CAPÍTULO 3.

Estado, política social e política habitacional.

No capítulo anterior foi traçado um painel das diferentes intervenções estatais na questão da moradia, a partir da revisão da literatura concernente ao tema, no sentido de compreender os caminhos – e descaminhos – da política habitacional brasileira. Percebeu-se, nesse percurso, que mesmo nos momentos de maior envergadura da intervenção pública no enfrentamento da problemática habitacional, tais ações terminaram por não atender de maneira satisfatória as demandas efetivas das populações potencialmente beneficiárias da política.

Para uma maior compreensão acerca das possibilidades das ações estatais com relação à questão da moradia, se adequarem às perspectivas das famílias em situação de precariedade habitacional, foi apontado também que é preciso compreender a política habitacional no interior de um projeto societário mais amplo, que define, por sua vez, a natureza das intervenções públicas nos problemas que afetam a organização e o funcionamento da sociedade, e as relações que se estabelecem entre esses dois polos. Nesse sentido, é possível perceber como diferentes concepções de Estado e de política social, por conseguinte, vão determinar ações também muito diferenciadas no que se refere não só ao problema da moradia, mas igualmente em outras dimensões da vida social. Com relação especificamente à problemática habitacional, cumpre destacar que a observação da natureza do Estado e de suas intervenções se faz especialmente importante na medida em que o direito à moradia digna se encontra fixado entre os direitos sociais na Constituição Federal, e portanto é dever do Estado garanti-lo, como se observa na reprodução do trecho constitucional:

CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, p.6).

O presente capítulo é dedicado à discussão das políticas sociais em geral, seu contexto de emergência, suas vinculações com os períodos históricos específicos em que se consolidam, bem como suas relações com processos sociais mais amplos, relacionados ao próprio desenvolvimento do Estado capitalista. A partir desse painel relaciona-se a política social, a política habitacional e as diferentes concepções de

Estado, apontando as respectivas possibilidades com relação ao teor das intervenções na questão da moradia.

Para tal tarefa, subdivide-se o capítulo em 2 seções: num primeiro momento se apresentam as diferentes concepções e os enfoques delas resultantes, acerca da natureza da política social e do Estado, destacando as relações contraditórias que se estabelecem, no interior da sociedade capitalista, de acordo com os distintos projetos políticos que se compõem ao redor do tema. Na segunda parte, desloca-se a contribuição da compreensão sobre esses diferentes enfoques e concepções acerca das relações entre Estado e política social, para a análise da problemática específica da moradia, destacando modelos e possibilidades de intervenção estatal na questão, que se originam a partir das diferentes características dos projetos que os orientam.

Por fim situa-se o debate no contexto brasileiro contemporâneo, apontando alguns desdobramentos, tanto dos últimos anos do governo do Partido dos Trabalhadores, como do projeto que se colocou em andamento a partir do impedimento da presidenta Dilma Rousseff.

3.1. Estado e Política Social – concepções e enfoques.

Situadas no interior de um debate controverso, as políticas sociais são alvo de análises as mais diversas, mais ou menos críticas, as quais são resgatadas neste momento do presente trabalho, no sentido de apresentar um quadro geral do que se tem produzido acerca do tema. Não sendo objeto de uma discussão específica no bojo desta pesquisa, não se pretende neste capítulo se deter no debate que se instaura entre posições contrárias e favoráveis à implementação de políticas sociais no sistema capitalista. Nesse sentido, procura-se explicitar, de maneira geral, os fatores constitutivos das políticas sociais, suas bases de sustentação tanto teóricas quanto práticas, seus elementos norteadores. Tal iniciativa se justifica pelo fato de que não se pode compreender a necessidade/possibilidade/viabilidade de uma ação estatal eficaz no tratamento da problemática habitacional das camadas empobrecidas da população, sem situar essa discussão no interior de considerações mais amplas acerca da maior ou menor intervenção do Estado na condução dos problemas que afetam as sociedades.

Muito embora alguns autores como Pereira (2011) e Vianna (2002) situem o nascimento da política social na Inglaterra com a instituição das Leis dos Pobres, no período elizabetano, outros como Behring e Boschetti (2011) se referem a essa

iniciativa e outras de mesmo teor que a sucederam como “protoformas de políticas sociais”(p.72), e identificam na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal, o nascimento da política social. Sem pretender enveredar no debate acerca da identificação ou não, das ações estatais desenvolvidas sob as premissas que nortearam as Leis dos Pobres, com a política social, cumpre ainda assim, acompanhar esse resgate histórico no sentido de compreender o caminho que os tratamentos dados às questões vinculadas à pobreza percorreram, e os fundamentos dessas ações. Acredita-se que tal compreensão pode trazer importantes elementos para o entendimento de concepções acerca das políticas sociais que, ancoradas em diferentes matrizes de pensamento, se inscrevem ainda hoje no debate sobre a matéria.

Nos primeiros momentos da intervenção estatal nas questões que afligiam a sociedade - resultantes, por sua vez, da aceleração do processo de urbanização e da degradação das condições gerais de vida que o acompanhou - o objetivo do sistema de proteção social empreendido pelas Leis dos Pobres era muito mais de proteger a sociedade, do que exatamente os pobres. A pobreza não era tomada como um problema social, e como tal, demandante de uma intervenção do Estado no sentido de enfrentá-la, mas era considerada uma ameaça, e o teor da ação pública se impregnava do sentido de culpabilização do próprio pobre pela sua condição. Como enfatiza Pereira, “exemplos clássicos dessas atenções – que viam no pobre não um titular de direitos, mas um perigo à ordem pública – são as Leis dos Pobres inglesas (Poor Laws) especialmente a instaurada em 1834” (2011, p. 61). Vianna assim sintetiza a constituição dessas leis:

Num contexto de transição para o capitalismo, de expansão do comércio e de valorização das cidades, a pobreza se torna visível, incômoda, e passa a ser reconhecida como um risco social. A primeira fase da evolução da política social consistiu nas chamadas Leis dos Pobres, bastante disseminadas pelos países europeus, embora com diferenças marcantes entre eles.

As Leis dos Pobres eram ordenações de Estado que faziam compulsória a “caridade”, implicando a criação de um fundo público – o imposto dos pobres, em geral recolhido pelas municipalidades – e que tinham por finalidade tirar os pobres das ruas (VIANNA, 2002, p.3).

Nesse sentido foram criadas as Poor-houses (Casas dos pobres) nas quais ficavam alojados tanto os incapazes como os capacitados para o trabalho. Nessas casas todos eram obrigados a trabalhar para prover seu próprio sustento mas ainda assim a ameaça da “vagabundagem” não foi contida e posteriormente operou-se, nesses

contextos, uma divisão entre os pobres impotentes – que permaneceriam nessas casas; os pobres capazes, que eram então encaminhados para as Work-houses (Casas de trabalho); e os capacitados mas que se recusavam a trabalhar, enviados então para reformatórios. Observa-se nesses princípios, o germinar de uma tipologia de diferenciação entre os pobres, que norteava, em última instância, a instauração de uma divisão entre o pobre merecedor e o não-merecedor, da assistência do Estado. Destaca-se, nesse momento, a influência que esse ideário deixou no longo processo de consolidação da política social como acesso a direitos.

Na esteira de medidas desse mesmo teor se difundiram inúmeras ações pontuais, modificando e ajustando critérios, adaptando-os a realidades locais e procurando aperfeiçoar o controle social sobre o trabalho “livre”. Nas palavras de Pereira, “séculos de experimentos de proteção social transformou a política social num instrumento jamais visto ‘de infinita variedade e ilimitada versatilidade’.” (2011, p.67).

A próxima clivagem no enfrentamento dos problemas que afligiam as sociedades nesse período foi a implantação do sistema que ficou conhecido como *Speenhamland*.²⁷ Através do recolhimento de impostos sobre os pobres, ficou definido um esquema de subsídios para complementação de salários e nesse sentido a assistência estatal passa a ser direcionada também para os que trabalham, introduzindo um elemento controverso naqueles tempos de liberalismo, em que não se aceitava com facilidade a regulação do Estado no valor da mão de obra. Esse sistema recebe, portanto, inúmeras críticas, entre elas as que enfatizam o incentivo à não-productividade. Neste ponto aparece outro elemento que também perpassa todo o processo de luta e conquista de direitos por parte dos trabalhadores: a argumentação de que garantias concedidas pelo Estado sobre o trabalho, funcionam como incentivo ao não-trabalho.

Dando sinais de consolidação de seu ideário, as teorias liberais do *laissez-faire*, segundo as quais o mercado é auto regulável e, portanto, a interferência do Estado tende a desestabilizar – para o mal – esse equilíbrio, passam a influenciar fortemente a legislação subsequente sobre a pobreza e o trabalho assalariado. As reformas das leis dos pobres, as teorias malthusianas e darwinianas e o pensamento de economistas de prestígio na época, como David Ricardo, vão dar o tom das medidas estatais do período. Segundo o pensamento malthusiano

²⁷O sistema recebeu seu nome em função de uma reunião realizada em 1795 em Speenhamland, Berkshire, na qual foram definidas as bases de seu funcionamento. Para detalhes v. Polanyi, 2013.

eram os pobres, que tinham, por natureza, o ímpeto imprevidente e imprudente de procriar além de suas posses, especialmente se contassem com ajudas institucionais. Por isso, ele condenava as subvenções sociais dirigidas às crianças, assim como toda e qualquer assistência aos pobres, já que essas ajudas incentivariam a procriação irresponsável e a proliferação de famílias extensas (PEREIRA, 2011, p. 71-2)

Nesse ponto também chama a atenção como se constitui a crença na construção de teorias “econômicas” baseadas em suposições de ordem moral, sem nenhum embasamento em resultados de pesquisas empreendidas. Como também enfatiza Pereira, “sua [dos pensadores liberais] crença no *laissez-faire* decorria muito mais de uma ideia pré-concebida do que de criteriosos resultados de pesquisa.” (*id.*p.75).

A sequência histórica decorrente dessas medidas levou a uma nova inflexão nos sistemas de proteção social, pela elevação dos riscos associados ao trabalho assalariado, num contexto de ausência de proteção por parte do Estado. Com a consolidação do processo de industrialização, as condições de trabalho se deterioraram e os trabalhadores se conscientizam dos perigos a que estão submetidos por não possuírem nenhuma outra alternativa ao sustento, nos casos de acidente ou doenças, nem tão raros assim naquele contexto. Vianna assim sintetiza a nova ameaça que passa a pairar sobre a sociedade:

Para a sociedade, mais que a pobreza, a ameaça agora está na recusa ao assalariamento. Recusa que se expressa passivamente no absenteísmo (em razão de doença, de acidente, de maternidade, ou sem razão nenhuma) e ativamente, de forma anárquica, como nos ataques e quebradeiras promovidos por trabalhadores ingleses em várias ocasiões, ou de forma organizada pelos sindicatos operários, crescentemente contestadores do próprio sistema capitalista. Para os trabalhadores, gradativamente se definem os riscos a que estão submetidos pela estrutura produtiva industrial: o acidente de trabalho, a cessação da capacidade laborativa, a doença, impedem temporária ou permanentemente o auto-sustento via mercado, única alternativa disponível (2002, p.4).

Inaugura-se então, nesse período, uma nova fase da política social, baseada na instituição de seguros compulsórios, como tentativa de enfrentamento dos riscos do trabalho na sociedade industrializada. Nesse cenário se destacou a iniciativa de Bismarck, na Alemanha, nos anos 1880. Ainda que tenha se estabelecido de maneira autoritária e com objetivos muito mais políticos do que econômicos propriamente ditos, a política do seguro social implementada na Alemanha se expandiu pela Europa e logrou resultados positivos mesmo para os trabalhadores, a despeito de seu conteúdo deixar intocadas questões mais prementes da época, como inspeção das condições

sanitárias e fixação da jornada de trabalho. Vianna destaca ainda um outro fator que merece atenção nesse sistema:

A forma seguro, implicando um contrato entre as partes (sendo o Estado, na grande maioria dos casos, uma destas partes), retirava da política social seu caráter meramente assistencialista. Por sua natureza meritocrática – faz jus a um certo benefício aquele que por sua inserção na estrutura ocupacional efetuou preteritamente a contribuição correspondente – o seguro social destituía a política social de estigma. Deslocando seu alvo principal, da pobreza para o trabalho assalariado, a política social ganha papel proativo no sistema: assegura direitos sociais aos que dele participam, hierarquiza o universo dos merecedores de tais direitos segundo as suas (dele) conveniências, e provê mecanismos de controle sobre os que dele se afastam (*id.*, p.5).

Percebe-se agora então o germinar da natureza contraditória da política social na sociedade capitalista, pois, ao mesmo tempo em que se estabelece como conquista dos trabalhadores diante das condições desumanas a que são submetidos pelo sistema produtivo, se constitui num instrumento de consolidação do próprio sistema por possibilitar sua manutenção e sustentação. Boschetti *et alli*, (2009) na apresentação da coletânea que organizam sobre tendências contemporâneas da política social no capitalismo, assim sintetizam esse processo:

A política social encerra essa dialética entre a conquista do trabalho (o que explica os ataques neoliberais aos direitos sociais) e sua funcionalidade para o capital, dentre vários aspectos, reproduzindo a força de trabalho e constituindo-se como mecanismo anticrise ao compor as estratégias keynesianas de controle das “flutuações da demanda efetiva”, quanto política, no sentido da contenção de projetos mais arrojados de ruptura (BOSCHETTI *et alli*, 2009, p.8).

A partir de uma tal perspectiva destaca-se de maneira importante o caráter eminentemente político da política social, pois está sempre imersa em disputas por projetos societários não necessariamente convergentes, e sua direção nunca deve ser analisada como resultado de escolhas técnicas, usualmente concebidas como neutras. Reforça-se ainda, sua natureza contraditória, percebendo como ela foi historicamente se situando nesse patamar ambíguo, onde serve ao mesmo tempo aos interesses do capital e da classe trabalhadora, e assumindo que essa contradição não a inviabiliza enquanto conquista do mundo do trabalho.

A próxima feição que vai tomar a política social é a que vai relacioná-la com a ideia de cidadania – associação ao mesmo tempo fecunda e problemática, como se vai

observar a partir do acompanhamento dos determinantes dessa nova fase. Nesse momento, a concepção do seguro vai ser substituída pela noção de seguridade, trazendo o componente da universalidade para o atendimento, por parte do Estado, aos progressivos direitos conquistados pelos cidadãos. Duas guerras mundiais, a crise dos anos 1920, a constituição da URSS e o advento do fordismo são fatores que atuaram nessa nova configuração da intervenção estatal. Nesse contexto se consolida o que se convencionou denominar Estado de bem-estar social (*Welfare State*).

Para alguns autores, como sustenta Behring (2006, 2011) por exemplo, esse seria o período em que se pode identificar o surgimento da própria política social, mesmo tendo em consideração de que a preocupação com o bem-estar da sociedade antecede esse momento.

Em geral, é reconhecido que a existência de políticas sociais, é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Evidentemente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da questão social inerente às relações sociais nesse modo de produção, *vis à vis* ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário. Tanto que existe certo consenso em torno do final do século XIX como período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e Inglaterra, após um intenso e polêmico debate entre liberais e reformadores sociais humanistas. [...] Embora as condições para o surgimento e generalização de políticas sociais tenham o referido tempo histórico, o debate sobre o bem-estar na sociedade, sobre o que fazer com os pobres e – muito especialmente – sobre o papel do Estado nesses processos, precede em muito esse tempo (BEHRING, 2006, p. 1-2).

O que se procura resgatar com a reprodução desse trecho é que, independentemente de classificar as medidas anteriores ao surgimento e consolidação do *Welfare State*, como política social ou não, a questão que se coloca com centralidade na observação desses processos históricos é a mesma que permeia o debate sobre a política social ainda na contemporaneidade: o papel do Estado diante dos problemas que afligem as sociedades. Evidente que no momento de emergência dos Estados de bem-estar essa discussão adquire contornos mais definidos e se impõe como eixo central da política social, mas, como argumenta Pereira (2011), identificá-la com esse modelo específico de intervenção estatal é uma posição que pode terminar por servir aos que querem ver no alardeado esgotamento desse projeto, o fim da própria política social.

Atualmente, quando se fala de “crise” do Estado de Bem-estar, tudo leva a crer que a política social entrou em falência, o que não

corresponde à realidade. A imagem *welfarista* ou *benfeitora* que lhe impuseram não resistiu ao tempo e às mudanças da história; mas, como representação de interesses decorrente de relações conflituosas entre novos tipos de Estado e sociedade – em que estão presentes demandas e necessidades sociais, tendo como horizonte a justiça social – ela resistiu (PEREIRA, 2011, p.44).

Mas antes de acompanhar a argumentação de Pereira sobre a resistência da política social no interior de novas relações entre Estado e sociedade, importa resgatar elementos importantes dos projetos de Estados de Bem-estar social que, muito embora para diversos autores, tenham atingido seu patamar de esgotamento, ao enfatizar o fio condutor das análises sobre política social, na relação que através dela se estabelece entre Estado e sociedade, procura-se não deixar escapar sua natureza dinâmica, além de contraditória: como as políticas sociais historicamente se realizam na tensão entre demandas da sociedade e as diferentes respostas assumidas pelo Estado, o maior ou menor grau de intervenção deste último no atendimento àquelas primeiras, é um fator de disputas permanentes e mais ainda, sempre inconclusas.

Para Pereira (2011) o “paradigma dominante de Estado de Bem-Estar” (p.90) se assenta sobre três marcos orientadores, a saber

o receituário keynesiano de regulação econômica e social, inaugurado nos anos 1930; as postulações do relatório Beveridge sobre a Seguridade Social, publicado em 1942; e a formulação da teoria trifacetada da cidadania de T.H. Marshall, nos fins dos anos 1940 (*id.ibid.*).

Para Keynes, a crença liberal de que o mercado possuía a capacidade de se auto-regular e que, portanto, a interferência do Estado não seria necessária ou até mesmo nociva ao seu livre funcionamento, não se sustentava diante das evidências de desequilíbrio entre oferta e demanda que marcaram o período – sendo a crise de 1929 e a Grande Depressão que a ela se sucedeu, uma das mais visíveis. Para este pensador então, a interferência do Estado se fazia premente para assegurar a compatibilidade entre a demanda e a oferta de bens e serviços, tomando como base a defesa do pleno emprego. É importante ressaltar que Keynes advogava a socialização do consumo como receita para o bem-estar, daí a natureza da intervenção que caracterizou os modelos de *Welfare State* voltados para a busca de equanimidade na distribuição da riqueza, e não na sua produção. Tal postura se chocava frontalmente com as ideias difundidas na época pelos pensadores liberais, e representou uma ruptura com as características das ações

estatais anteriores, sem, contudo, pretender interferir nos rumos do desenvolvimento da sociedade capitalista.

A novidade introduzida pelo chamado Relatório Beveridge foi a substituição da concepção de seguro social (Bismarck) pela noção de seguridade, que estendia aos não contribuintes do sistema, o acesso aos benefícios sociais. O sistema implementado a partir desse relatório introduz a conotação da política social como acesso a direitos, característica essa que se definiria de maneira mais consistente com a sistematização da teoria da cidadania de Marshall. Pereira assim sintetiza os componentes do Sistema de Seguridade Social de Beveridge:

O Sistema de Seguridade Social de Beveridge inovou, de fato, por ser nacional e unificado e conter um eixo distributivo, ao lado do contributivo, além de abolir os testes de meios no âmbito da assistência social. Instituíram-se, assim, a partir do término da Segunda Guerra Mundial (1945) significativas medidas de política social como direito.[...]. Em 1946 foi editada a Lei Nacional de Seguro, seguida da Lei Nacional de Assistência, em 1948. Nessas leis estavam previstos: auxílio-doença e desemprego; pensão aos aposentados (aos 65 anos para homens e 60 para mulheres); auxílio-maternidade, viuvez e funeral; e criação de uma normativa nacional sobre Assistência, como um contraponto à Lei dos Pobres de 1834. Foram criados também políticas de emprego e um Sistema Nacional de saúde não contributivo e universal (2011, p.93-4).

Muito embora o sistema de Beveridge tenha trazido elementos inovadores e importantes no tratamento das questões que afligiam as sociedades naquele período, como destaca Pereira, suas concepções traziam um “ranço liberal” (*op. cit.*, p.94) e suas obras posteriores, ao enfatizar a importância do voluntariado e da liberdade da sociedade, deslocam o foco da provisão de bem-estar, do Estado para a sociedade – ideário que será posteriormente recuperado e reintroduzido no debate acerca da política social.

O outro pilar de sustentação das intervenções do chamado Estado de bem-estar social foi a teoria da cidadania de Marshall, que ao mesmo tempo em que teve papel significativo na consolidação da perspectiva da política social como acesso a direitos, apresentou uma concepção evolutiva e linear da conquista de direitos pelos cidadãos, que, ao não se realizar da mesma maneira em contextos diferentes dos quais ele havia observado, deixa margem ao questionamento de sua efetiva contribuição às análises da política social. Marshall assim define seu conceito de cidadania:

Estarei fazendo o papel de um sociólogo típico se começar dizendo que pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é, nesse caso, ditada mais pela história que pela lógica. Chamarei a estas três partes, ou elementos, de civil, política, e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros do organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (1974, pp.63-4)

Para diversos autores, tais como Behring, (2006), Pereira, (2011), Vianna, (2002) e Leite (1991), entre outros, as concepções de Marshall padecem de uma generalização do patamar de civilidade compatível com a experiência europeia, e ainda pressupõem a possibilidade de uma “discutível combinação entre acumulação e equidade.” (BEHRING, 2006, p.10). Complementando a problematização dos argumentos de Marshall, Behring incorpora à reflexão sobre as relações entre política social e cidadania, os elementos destacados por Barbalet (1989), que colocam em xeque as premissas daquela teoria: 1) a política social não é um meio para diluir o conflito de classes, ela é o centro dele; 2) na relação concreta política social/cidadania, pode haver uma seletividade que se instaura entre a formulação e a execução, que compromete a perspectiva da universalidade do acesso aos direitos; 3) a política social não necessariamente atua no sentido da ampliação do direito social de cidadania, havendo que situar sua realização no âmbito das lutas permanentes pela consolidação desses direitos. No entanto, como salienta a própria Behring, “mesmo assim, este clássico trabalho é uma passagem obrigatória para o estudo da cidadania” (*op.cit.*, p.11). A partir das concepções de Marshall, as lutas pela garantia aos direitos sociais se expandiram e se fortaleceram e, no bojo dessas pressões se consolidaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela ONU em 1948.

Encontra-se em Leite (1991) uma fecunda reflexão sobre os limites e possibilidades da incorporação do paradigma da cidadania de Marshall, para a compreensão das contradições inerentes aos percursos da política social. Para esta autora “a associação entre políticas sociais e cidadania, [...] não é isenta de problemas [mas] apesar dos perigos, [ela] nos oferece algumas possibilidades” (p.117) E prossegue:

Essa associação não foi construída apenas como recurso teórico/explicativo. Sobretudo no plano político, ela constituiu um elemento central da cultura democrática, em que a implementação de políticas sociais é compreendida como um direito dos cidadãos, permitindo-lhes participar do conjunto de bens e serviços socialmente produzidos. Por essa via foi revisto o argumento liberal clássico, que não autorizava a intervenção no mercado, compatibilizando-se desenvolvimento capitalista e democracia (LEITE, 1991, p. 118).

O que o argumento de Leite convida a reconhecer é que, apesar de que, do ponto de vista analítico, a teoria da cidadania de Marshall não contempla formas concretas diferenciadas de conquista de direitos – ao pressupor a generalidade de uma progressão que começa nos direitos civis, se dirige aos direitos políticos e culmina nos direitos sociais – do ponto de vista pragmático, ela serviu de base para a efetiva implementação de políticas sociais distributivas e redistributivas a cargo dos Estados de bem-estar social, numa ruptura com contextos anteriores de forte resistência a essa ideia. Ou seja, mesmo que a teoria de Marshall não seja satisfatória enquanto teoria, enquanto prática não se pode desprezar seus efeitos.

Deslocando o foco para a sociedade brasileira, Leite acrescenta ainda que “não é desprezível a penetração do ideário da cidadania e a reivindicação de políticas sociais como um direito dos cidadãos, e não como uma concessão do Estado.” (*op. cit.*, p.11). Ao se referir a essa “dimensão simbólica da cidadania” (*id. ibid.*) a autora chama a atenção igualmente para a associação que se estabelece, a partir da distinção elaborada por Marshall sobre as três categorias de direitos, entre a ideia de cidadania com o valor da liberdade - fundado, naquele momento da história do pensamento social, na noção do “contrato” como eixo estruturante das relações. Nesse sentido a cidadania se definiria na existência de um acordo tácito interno à sociedade civil e desta com o Estado, fundamentado na concordância entre direitos e deveres dos contratantes. Essa concepção perpassa, ainda nos dias de hoje, o ideário da cidadania - em que é considerado cidadão aquele que cumpre seus deveres (paga os impostos em dia, por

exemplo) e por isso se julga no direito de reivindicar providências ao Estado (que conserte os buracos da sua rua, seguindo o exemplo). A autora destaca que, no entanto

o desenvolvimento histórico da noção de cidadania – tanto em sua concretização nos direitos que integram a institucionalidade liberal quanto no ideário democrático – seguiu, na formação social inglesa, uma lógica que não se deixou aprisionar pelo argumento da igualdade civil. A igualdade jurídica confrontou-se, desgastando-se, com a desigualdade social (própria do mercado capitalista) e com a desigualdade de poder (materializada pelo voto censitário, que garantia a reprodução dessa matriz) (LEITE, 1991, p.120).

Seguindo a proposta de Marshall, Leite enfatiza que a existência desse conflito, inerente à expansão do sistema capitalista, na medida em que este se fundamenta na desigualdade de oportunidades entre os cidadãos, determina a busca progressiva da ampliação dos direitos políticos – na luta pelo sufrágio universal que propiciaria as condições de potencializar a expressão pública de seus interesses –, para então se direcionar para a garantia dos direitos sociais, visando minimizar os efeitos de sua inserção desfavorável no sistema produtivo. Rompendo com as noções do liberalismo clássico, o automatismo do mercado, nesse momento, passa a ser percebido como produtor de desigualdade e pobreza, ao mesmo tempo em que se apresenta como o terreno da igualdade.

É precisamente nesse conflito que o Estado intervém, modificando o jogo das forças de mercado através de políticas sociais, cujo sentido nivelador corresponde à prevalência do princípio de justiça social, que orienta a ampliação dos direitos sociais, tanto em termos dos grupos por eles abrangidos, quanto no que concerne à esfera de proteção social considerada necessária (LEITE, 1991, p. 121).

Pereira (2011) também destaca uma inflexão na concepção de política social, operada a partir da noção de cidadania como conquista progressiva de direitos, ao destacar a natureza afirmativa dos direitos sociais, com relação ao papel da intervenção estatal que esse processo introduz. Pois se, no caso dos direitos civis e políticos, a ingerência do Estado é indesejada, devendo ser afastada em nome das liberdades individuais, no caso dos direitos sociais a presença do Estado é positiva, e deve ser buscada pela movimentação da sociedade. Nesse sentido, o que é importante destacar da teoria da cidadania marshalliana é que, a despeito de sua construção ter se guiado por um padrão que se realizou num contexto específico e ter pretensões de validade universal, a sua expressão concreta na forma das políticas sociais implementadas naquele determinado espaço/tempo histórico, representou efetivamente um processo de

ampliação do Estado, resultante de lutas sociais que se fortaleceram a partir daquela noção, e representou um processo de democratização real da esfera pública, que merece ser destacado.

A noção de cidadania assim utilizada traz à tona o caráter político e histórico da política social, enfatizando como suas diferentes faces e seus diferentes caminhos se constituem na tensão e na contradição entre os imperativos de desenvolvimento econômico da sociedade capitalista e as lutas sociais por melhor distribuição da riqueza produzida. A correlação de forças específica de cada contexto onde a política social se realiza é que pode determinar sua natureza mais ou menos universalista; se é distributiva, contributiva ou redistributiva; em suma, é o jogo que se instaura entre os agentes do sistema produtivo que se inscreve na dinâmica da política social, e não o contrário. Ou seja, a partir da ideia da conquista de direitos, se modifica a compreensão acerca da direção da ação da política social: ela parte da sociedade civil para o Estado, e não do Estado para a sociedade civil. Mas esse processo não se atualiza sem conflitos, e nem segue sempre os mesmos percursos. O caso brasileiro é um exemplo em que a conquista de direitos não seguiu o padrão apontado por Marshall, muito embora esteja também vinculado a lutas sociais pela ampliação da cidadania.

Leite chama a atenção para o fato de que, no contexto europeu, esse processo de lutas por direitos “encontrou um excedente disponível para ser distribuído através de políticas sociais, sem que isso comprometesse a reprodução do capital” (1991, p.124) – fator que não se apresentou no Brasil, na medida em que tal excedente provinha justamente de políticas neocolonialistas que aqui não se realizaram. As lutas operárias no Brasil da República Velha desembocaram, portanto, numa solução bastante diferente, dando origem ao chamado corporativismo, onde o Estado entrava como regulador do sistema produtivo, implementando políticas sociais que se dirigiam aos que nele estivessem inseridos. Esse movimento propiciou a constituição de uma cidadania de matriz distinta da que se via incrementar na Europa com os Estados de Bem-Estar, tendo sido tipificada por Santos (1979) como uma “cidadania regulada”, onde os direitos se vinculavam à posição ocupada pelo “cidadão” na estrutura produtiva. Nesse contexto são os sindicatos que ganham expressividade como canalizadores das demandas das classes trabalhadoras e a estratificação do mercado ocupacional mantém intocada a questão da desigualdade, em certos casos até mesmo aprofundando-a em virtude do maior ou menor poder de barganha dos sindicatos. Mas o sistema, permite,

contudo, a manutenção de uma situação de equilíbrio entre as exigências do processo de acumulação de capital e as demandas dos setores subalternos.

O caso brasileiro contraria a análise de Marshall também por demonstrar que a ampliação de direitos sociais não necessariamente sucede a consolidação dos direitos civis e depois os políticos. Tanto no período acima mencionado como durante os governos ditatoriais militares foi possível experimentar incremento dos direitos sociais com o encolhimento e até mesmo a supressão, em alguns momentos, dos direitos civis e políticos. Mas o paradigma da cidadania marshalliano mantém sua validade e vigor, estando sempre como horizonte a ser buscado, norteando as lutas por universalização de direitos sociais como um ideal que a ele corresponde, e permeia constantemente o debate sobre o tamanho e o teor da intervenção estatal no “livre funcionamento do mercado” – controvérsia sempre presente quando se fala em políticas sociais.

A chamada crise dos Estados de bem-estar – que associa eventuais mazelas experimentadas pelos países no plano econômico, ao excesso de gastos em políticas sociais, traz para o centro do debate a relação entre cidadania e direitos sociais universalmente garantidos pelo Estado. Nesse contexto a argumentação defendida é de que o papel do Estado deva ser o de ativador da inserção no mercado de trabalho – espaço este onde os cidadãos poderão adquirir condições de, por seus próprios meios, atingirem o almejado bem-estar.

Essa perspectiva reivindica para si uma espécie de realismo político, identificando nas “promessas não cumpridas” do Estado de Bem-Estar Social as mazelas concretamente produzidas pela associação entre políticas sociais e cidadania. Isso tem um fundamento doutrinário caro ao liberalismo clássico. A universalização de direitos pela intervenção estatal no mercado contradiz a liberdade de iniciativa e a igualdade de oportunidades no mercado, desestimulando o trabalho e estimulando a preguiça (LEITE, 1991, p. 126-7).

Os argumentos em defesa do Estado mínimo, via de regra apresentados sob linguagem técnica e econômica, se travestem de neutralidade ao apresentarem dados numéricos, balanços, estatísticas, gráficos e tabelas como se espelhassem uma realidade estática. Por trás desse discurso se obscurece o caráter político das decisões e seus consequentes resultados econômicos – o jogo de forças contraditório e desigual, característico da política social, parece não existir ou não fazer sentido. O ataque às políticas sociais aparece como uma defesa da racionalidade econômica, comprovada incontestavelmente por pesquisas que também obscurecem seu caráter político. E não é outro o cenário que se observa no Brasil contemporâneo. Mas como mostra a História,

se houve também outro momento na árdua trajetória da política social brasileira em que a concepção neoliberal de defesa da mínima intervenção estatal na economia, avançou seus tentáculos sobre conquistas consolidadas, houve também resistência e retomada de um projeto de expansão da cidadania.

O marco institucional do processo de lutas por direitos sociais universais no Brasil se instaura com a Constituição Federal de 1988, expressão consolidada de conquistas de cidadania, tendo ficado conhecida, inclusive, como a “Constituição Cidadã”. Nesse sentido, se destaca no texto constitucional a composição do sistema de seguridade social – o mais bem elaborado com relação aos objetivos de universalização e equidade.

A definição de Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. A Constituição Federal (CF) ampliou a cobertura do sistema previdenciário e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu a Assistência como política pública não-contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários, e consolidou a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Desta forma, a Seguridade Social articulando as políticas de seguro social, assistência social, saúde e seguro-desemprego passa a estar fundada em um conjunto de políticas com vocação universal (DELGADO *et alli*, 2009, p.17).

No bojo das lutas que ensejaram a constituição do sistema de seguridade social como política pública de caráter universalista e fundada no princípio da equidade, estava presente a concepção de cidadania enquanto acesso a direitos sociais, a serem garantidos pelo Estado – herança do paradigma marshalliano. A incorporação dos trabalhadores rurais e a extensão de benefícios aos não-contribuintes do sistema, representou, efetivamente, uma ampliação do alcance da cidadania que se torna possível pela composição da base de financiamento, ancorada em fundos públicos especificamente designados para tal finalidade. O que é preciso destacar desse movimento é que a destinação de recursos públicos para tal ou qual política social será sempre resultado de lutas, e que tais lutas têm tanto maior chance de serem bem-sucedidas quanto mais os ideais norteadores de suas justificações se apresentem relacionados ao bem público. Como enfatizam Delgado *et alli* (*op. cit.*) “no art. 196 da nova Constituição, o que se ressalta no direito à saúde são os deveres do Estado, porque se entendia que o exercício deste dever é o que poderia garantir o resgate de uma dívida social com a cidadania” (p.24). Como se depreende do trecho reproduzido, é mais uma

vez a noção de cidadania que norteia a consolidação do entendimento de que o Estado é o agente, por excelência, dotado de capacidade de resgatar os ideais de universalidade e equidade. Mas como a política social não encerra seus princípios pela sua simples formulação – e mesmo que essa formulação se materialize em texto constitucional – a sequência de acontecimentos históricos que sucedem a promulgação da Constituição já vai deixar claro seu caráter dinâmico e conflituoso.

Por fim, cabe lembrar um terceiro fator que dificultou a afirmação do princípio de Seguridade como conceito organizador de uma proteção social unificada, que seja atuante e eficaz por suas sinergias internas, como verdadeiro sistema. Trata-se da disputa política instalada logo após a promulgação da Constituição e que se estende até os dias atuais, opondo dois paradigmas antagônicos [...]. De um lado, estão aqueles que insistem na defesa da Seguridade como base de um projeto de Estado Social; de outro lado, estão o que consideram as determinações constitucionais um empecilho ao equilíbrio das contas públicas (DELGADO *et alli*, 2009, p.28).

Destarte tal análise ter se realizado há quase dez anos atrás, os caminhos e descaminhos da política social no Brasil fazem com que não tenha perdido atualidade. Percebe-se nesse trecho que o embate entre a pertinência da atuação do Estado, via destinação de recursos públicos, no enfrentamento das desigualdades geradas no sistema de produção capitalista, continua se fazendo presente e interferindo nos rumos das políticas destinadas à promoção de justiça social. Nesse confronto de paradigmas, os próprios autores reconhecem que entram em jogo diversos fatores, exteriores à política em si, mas que são acionados na disputa, tais como o “tão propalado déficit da Previdência Social” (*id. ibid.*).

Diversos estudos entre os quais se destacam os de Gentil (2005) e de Fatorelli (2013) - que propõe, inclusive uma “auditoria cidadã” da dívida pública brasileira - , demonstram que a previdência, ao contrário, é superavitária. Porém, como o que está verdadeiramente em jogo não é a escassez de recursos, tais análises não integram o trabalho de formação de opinião que opera lado a lado a esses embates. Como enfatizam ainda Delgado *et alli*, “os desafios que se apresentam à consolidação desse sistema são significativos. Enfrentá-los é uma exigência do processo de afirmação da cidadania e de construção de uma sociedade mais justa e equânime.” (*op. cit.*, p.36).

Para ampliar a compreensão acerca da pertinência do maior ou menor peso da intervenção estatal na busca de consolidação dos direitos sociais de cidadania e, conseqüentemente, de uma sociedade menos desigual, é conveniente refletir, mesmo

que brevemente, sobre a composição dos fundos públicos que compõem a base de financiamento da política social. Pois não é possível argumentar a seu favor, sem compreender de onde vem o dinheiro para pô-la em andamento, sob o risco de ter a argumentação solapada pelos defensores do Estado mínimo, que sempre insistirão na incapacidade orçamentária do Estado para fazer face aos custos das políticas sociais.

Em trabalho simplificado sobre o tema – usualmente tratado com linguagem inacessível aos não estudiosos do campo da economia – Salvador (2014) apresenta elementos importantes para se pensar a política social como atribuição do Estado, por ser este o agente dotado de recursos para o atendimento às demandas da sociedade civil.

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso de suas políticas monetárias e fiscal, assim como, pelo orçamento público.[...] Uma das principais formas de realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia produzida, portanto, conforme Behring (2010) é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções (SALVADOR, 2014, p.14).

O autor acrescenta que, ao se estudar o fundo e o orçamento público, não se deve manter o foco apenas na alocação desses recursos, sob pena de não compreender como opera o financiamento das políticas públicas, especialmente as de cunho social – sempre alvo dos ataques que alegam incapacidade orçamentária por parte do Estado – tanto com relação às fontes de captação desses recursos, quanto na relação entre os entes da federação que são contemplados e/ou responsabilizados na sua distribuição. Na medida em que a Constituição Federal de 1988 reforçou o processo de descentralização das atribuições entre a União, os estados e os municípios, torna-se importante perceber como os montantes arrecadados se distribuem entre essas diferentes instâncias para uma melhor compreensão da dinâmica concreta de funcionamento das políticas sociais.

O ponto mais importante a ser destacado da análise de Salvador, acredita-se aqui, é o que se refere ao caráter político, também do orçamento que financia as políticas sociais. Concebido usualmente como resultado de escolhas técnicas, que por sua vez se revestem das características da neutralidade e da racionalidade com vistas unicamente a assegurar o bom desempenho do Estado, a composição do orçamento público parece não sofrer pressões em função de disputas que revelam muitos outros fatores além da busca de eficiência. Como enfatiza o autor

orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político, portanto, ele serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento de Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. Assim, a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte de recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas (SALVADOR, 2014, p.20).

Nesse sentido, muito mais do que verificar se o Estado possui ou não capacidade orçamentária para arcar com os custos das políticas sociais, importaria então perceber que modelo de Estado se revela a partir das escolhas de financiamento (ou não) das mesmas. A observação da composição dos fundos destinados à execução de uma determinada política pública tem muito mais a revelar sobre a natureza do Estado do que sobre sua maior ou menor arrecadação tributária. Além disso, mesmo na observação focada apenas na arrecadação – sem o deslocamento do olhar para as escolhas sobre onde gastar – é possível perceber como o orçamento representa “um espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus”. (*id. ibid.*)

Observa-se assim que o sistema tributário brasileiro compromete fortemente os objetivos das políticas sociais, na medida em que opera de forma regressiva, onerando sempre os mais pobres – que seriam justamente os beneficiários das mesmas - pela excessiva carga que recai sobre o consumo, em detrimento da renda e do patrimônio. Numa análise sobre a política social no Brasil contemporâneo, Castro (2012) sintetiza essa contradição ao argumentar que

afinal, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são, em certa medida, também seus principais financiadores. Este fato é medido no Capítulo 3 deste trabalho, onde mostra-se que retornam aos cofres do Estado cerca de 52% dos gastos com políticas sociais. Visto sob esse prisma, a dicotomia entre “contribuintes e não-contribuintes” perde muito do seu significado, pois somos todos contribuintes, pois até os mais pobres arcam com os tributos devido a tributação indireta (CASTRO, 2012, p.18).

Ao acompanhar, mesmo que brevemente, as discussões aqui apresentadas sobre o financiamento das políticas sociais, objetiva-se trazer o debate acerca da natureza da intervenção estatal no funcionamento da economia de mercado para onde acredita-se seja o seu devido patamar. Pois não se trata de medir a capacidade orçamentária do Estado, mas de descortinar sua natureza e sua feição, se a esse Estado interessa ou não o combate às desigualdades sociais e a busca por justiça social. Pois compreende-se que é através desse questionamento que se pode avaliar as limitações e as possibilidades da ação pública no tratamento das questões sociais em geral, e mais especificamente, como interessa neste trabalho, da problemática habitacional. A partir da identificação acerca de qual projeto societário um determinado Estado se dispõe a implementar, depreende-se, por conseguinte, que tipo de intervenção pode vir a realizar sobre a questão da moradia. Pois, como bem definiu Arretche (1990), a “política habitacional [deve ser] entendida como as decisões e medidas tomadas pelo Estado com o propósito de influenciar o processo de provisão de unidades habitacionais.” (p.10). E nesse ponto cumpre chamar a atenção para o fato de que são “decisões” que são tomadas e, portanto, escolhas que são feitas, e a natureza dos recursos que são disponibilizados para tais ações dizem muito sobre essas escolhas. Nesse sentido cumpre observar como se revela a natureza do Estado, na relação com as decisões tomadas sobre o tratamento da questão da moradia, como uma das expressões dos problemas com os quais tem de lidar a política habitacional.

3.2. Estado, Política Social e Política Habitacional.

A observação da intervenção estatal brasileira na questão habitacional, em contraponto com modelos implementados em outros países, pode trazer importantes elementos para a compreensão dessa relação. Sustenta-se aqui que, ao eleger tal ou qual fonte de financiamento para as políticas sociais, e para a política habitacional como uma delas, o Estado demonstra sua predisposição – ou não – para assumir centralidade no tratamento das questões que afligem a sociedade, incorporando e atendendo as demandas efetivas de suas populações. Essa perspectiva pretende problematizar análises que procuram enfatizar que a formulação e implementação de um determinado desenho de política social é um processo neutro, de busca de maior eficiência na alocação de recursos, pautado na racionalidade técnica. Ao enfatizar a dimensão política das escolhas acerca da forma de financiamento de uma determinada política social, procura-

se então avançar na compreensão sobre a razão pela qual os diferentes países desenvolvem respostas também muito distintas para o mesmo problema. Pretende-se mais uma vez chamar a atenção para o fato de que a política social em geral - e a política habitacional em particular - sempre será resultado de conflitos e disputas, portanto expressão de um determinado momento de um jogo de forças, que, por sua vez, não se apresenta certamente concluído.

Partindo de uma crítica a tipologias que estabelecem modelos de classificação para a intervenção estatal na questão habitacional, que negligenciam determinantes concretos da adoção daqueles determinados padrões, Arretche pontua que tais perspectivas carregam um “pressuposto normativo” na identificação dos modelos e argumenta que, em análises desse tipo se “trabalha com a suposta possibilidade de sua implementação, independentemente de espaço e tempo” (1990, p. 15). E prossegue:

Dito de outro modo, a possibilidade de adoção deste ou daquele modelo independe de condições econômicas e políticas, enquanto elementos condicionantes de sua emergência. Os modelos simplesmente existem, nos países identificados, contudo, [não se identifica] sob que condições históricas tais modelos se constituíram, ou ainda, que correlações específicas de poder político permitiram que a tomada de decisão quanto ao investimento habitacional viesse a se realizar de um modo, e não de outro. É como se todo o conflito se passasse em torno dos modelos em si, numa espécie de “conflito internacional intra-modelos”. [...] Tal tipologia, supõe, portanto, um Estado neutro, uma vez que o estabelecimento das regras de decisão não está relacionado à natureza da intervenção estatal (*id.*, pp. 15-6).

Como fica claro na crítica de Arretche, a suposição de um Estado neutro que pauta suas intervenções com base em regras de decisão que não se relacionam com a natureza de tais ações, não dá conta da tarefa de compreender porque o investimento habitacional de um determinado país é feito de um modo e não de outro - e dados empíricos (inclusive obtidos na pesquisa na qual a autora esteve envolvida por ocasião da elaboração do trabalho ora citado) ²⁸ demonstra que as respostas têm sido diferentes.

Para um contraponto com o modelo brasileiro analisado pela autora – que, conforme já apontado no capítulo anterior foi classificado pela mesma como “estatal-privatista” – Arretche toma para a análise os modelos sueco e estadunidense, por considerar que representam três concepções paradigmáticas a respeito do teor da intervenção estatal na questão habitacional. Sem perder de vista a relação entre a adoção

²⁸ Trata-se da pesquisa intitulada “Política Habitacional em Perspectiva Internacional Comparada” realizada no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP, sob coordenação da Prof. Sonia Miriam Draibe. (ARRETCHE, 1990, p.7)

de um modelo ou outro, com a natureza do papel do Estado em cada uma das sociedades estudadas, Arretche identifica três padrões diferenciados de provisão de moradias que classifica em: 1) modelo socialdemocrata, correspondente ao padrão sueco de intervenção estatal; 2) modelo liberal, encontrado nos Estados Unidos, com o sistema de financiamento privado habitacional, e 3) o modelo brasileiro, classificado como “estatal-privatista”, em função da natureza mista da intervenção, observada pela autora, fundamentalmente na política do Banco Nacional de Habitação²⁹ – principal desenvolvedor do sistema na ocasião de realização do trabalho aqui referenciado.

O que se observa nos padrões identificados por Arretche com relação aos casos sueco e estadunidense é que a relação da política habitacional com a natureza do Estado naquelas sociedades, demonstra claramente que projeto societário cada um dos países defende e põe em marcha para seu desenvolvimento, deixando visível a imbricação anteriormente apontada entre esses termos. Em outras palavras, diante de um projeto de Estado mínimo se identifica um padrão de mínima intervenção estatal na questão da moradia, liberando as forças do mercado para atuar no campo habitacional; diante de um projeto de socialdemocracia, a força dos movimentos sociais organizados se faz presente e o Estado se envolve fortemente na provisão habitacional, buscando garantir o bem-estar da sociedade. Arretche se debruça sobre os diferentes sistemas e a partir de seu trabalho pode-se compreender com clareza que tipos de política habitacional correspondem às diferentes concepções acerca do papel do Estado.

Em linhas gerais, o modelo adotado pelo projeto socialdemocrata da Suécia se constituiu sob uma concepção de Estado forte e presente, atuando no campo habitacional tanto no âmbito da produção de unidades habitacionais, como na regulamentação na esfera do consumo. Dessa forma, naquele país, o direito à moradia se realizou de maneira universalista, atendendo ao conjunto dos cidadãos, como atesta aquela autora:

O modelo de política habitacional desenvolvido na Suécia no pós-guerra, estabelecido enquanto estratégia do Partido Social-Democrata no poder, supôs pesada intervenção estatal no processo de provisão habitacional. Tal intervenção, realizada tanto no nível da produção

²⁹ Muito embora uma análise pautada na atuação do extinto BNH possa parecer ter o inconveniente de sua desatualização, os argumentos de Arretche se mantêm bastante pertinentes, até mesmo pelo fato de que o outro Programa mais vultoso de intervenção estatal brasileira na questão habitacional depois do BNH – o Minha Casa Minha Vida -, e de acordo também com inúmeras avaliações realizadas por especialistas da área, em muito se assemelha ao modelo do extinto banco, notadamente, inclusive, com relação à forma de financiamento.

(através de atividades estatais de tipo produtivo) quanto a nível do consumo (predominantemente através de atividades estatais regulatórias), foi constituída de forma a controlar a livre operação dos mecanismos de mercado. Com isto, visou-se a redução do impacto da variável “renda”, enquanto elemento de segregação espacial na distribuição das unidades residenciais produzidas. Deste modo, o modelo estabelecido assumiu um caráter universalista, definindo o acesso à moradia como um direito de todos os cidadãos (ARRETICHE, 1990, p. 64).

Muito embora Arretche não simpatize com análises que associam mecanicamente as expressões da ação estatal, com demandas específicas de classe (sejam da classe dominante ou dos setores subalternos), ressaltando que é preciso sempre levar em conta a existência de conflitos e disputas no interior do próprio aparelho estatal (*op. cit.* p. 31), para a compreensão da consolidação desse modelo universalista de acesso à habitação na Suécia, a autora destaca a ação do movimento operário organizado. Garantindo expressão no interior do Partido Social-Democrata, o movimento operário sueco encontra força e capacidade de encaminhamento de demandas com relação ao tema, e logra sucesso em ter suas reivindicações atendidas.

Com relação ao modelo observado na sociedade estadunidense, Arretche destaca que, muito embora sejam identificadas duas modalidades diferenciadas de oferta de unidades habitacionais, - “uma dirigida aos setores sociais cuja renda lhes permite constituir-se em sujeitos de crédito, e outra dirigida aos setores de baixa renda” (p.124), a política se assenta sobre uma mesma premissa: a habitação enquanto um bem de mercado. A autora destaca ainda que o sistema é totalmente controlado por decisões do setor privado e a ação estatal se dirige para atividades de tipo regulatório, no sentido de gerar estímulo à demanda e ainda “de gerar condições para confiança pública na capacidade de o mercado prover moradias.” (*id.*, p. 124). Nesse ponto se torna interessante observar como, num sistema que pauta sua eficácia nas livres forças do mercado, ainda assim o Estado seja necessário como agente regulador e “gerador de confiança”. Tal modelo gerou forte segregação espacial, na medida em que “o espaço residencial refletiu desigualdades de renda (e, no caso norte-americano, diferenças de cor) existentes no interior da sociedade, ou seja, à desigualdade social correspondeu a segregação espacial.” (*ibid.*, p.174). Dessa forma, o liberalismo aplicado na política habitacional terminou por consolidar um “padrão residencial assentado sobre a suburbanização e a casa própria.” (*ibid.*, p.173).

Assim como o fez na análise do caso sueco, Arretche se detém sobre o papel dos movimentos sociais na conformação do modelo de intervenção estatal levado a cabo nos

Estados Unidos com relação à questão habitacional. A autora destaca que, ao contrário do que ocorreu na Suécia, o movimento operário estadunidense “rejeitava qualquer vinculação orgânica com partidos políticos e qualquer forma de ‘paternalismo estatal’” (1990, p.126), e a atuação das centrais sindicais se dirigia mais para a obtenção de acordos coletivos, tanto envolvendo seguros sociais privados, como com os próprios empresários visando garantir melhores condições salariais. Tal postura, que ficou conhecida como “sindicalismo de resultados” (*id.*, p. 127) permitiu efetivamente uma elevação no padrão de vida da classe trabalhadora naquele país, propiciando, inclusive, seu acesso ao mercado imobiliário privado.

Isso significa dizer que a classe operária foi incorporada ao crescimento econômico experimentado no pós-guerra e ao sistema privado de provisão habitacional constituído. Nestes termos, o movimento operário esteve fora do campo de lutas que demandaria ao Estado uma intervenção de tipo produtivo no processo de provisão habitacional.

Por outro lado, os setores empresariais, isto é, setor financeiro e os promotores e construtores imobiliários foram capazes de incluir suas demandas na agenda governamental, de modo a obstar o desenvolvimento de uma política habitacional contrária a seus interesses (ARRETCHE, 1990, p.128).

Como se depreende da leitura do trecho ora reproduzido, a “agenda governamental” se configura como um “campo de lutas”, e os diferentes setores da sociedade se posicionam – ou não, como no caso dos sindicatos nos Estados Unidos – nesse campo, buscam articulações e lacunas para introduzir seus projetos, e essa movimentação é que vai efetivamente compor os desenhos das políticas sociais. Estado e sociedade civil organizada, em constante negociação, conflituosa ou não, e ainda levando em conta as contradições internas a ambos os segmentos, é que vão dar o tom da intervenção estatal que, mesmo quando se desenvolve sob argumentos liberais – portanto, conformando um modelo que deixaria o mercado livre para se autorregular – não prescinde da interferência do Estado, como demonstra a necessidade do empresariado de incluir suas pautas na “agenda governamental”, conforme apontado por Arretche e também observável na dinâmica institucional brasileira contemporânea.

No caso brasileiro, o estudo de Arretche encontra um modelo singular, no qual o Estado se mescla ao setor privado no interior do sistema, dando origem ao que ela denominou de modelo estatal-privatista, assim sintetizado:

Com base no sistema montado, constituiu-se no Brasil um dinâmico mercado de acesso à casa própria, assentado sobre um sistema especializado no crédito habitacional. O mercado de casa própria, contudo, foi segmentado em dois grandes subsectores, operados por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes. [...]

Contudo, como veremos, os dois subsistemas – o da promoção pública e o da promoção privada, operaram segundo a mesma lógica, a lógica da empresa privada, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência. Trata-se, assim, de uma forma particular de intervenção estatal no setor, em que se combinariam a atuação de tipo regulatório e a atuação de tipo produtivo, operando com agentes diferenciados, porém segundo o mesmo procedimento (1990, p.180).

O que chama a atenção na descrição apresentada é a incorporação da lógica do mercado, segundo a qual é preciso buscar lucro para se manter em funcionamento, na política de provisão de moradias implementada pelo Estado, revelando uma natureza híbrida da ação pública – que ademais, se mostrará presente em outras análises sobre as instituições públicas brasileiras. (Santos, 1992). Para compreender a sobreposição dessa lógica de mercado na intervenção levada a termo pelo Estado, faz-se agora necessário remeter-se às formas de financiamento das políticas sociais, pois é esse elemento que vai permitir desvendar essa aparente contradição. E é nesse ponto também que reside a atualidade da argumentação de Arretche pois, assim como no sistema do BNH, observa-se no Programa Minha Casa Minha Vida – que veio a ser a próxima intervenção de mesma envergadura do governo brasileiro na problemática habitacional – a mesma origem dos recursos para financiamento da política, a saber, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e as cadernetas de poupança,³⁰ conforme já apontado no capítulo anterior. Nesse sentido, era preciso garantir remuneração ao “patrimônio do trabalhador”, e empreendimentos não-lucrativos representavam uma ameaça de degradação desse patrimônio.

O sistema montado para a produção e comercialização de unidades residenciais foi, como vimos, concebido de modo a captar recursos através do FGTS e das cadernetas de poupança. Tais recursos deveriam ser geridos de modo a serem devolvidos a seus depositantes com juros e correção monetária. [...]

Assim, os dois subsistemas de oferta habitacional – o de promoção pública e o de promoção privada – foram submetidos à mesma lógica de operação. Isto significa que ambos deveriam operar segundo a

³⁰ É verdade que tanto em um, como em outro sistemas, existem nuances na captação de recursos, notadamente no MCMV com relação à constituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Porém o que se observou ao longo dos anos de implementação do Programa foi a prevalência dos empreendimentos financiados pelos recursos do FGTS e das cadernetas de poupança, administrados pela Caixa Econômica Federal.

lógica da empresa privada, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência. É neste sentido que consideramos que, embora estatizado, este modelo de atuação é privatista (ARRETCHE, 1990, p.212).

E assim como nos dois outros casos estudados, a autora incorpora à compreensão dos antecedentes da conformação desse modelo, a atuação dos movimentos sociais organizados, argumentado que “as condições particulares do desenvolvimento industrial no Brasil, características dos países de desenvolvimento capitalista tardio, conferiram às relações entre Estado e sociedade civil uma natureza peculiar.” (*ibid.*, p.189). Como o Estado se caracterizava por forte atuação no mercado, no sentido de potencializar o processo produtivo e alavancar a industrialização tomada como pilar desenvolvimentista, o sistema decisório brasileiro se constituiu a partir de uma participação da sociedade civil pautada na tomada de “posição diante de propostas e iniciativas políticas de origem no Executivo e suas agências.” (*id.ibid.*). Em outras palavras, não se fortaleceu um padrão de encaminhamento de demandas construídas no interior da sociedade civil, e depois dirigidas ao Estado; constituiu-se um modelo de direção inversa: as propostas se originavam no interior do aparelho estatal, para posteriormente serem debatidas e referendadas – ou não – pelos movimentos organizados.

No campo das políticas sociais, o conceito de cidadania regulada (Santos, 1979: 75) destinado a apreender as relações Estado-sociedade civil na prática governamental pós-30, é cristalino no tratamento da questão. O direito de acesso ao conjunto de medidas de proteção social – o direito à cidadania – instituído pelo Governo Vargas, supunha o enquadramento em um sistema de estratificação ocupacional, enquadramento este, regulado pelo Estado. [...]
Naquele contexto, a tendência dos distintos atores políticos foi de desenvolver relações fragmentadas e particularistas com o Estado e suas agências. Ao mesmo tempo, à burocracia estatal coube um papel de relativa autonomia na emergência e evolução das políticas sociais. As relações entre Estado e movimentos sociais no que tange à formação da agenda da política habitacional reflete essa tendência (ARRETCHE, 1990, pp. 189-190).

Como não se pode deixar de salientar, na argumentação apresentada por Arretche, fica claro como é sempre na tensão entre os interesses da sociedade, do mercado e do Estado, que vai se consolidando a trajetória da política social, e consequentemente também a da política habitacional.

Observa-se, no entanto, que no período estudado pela autora, o Estado se desobrigava financeiramente não só da política habitacional, elegendo como fonte de financiamento do BNH os recursos do FGTS e das cadernetas de poupança – portanto não disponibilizando recursos orçamentários para a política – como também das políticas sociais em geral, concebendo que tais ações destinadas à proteção social, deveriam ser autossustentáveis, promovendo suas próprias fontes de financiamento via contribuições dos setores formalmente incluídos no mercado de trabalho. Nesse sentido, o Estado brasileiro no período, revelava pouca predisposição a destinar recursos orçamentários igualmente para as áreas de previdência e saúde, privilegiando o caráter contributivo dessas políticas. Nesse ponto a análise de Arretche já se desvincula do Brasil contemporâneo onde, mesmo que sob fortes ameaças, ao menos o sistema de seguridade se mantém com caráter não exclusivamente contributivo, preservando igualmente a conquista da universalidade do atendimento ao conjunto dos cidadãos.

Mas se o Estado brasileiro, outrora pouco predisposto a investir em políticas sociais, mudou um pouco sua feição atendendo demandas por cidadania no que tange ao financiamento do sistema de seguridade, o que dizer da disponibilização de recursos e a correlata responsabilização com relação à garantia constitucional do direito à moradia digna, como um direito universal do conjunto dos cidadãos? Como se desenha a relação, no Brasil contemporâneo, entre Estado, política social e política habitacional? Qual o teor da presença do Estado que se manifesta nos tempos de hoje, nas localidades onde se encontram as populações em situação de precariedade habitacional?

Nos momentos de grande dinamismo do mercado habitacional brasileiro como observado por Arretche a respeito da atuação do BNH, a contradição de um modelo que ela classifica como estatal-privatista, para a própria autora era apenas aparente, pois, “tal contradição só existe se colocarmos como premissa que a intervenção estatal na área social implica necessariamente o desempenho de uma função realocativa de caráter redistributivo”. (1990, p.240). E prossegue:

Na verdade, no caso brasileiro, o caráter privatista da atuação estatal no setor [habitacional] não decorreu apenas da lógica que regeu suas operações no mercado, mas também pela inserção de interesses de segmentos produtivos privados no interior do sistema, fenômeno conhecido como “privatização do Estado” (*id.ibid.*).

Tal característica, que parece resistir às lutas por democratização no país, vem comprometendo a política social e a cidadania ao longo de todo o percurso percorrido pelas conquistas da Constituição de 1988, e se apresenta como uma face do Estado brasileiro que demanda análises acuradas no sentido de compreender sua persistência. Especificamente no que tange aos resultados das lutas em torno das políticas sociais, o balanço realizado por Castro (2012), muito embora já sofrendo de uma certa desatualização, nos fornece ainda alguns elementos que se prestam a contribuir para a compreensão das complexas relações Estado/sociedade civil no Brasil.

Para definir o escopo da análise que vai empreender, Castro começa por tentar definir o que entende por política social, tendo como horizonte especificamente o que se apresenta no caso brasileiro – que é o objeto de seu trabalho. Nesse sentido, o autor oferece uma concepção ampliada de política social que se baseia não só no sistema de proteção social, mas ainda num sistema que denomina de promoção social, e salienta ainda, que as ações que compõem os dois sistemas podem ser realizadas pelo Estado ou por entidades privadas, sejam lucrativas ou não.

Em sentido amplo, pode-se dizer que uma política social busca: (i)proteger os cidadãos mediante a segurança social que tem como ideia força a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais se pode citar: (a)incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; (b)vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e (c)situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc. e (ii) realizar promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais (CASTRO, 2012, pp. 2-3).

No eixo da proteção social, Castro agrupa as políticas de seguridade social – previdência, saúde e assistência, e no eixo da promoção social, localiza as iniciativas voltadas para geração de trabalho e renda, a política de educação, de cultura e de desenvolvimento agrário e as de habitação, saneamento e mobilidade urbana. Salienta ainda a transversalidade das ações voltadas para as questões de igualdade de gênero e racial, as políticas para infância, adolescência, juventude e idosos.

Para fazer funcionar toda essa vasta gama de ações é necessário dotar os agentes de recursos, não só financeiros, mas também humanos, físicos e tecnológicos e para tal o Estado mobiliza uma complexa rede de captação, distribuição e redistribuição de renda, bens e serviços, que é o que vai dar materialidade às políticas sociais. Castro enfatiza que, no caso brasileiro, “nas políticas que mais avançaram, as

institucionalidades construídas buscaram se estruturar enquanto sistemas nacionalmente organizados, podendo assumir a forma de sistemas únicos ou então federativos.” (2012, p.5). E prossegue na análise sobre as estruturas e os respectivos resultados das diferentes políticas, salientando ainda que no caso brasileiro tais políticas podem ser encampadas tanto pelo Estado como pelo setor privado, sendo neste caso reguladas pelo Estado “para proteger o público usuário, garantir a estabilidade e manutenção dos serviços e cuidar para que a coexistência dos setores público, filantrópico e empresarial em áreas sociais não seja caótico ou entrópico.” (*id.*, p. 8).

Os exemplos de participação do setor privado no eixo da proteção social são elencados por Castro, com destaque para a área da saúde onde, segundo o autor, “atualmente chegou-se ao ponto de não ser possível traçar uma política nacional para a área sem considerar, detidamente, as interações com o setor privado – viciosas ou virtuosas.” (*id.*, p.9). E prossegue:

Ademais, por mais paradoxal que pareça, o setor privado de atenção à saúde conta com importantes aportes de recursos públicos, de forma direta ou indireta, o que fortalece ainda mais esse mercado: mediante renúncia fiscal, faculta-se às pessoas físicas a dedução de seus gastos com assistência médica e odontológica, para fins de imposto de renda; renúncia similar no IRPJ é oferecida às empresas quando estas prestam assistência médica e odontológica a seus empregados e familiares ou, o que é mais comum, participam dos custos dos planos de saúde de seus empregados; finalmente, o próprio poder público, enquanto patrão, mantém centros de atendimento médico específicos para seus servidores – como por exemplo os ambulatórios existentes no interior de alguns órgãos públicos – além de subsidiar a contratação de planos e seguros saúde para seus servidores (CASTRO, 2012, p. 9).

Como se observa através da exposição de Castro, a atuação do setor privado no eixo da proteção social se realiza majoritariamente com a presença do Estado - e não apenas como agente regulador, como ficara anteriormente sugerido, mas fundamentalmente como financiador das iniciativas. Mesmo que, em alguns desses exemplos, essa participação apareça de maneira indireta, o que se constata é que o setor privado no Brasil envolvido com políticas sociais, não o faz sem o aporte estatal para suas iniciativas.

No campo da previdência, Castro destaca ainda a atuação dos fundos de previdência privada que, além de contarem com vultosos recursos, se destacam no mercado de ações e na participação na administração das maiores empresas do país. E finalmente na área da assistência, o autor pondera que “a ainda restrita provisão estatal

de serviços impõe à área um relacionamento tenso com as instituições privadas filantrópicas, cujo encaminhamento é um dos maiores desafios que se colocam à consolidação do SUAS” (2012, p. 9).

No eixo da promoção social, o autor aponta a forte participação do setor privado na área da Educação, notadamente do ensino superior, via Prouni³¹. E na área de trabalho e renda destaca a atuação do “conhecido sistema S” (*id. ibid.*), composto pelo SENAI, SENAC, SENAR, SENAT e Sebrae³², contemplado com repasses de recursos tributários, que permitem a manutenção de “uma abrangente e consolidada estrutura de qualificação profissional privada.” (*id. ibid.*). Castro aponta ainda a existência de instituições lucrativas e não-lucrativas na área de qualificação profissional e geração de trabalho e renda, bem como de recolocação profissional.

O autor considera que a política social brasileira, no período por ele analisado, se encontrava bastante estruturada, operando de modo estável e com instituições bem estabelecidas, destacando que os “benefícios e serviços têm estatuto de direitos e exigem capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados” (CASTRO, *op.cit.*, p.10). Reconhece, no entanto, que a qualidade dos serviços ainda deixa a desejar e menciona a necessidade de um aprofundamento da descentralização das políticas sociais, acompanhado de redução das desigualdades entre as diferentes regiões do país, avançando, portanto, em direção a um “federalismo mais cooperativo”. (*id.* p. 17). Um dos fatores mencionados pelo autor como dificultador do desenvolvimento das políticas sociais, remete mais uma vez à questão do financiamento - já apontada em outros momentos desse capítulo – pois, como observa Castro, o sistema tributário brasileiro opera de maneira regressiva, onerando mais os que ganham menos e produzindo efeitos prejudiciais sobre o processo redistributivo. Ainda assim, o autor aponta resultados expressivos da política social e sustenta que se trata de peça “indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação economicamente mais forte e democrática” (*ibid.* p. 31).

³¹ Muito embora não seja mencionado por Castro, cumpre aqui ressaltar ainda o papel exercido pelo FIES nesse processo de aportes de recursos públicos ao setor privado de educação superior no Brasil.

³² Respectivamente: serviço nacional de aprendizagem industrial; serviço nacional de aprendizagem comercial; serviço nacional de aprendizagem rural; serviço nacional de aprendizagem no transporte e serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas.

A concepção de política social como um pilar importante da construção de uma nação – e não como um instrumento de ajuda a determinados grupos de necessitados – altera substancialmente as possibilidades de que ela opere com apoio também de toda a sociedade e tenha seu caráter redistributivo incorporado sem rejeições por parte dos que contribuem para seu financiamento. Pois, como afirma com bastante clareza Kerstenetzky (2012), ao discorrer sobre o Estado do bem-estar e o Brasil:

Do mesmo modo que o estado do bem-estar pode apoiar o crescimento, ele pode influenciar o grau de solidariedade em uma sociedade. Por exemplo, se as políticas sociais são vistas como políticas para todos, e principalmente como políticas preventivas de situações de privação e promotoras de realizações, é bem provável que tenham apoio amplo na população, e não apenas nos pobres e nos imigrantes ou nos membros de certo grupo étnico. E, portanto, é mais provável que os não pobres se disponham a pagar por elas.

Essas suposições são cruciais para países em desenvolvimento, nas reformas de seus estados do bem-estar: saber se o estado do bem-estar ajuda a promover desenvolvimento ou se pressupõe o desenvolvimento. Saber se ele pode influenciar positivamente a política da redistribuição, ou se está condenado à avareza da classe média e dos ricos (2012, p.7).

No caso brasileiro, a autora percorre os diferentes momentos históricos de expansão de direitos sociais, passando pelo período varguista e pelos governos militares, para enfatizar que foi a partir de 2005 que uma combinação de políticas sociais e econômicas inaugurou no país o que ela denominou de “universalismo estendido – para distingui-lo do experimento corporativista varguista e do universalista básico dos governos militares.” (*id.*, p. 9). Tais iniciativas corroboraram as premissas previstas na Constituição de 1988, de universalização dos direitos sociais, e levaram o país a experimentar forte crescimento econômico acompanhado de redução da pobreza e das desigualdades. Mas a correlação de forças – a dimensão política da política social – se alterou, e importantes conquistas desse período estão agora ameaçadas ou já mesmo perdidas. O exemplo mais claro desse retrocesso foi a aprovação da PEC – Proposta de Emenda Constitucional – nº 55/2016 que congelou por 20 anos os gastos públicos, afetando de maneira importante direitos conquistados a partir da Constituição de 1988.

Com relação à política habitacional, pode-se argumentar que tal corte de gastos não afeta diretamente o tratamento dado pelo Estado brasileiro à questão, na medida em que este nunca demonstrou comprometimento real com a provisão de moradias, posto que, historicamente, não comprometeu seu orçamento com a política, deixando o financiamento por conta dos recursos depositados no FGTS e nas cadernetas de

poupança. Com a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – o FNHIS – deu um passo na direção de maior comprometimento com a questão, mas na prática, a composição do fundo demonstra ainda pouca disposição financeira por parte do Estado, para com o tratamento da problemática habitacional. Paralelamente a esse fato, o que se observa na atualidade é um esvaziamento efetivo do potencial interventor do Programa Minha Casa Minha Vida na produção de novas unidades habitacionais, e muito provavelmente relacionado também aos desdobramentos da chamada Operação Lava-Jato, que atingiu as maiores empreiteiras do país, as mesmas envolvidas com grande parte dos empreendimentos imobiliários do Programa.

No entanto, o MCMV continua existindo e seu instrumental ainda disponível pode ser acionado pelos atores envolvidos na questão da moradia, como se observou no caso recentemente noticiado da ocupação do prédio do INSS na Cinelândia, no município do Rio de Janeiro³³ – onde entraram em cena a modalidade Entidades, o instrumento da desapropriação para fins de interesse social e os recursos do fundo nacional de habitação de interesse social, numa conjunção singular de fatores que, se utilizando da legislação ainda vigente do Programa, porém pouco aproveitada mesmo nos momentos de maior dinamismo de seu funcionamento, permitiu a regularização da ocupação acompanhada da reforma do prédio. A observação desse evento torna-se importante para chamar a atenção para o fato de que as experiências concretas dos sujeitos nos processos permanentes de lutas cotidianas, se inscrevem nos cenários macroestruturais, de forma a permitir fissuras nos projetos gestados a partir de um determinado momento do jogo de forças. Em outras palavras, num momento em que o projeto neoliberal avança a passos largos com a retração das políticas sociais e das conquistas de direitos a elas correspondentes, um determinado evento percorre a direção contrária, garantindo o direito à moradia para aqueles ocupantes.

Porque esse jogo é permanente e inconcluso, seus resultados sempre mais ou menos provisórios, sua dinâmica um tanto imprevisível, é que só se pode compreender seu funcionamento a partir da consideração de suas expressões concretas. Como concretamente se apresenta o poder público diante de uma população em situação de precariedade habitacional, e sobre a qual paira uma ameaça de remoção de seu atual local de moradia? Pois, se o objeto dos estudos em política social é o Estado em ação, ou como bem definiu Pereira (2009), “não a estrutura dos governos, ou o

³³ Publicado em Agência pública, 6 de maio de 2018.

comportamento dos atores políticos, e nem o que os governos podem ou não fazer, mas sim *o que os governos efetivamente fazem*” (p. 93), para prosseguir na tentativa de compreensão acerca dos limites e possibilidades do protagonismo participativo de tais populações, na formulação e implementação das políticas que atendam a suas demandas efetivas, a essa tarefa se dedica o próximo capítulo.

CAPÍTULO 4.

Ação pública no nível local: entre o personalismo e o universalismo de procedimentos.

Como se procurou explicitar no capítulo anterior, à concepção de política social como ação estatal no sentido de operar processos redistributivos de bens materiais e/ou simbólicos produzidos numa dada sociedade e não acessível a todas as camadas de sua população, corresponde a própria concepção de Estado como o agente, por excelência, dotado de capacidade para tal realização. Em outras palavras, se o acesso aos bens produzidos numa sociedade não ocorre de maneira universal, para o bom funcionamento desse mesmo sistema de produção, faz-se necessário uma intervenção ativa no sentido de promover essa universalização e espera-se dos poderes formalmente constituídos a condução de tal movimento. Esse é o âmbito da política social em geral, e da política habitacional em particular, quando se trata de garantir o acesso ao direito constitucional à moradia digna. Se nem todos conseguem alcançar a dignidade da condição habitacional, cabe ao Estado atuar no sentido de promover esse acesso, e seria essa a razão de ser de uma política habitacional.

No entanto, como também já ficou apontado no decorrer deste trabalho, as ações públicas de tratamento dos problemas de moradia já colocadas em pauta no contexto brasileiro são recorrentemente avaliadas pelos estudiosos do tema como equivocadas e até mesmo regressivas, como demonstrou Arretche ao destacar que, nas intervenções levadas a termo no período do BNH, os mais necessitados de atendimento foram os menos contemplados com a política, muito embora tenham terminado sendo seus principais financiadores (ARRETCHE, 1990, p.251).

Nesse sentido, percebe-se que a ação estatal destinada a prover o acesso ao direito constituído, mas efetivamente não alcançado, não apenas descumpra seu propósito como ademais, atua no sentido contrário. Para tentar avançar na compreensão de um padrão de intervenção estatal que se apresenta de tal modo “incoerente” (ao buscar prover o acesso à moradia para os que dela necessitam, termina por torná-los financiadores de uma política que não vai atendê-los) dedica-se, no presente capítulo ao estudo de características peculiares da formação do Estado brasileiro, para em seguida percebê-las nas manifestações concretas da presença do poder público na localidade pesquisada, observando a questão específica da moradia, mas também destacando intervenções em assuntos correlatos, que seguem os mesmos padrões.

Nesse movimento se observa que a ação pública no nível local se apresenta num trânsito permanente entre formas universalizadas de recebimento de demandas e condução de soluções, e tratamentos personalistas de questões a serem resolvidas, ambas sendo constantemente acionadas e revelando suas respectivas eficácias. A observação da dinâmica interna da localidade e das diferentes formas de enfrentamento dos problemas cotidianos que vão surgindo, leva à constatação de que, devido à natureza “híbrida” (SANTOS, 1993) do sistema institucional brasileiro, a presença do poder público municipal na localidade se realiza numa transitoriedade fluida entre os domínios do universalismo e do clientelismo, na prestação de serviços à população.

4.1. O populismo e a natureza redistributiva da política social.

Segundo Santos (*op. cit.*) “toda política social constitui, a rigor, uma *metapolítica*, fornecendo o princípio que permite ordenar escolhas trágicas.” (p. 34) e prossegue:

O reconhecimento de que toda política social ordena, escalona, escolhas trágicas, implica o reconhecimento de que, na prática, toda política social tem custos. Alguém sempre paga de uma forma ou de outra algo para outro alguém que, ou não paga nada, ou paga proporcionalmente menos do que os outros. Em outras palavras, toda política social efetiva configura uma política redistributiva, sendo insensato, ou irresponsável, supor que alguma política social possa ser universalmente gratuita (*id. ibid.*).

De acordo com este autor, a essência da política populista se assenta justamente sobre esse terreno: o da natureza redistributiva da política social – que nas propostas populistas de alocação de recursos públicos, aparecem como se fossem meramente distributivas. Em outras palavras, quando um político apresenta um projeto para uma comunidade em que ele conquista muitos votos, como se fosse uma ação sem consequências no sentido de retirar recursos para outros projetos, ele mascara a natureza redistributiva da política social, fazendo parecer que ninguém está perdendo com aquela determinada destinação de recursos. Dessa forma a comunidade atendida percebe a ação como legítima e devida, e a decisão de implementá-la como um mérito daquele político, em suas justas preocupações com aquela população. Para Santos, essa percepção só é possível porque existe um “divórcio entre o processo político formal e a competição substantiva entre segmentos sociais arbitrada pelo Estado” (*id.*, p.35).

Em resumo, o significado substantivo da política populista é este: a formulação, proposta e implementação de políticas redistributivas

como se fossem distributivas, e isto só é possível justamente porque não é o processo formal que administra os custos e, sim, o processo burocrático administrativo. É este comportamento político que proporciona seguros dividendos eleitorais, deixando à disputa burocraticamente arbitrada pelo Estado a repartição dos custos sociais, econômicos e políticos dessas medidas (*id.*, p.36).

Santos argumenta ainda que esse “divórcio”, tem suas raízes em três fatores fundamentais da evolução político-social não só do Brasil, mas da América Latina como um todo, e a consequência desse processo, no âmbito da política social, seria que esta última perde seu potencial integrador dos polos conflitivos da sociedade e passa a funcionar como entrave à institucionalização, pelo uso que fazem dela os políticos populistas.

Dados os fatos de que: a) o processo de incorporação política antecedeu ao processo de institucionalização da competição política [...]; b) a política social foi utilizada como instrumento de encaminhar a solução do problema de participação em contexto de baixa institucionalização; e, c) a constituição da identidade coletiva dos principais atores políticos se deu antes da estabilização liberal – seguiram-se como consequências históricas, a emergência do populismo e a transformação da política social em obstáculo à estabilização democrática (Santos, 1993, p.37).

Segundo esta perspectiva, portanto, a ação pública posta em marcha pela política social, no contexto caracterizado pelos fatores acima apontados, se daria de maneira recorrentemente populista e, nesse sentido sua eficácia estaria sempre perpassada por essa prática. Ou seja, na medida em que um determinado vereador toma para seu próprio mandato, o mérito da formulação e implementação de um programa social, mascarando que a aprovação desse mesmo programa foi marcada, no nível da administração estatal, pelo “ordenamento de escolhas trágicas”, essa ação passa a ser percebida pelos beneficiários como resultado unicamente do empenho daquele político, que amplia dessa forma sua base eleitoral, e relega ao Estado o custo social da escolha. Dessa forma, o que passa a ser valorizado pela população é o vereador, e não a instituição Estado. E a política social, por ter sua natureza redistributiva ofuscada pela ação populista, ancorada esta última, por sua vez, na opacidade da ação estatal, termina por atuar no sentido contrário do fortalecimento das instituições no país. Ainda segundo Santos, tal processo possui a capacidade de se retroalimentar, no que o autor denomina de “efeito bumerangue”:

Na competição pelos votos produz-se uma escalada populista pela apresentação de propostas inteiramente irresponsáveis que, em primeiro lugar acirram a disputa entre os segmentos do empresariado e

das classes trabalhadoras nas arenas burocráticas do Estado. Em segundo lugar, essa competição real das organizações patronais e trabalhadoras reverbera sobre o processo político formal estimulando a escalada dos populistas, por um lado, e dos que lhe são contra, por outro (SANTOS, 1993, p.36).

A consequência inevitável dessa escalada populista possibilitada pelo mascaramento da natureza redistributiva da política social enquanto tarefa desempenhada pelo Estado em seu “ordenamento de escolhas trágicas”, é a chamada crise institucional, pela falta de credibilidade, por parte da população, na capacidade do Estado de incorporar e atender suas demandas. Tal percepção pode ser facilmente observada em contextos de precariedade habitacional onde a presença, via de regra mais valorizada, é a do vereador que “leva” o asfalto, o esgoto, a água, a iluminação... A fonte (estatal) dos recursos que possibilitam a “chegada” desses serviços permanece opaca e desacreditada.

A crença na incapacidade do Estado em incorporar e atender demandas sociais não é, no entanto, compartilhada somente por parcela da população, sendo objeto de argumentação da parte de teóricos simpatizantes da ideia de Estado mínimo – onde a política social, por sua vez, nem teria lugar ou razão de ser. Segundo tais análises, o Estado que se enreda em excessivo comprometimento com demandas sociais, sem capacidade efetiva de processá-las, estaria fadado à ingovernabilidade. “O denominador comum das reflexões sobre ingovernabilidade consiste em localizar excessos, do lado da sociedade, e carências, incapacidades, por parte do governo ou do Estado.” (SANTOS, 1993, p.79) Seguindo sua reflexão em direção ao caso específico do contexto brasileiro, Santos avança na argumentação sustentando que:

Em consequência, antever ou diagnosticar crise de governabilidade, no Brasil, equivale a imaginar o governo assediado por acúmulo de demandas, cobranças e reivindicações que ultrapassam consideravelmente sua capacidade de resposta. Embora plausível e dotada de certa verossimilhança, a crise de governabilidade anunciada inverte pesos e medidas. Suspeito que *uma* das principais fontes das dificuldades governativas encontra-se justamente no híbrido institucional que associa uma morfologia poliárquica, *excessivamente legisladora e regulatória*, a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico (*id.ibid.*).

Dessa conjunção de excessos legislativos com pouca participação e aversão ao Estado, resulta finalmente a falta de credibilidade na própria lei, cuja respeitabilidade permitiria o “planejamento individual de cada vida privada e de cada investimento social de médio e longo prazos” (*id.ibid.*). Nesse ponto a argumentação de Santos

fornece importantes elementos para se pensar a relação entre as populações em situação de precariedade habitacional e os poderes públicos que se apresentam diante delas: descrentes da lei e da possibilidade de que sua participação produza no Estado o empenho em atendê-las, se fixam nas promessas presentes de um político populista que os visite; sem perspectivas de “planejamento” ou “investimento de médio e longo prazos”, o que resta a essas populações é a crença no benefício imediato que podem obter através dessa relação, usualmente classificada como clientelista. Muito embora, numa situação como essa, seja o vereador aquele se utiliza dos recursos públicos para fins privados (obtenção de votos para sua própria eleição), recai sobre o “cliente” – o beneficiário da promessa do político - o peso na denominação da relação.

Também podendo ser definida pelo termo “patronagem”, onde o polo denominador da relação passa a ser o *patron*³⁴, ou seja, aquele que oferece o favor, e não o que apenas o aceita, tal relação se manifesta em larga escala em contextos de precariedade habitacional, fundamentalmente nas interações entre a população e o poder local. Por sua própria multiplicidade de denominações³⁵ e diferentes formas de manifestação concreta, além de sua predominância nos ambientes tais quais o que nesta pesquisa se investiga, cumpre se deter um pouco mais sobre o que se entende como clientelismo.

4.2. Clientelismos, democracia e capitalismo.

Para entender a emergência desse tipo específico de relação envolvendo recursos públicos e interesses privados, Santos pontua inicialmente a sua estreita vinculação com os sistemas capitalistas democráticos, sustentando que apenas no interior destes é possível germinar tal interação:

Atrás da porta de todos os nomes do clientelismo encontra-se uma política redistributiva de transferência de renda sem contrapartida na criação de produto, algum aproveitador que se apropria de partes da riqueza criada na sociedade sem haver em nada contribuído para o esforço comum de produzi-lo. Envolve, portanto, interesses privados, políticos e burocratas, mas só se realiza quando há votos para serem comprados e há um Estado (políticas governamentais) disponível para venda. As duas condições requerem a emergência do capitalismo e da

³⁴ Para uma explicação a respeito dos usos do termo *patron*, ver Grynszpan, 1990.

³⁵ A respeito das múltiplas denominações da relação ver Caniello, 1990.

democracia, em particular da democracia em processo de universalização (SANTOS, 2006, p.245).

Com essa ponderação, o autor procura deixar claro que não se enquadram no rol dos clientelismos, relações de troca assimétricas de outra natureza, excluindo de sua análise as ofertas de moradia e alimentação, bem como de proteção física, apresentadas pelos “coronéis” aos trabalhadores do campo, encontradas ainda no Brasil contemporâneo³⁶. No entanto, apesar de empreender um movimento no sentido de precisar o sentido do termo, Santos também enfatiza a heterogeneidade dos padrões da relação que o mesmo nomeia.

A diversificada vida econômica do capitalismo e a vantagem de ser viável a expressão dessa diversidade impedem a redução das transações econômicas, sociais e políticas a qualquer universalidade. Automaticamente, a heterogeneidade de interesses privados e variados graus de centralização governamental e societária dão origem a distintos padrões de relação clientelística. (*id.ibid.*).

Para melhor explicitação dos variados padrões que Santos identifica nas relações de troca de cunho clientelista, o autor procede a uma análise em etapas, primeiramente entrecruzando produção e consumo, privados ou coletivos numa sociedade, donde se depreende que, da coincidência entre produção coletiva e consumo privado, deriva o “clientelismo concentrado”; da interseção entre produção privada e consumo coletivo o “clientelismo difuso”.

QUADRO 1

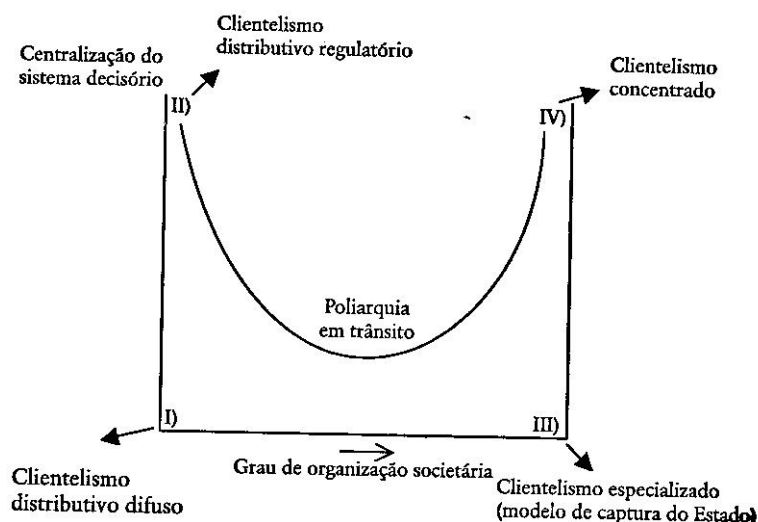
		Produção	
		Privada	Coletiva
Consumo	Privado	mercado	clientelismo — concentrado
	Coletivo	clientelismo — difuso	bem coletivo

(Fonte: Santos, 2006, p.247)

Em seguida Santos apresenta outro quadro onde se cruzam custos e benefícios, coletivos e privados e posteriormente se reporta aos diferentes padrões de demanda em relação com os sistemas decisórios, fragmentados ou integrados, para finalmente

³⁶ Tais relações, mais conhecidas pelo termo “coronelismo”, em algumas análises são equiparadas ao clientelismo. Cf. Caniello, *op. cit*

elaborar o gráfico onde situa os quatro tipos de clientelismo identificados nesse percurso: “clientelismo distributivo regulatório”; “clientelismo concentrado”; “clientelismo distributivo difuso” e “clientelismo especializado”³⁷.



(Fonte: Santos, 2006, p. 252)

Para os fins deste capítulo interessa o padrão identificado por Santos como “clientelismo distributivo difuso”, resultado da conjugação de demandas e sistemas decisórios fragmentados, que segundo o próprio autor é “o mais visível dos processos” (SANTOS, 2006, p.256) e é também o que se percebe no contexto observado nesta pesquisa. Nas palavras de Santos, esse padrão “é o que se estabelece entre grupos fragmentados carentes e uma multiplicidade de políticos buscando atender segmentadamente a estas demandas, método razoavelmente eficaz de solidificação eleitoral” (*id.ibid.*). E prossegue:

É o mais transparente de todos e se dá, majoritariamente, dentro do Legislativo, onde os representantes trocam os favores conhecidos pela literatura, para escândalo e indignação do público. É no Legislativo também, a seus membros, que os grupos desorganizados, as pessoas que ignoram inteiramente a existência de outros canais de resolução de problemas e conflitos – e nem possuem recursos para se valerem deles – vão submeter suas queixas e pedidos (*id.ibid.*).

Como bem observa Santos, tais “grupos desorganizados” recorrem ao Legislativo – o que se observa frequentemente em contextos de precariedade habitacional onde a principal relação que a população estabelece, via de regra, é com algum vereador – não apenas porque “ignoram inteiramente a existência de outros

³⁷ Para detalhamento do percurso analítico desenvolvido pelo autor, v. Santos, 2006, pp. 247-56.

canais de resolução de problemas e conflitos”, mas também – e esse fator é de extrema relevância para a análise que ora se propõe – por não possuírem “recursos para se valerem deles”, sejam materiais ou imateriais.

Primeiramente é importante destacar que a argumentação de Santos deixa claro que a recorrência das massas desorganizadas ao clientelismo, ocorre paralelamente à existência de “outros canais” para encaminhamento de suas demandas. Tal existência, ou é ignorada ou é considerada inatingível por esses grupos, daí o recurso ao clientelismo. Para a compreensão da coexistência dessas diferentes formas de canalização e busca de atendimento a demandas, recorre-se agora à argumentação desenvolvida por Nunes, segundo a qual o sistema institucional brasileiro não seria exatamente “híbrido” (como propõe Santos), mas melhor definido como um “sistema institucional sincrético” (NUNES, 1997, p.36) onde

quatro principais gramáticas definem as relações Estado *versus* sociedade no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. As instituições formais podem operar numa variedade de modos, segundo uma ou mais gramáticas. Grupos sociais podem, igualmente, basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas (*id.*, p.39).

Observa-se em Nunes, portanto, que não só os grupos sociais transitam de uma “gramática” para outra, mas também as instituições formais. Se em Santos viu-se que, o recurso ao clientelismo aparece como consequência da ignorância ou da inacessibilidade aos “outros canais de resolução de problemas”, quando Nunes propõe que as próprias instituições formais também podem vir a operar sobre as bases de uma relação clientelística, o argumento do não conhecimento ou da falta de recurso para o acesso a esses canais, já não se sustenta. Para a compreensão de como as instituições formais no Brasil também operam nesse trânsito permanente entre as diferentes gramáticas, acompanha-se a exposição de Nunes acerca da “troca específica e troca generalizada no capitalismo” (*op. cit.*, p.46).

No processo de sua maturação histórica, este sistema sincrético desenvolveu instituições formais, padrões de relações entre indivíduos e instituições e padrões de dominação política inteiramente impregnados pela lógica das gramáticas das trocas generalizadas e específicas. Tais elementos são essenciais ao capitalismo no Brasil. Os efeitos dessa combinação não deveriam ser encarados como uma passagem, ou como uma etapa da modernização, mas como uma combinação particular (*id.*, p.50).

Segundo Nunes, essa característica sincrética do sistema institucional brasileiro não poderia ser bem compreendida sendo tomada como uma etapa a ser superada, e

nesse sentido importa perceber como essas duas lógicas – a da troca específica e da troca generalizada – se definem, para então relacioná-las aos padrões de relação clientelista ou universalista, de acordo com a predominância de uma ou de outra, tendo em vista que tais padrões são por ele tomados como constitutivos do sistema, portanto, permanentes. Para seguir o argumento de Nunes, remete-se agora à constituição dos Estados modernos, ressaltando a ruptura provocada pelos processos de industrialização e de mobilização social que o acompanhou:

O Estado moderno se transformou no primeiro detentor da força como um atributo da sua autoridade. A construção de uma autoridade racional e territorialmente universal foi um fator-chave no desenvolvimento dos Estados capitalistas contemporâneos. [...] A industrialização e a mobilização social erodiram a autoridade local e geraram um domínio público nacional, onde os indivíduos se relacionam uns com os outros e com o Estado de maneira impessoal e mais individualizada.

O domínio público é regulado por normas e instituições baseadas no *universalismo de procedimentos*, isto é, normas que podem ser formalmente utilizadas por todo os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas [...] O universalismo de procedimentos por si só não garante a existência da democracia, mas é um de seus componentes cruciais (NUNES, *op. cit.*, p.41).

No universalismo de procedimentos, portanto, a troca seria do tipo impessoal e específica: os indivíduos adquirem os bens de que necessitam, pagando por eles no mercado, sem nenhuma necessidade de relações pessoais com os vendedores desses bens. A mesma coisa ocorreria com o acesso aos serviços ofertados pelo Estado na forma de políticas públicas: os indivíduos acessam o serviço com base na norma estabelecida, critérios específicos são fixados e, uma vez atendidos os requisitos, o indivíduo tem acesso à política, sem a expectativa de retribuição ou de formação de laços personalistas com os outros indivíduos com os quais interage nesse processo.

Na relação clientelista, no entanto, prevalece a lógica da “troca generalizada” onde as relações pessoais desempenham papel central e incluem promessas e retornos futuros. Ao contrário de Santos, que centra sua análise sobre o clientelismo nas sociedades capitalistas democráticas – excluindo deliberadamente as relações *patron* /cliente presentes nas sociedades camponesas – Nunes se reporta justamente a esses contextos para resgatar a racionalidade específica que identifica nessas relações:

De um lado, o caráter pessoal e diádico das relações *patron*/cliente inibe a formação de identidades de interesses e de ação coletiva. De outro, a aceitação desta condição é perfeitamente racional do ponto de vista dos camponeses. O *patron* é o ator que tem contato com o mundo exterior e tem comando sobre recursos políticos externos. O

patron tem recursos – internos e externos à comunidade – dos quais dependem os clientes (NUNES, 1997, p.46-7).

Nunes argumenta que, muito embora a lógica da expansão capitalista esteja associada ao impersonalismo e, portanto, ao universalismo de procedimentos, na formação social brasileira especificamente, o clientelismo termina por desempenhar uma função de ligação entre as demandas da sociedade e a “presença difusa das estruturas do Estado” (*id.* p.49) e acrescenta: “O personalismo impregnou e ‘enquadrou’ muitas instituições. No Brasil, o universalismo de procedimentos está permanentemente sob tensão. Relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo” (*ibid.*, p.52).

Nessa tensão entre o clientelismo e o universalismo de procedimentos, já devidamente identificada por Nunes, e em certa medida também apontada nos trabalhos de Santos aqui destacados, é justamente onde se percebe a presença do poder público na localidade investigada neste trabalho. E tal qual apontado pelos autores, não só os grupos de interesse ou os indivíduos isolados, mas também os agentes do Estado e as instituições formais são percebidos operando no interior das duas gramáticas, de acordo com as situações específicas que vão sendo observadas.

4.3. A municipalidade universalista.

Dentre as ações públicas garantidas na localidade de maneira universal, destacam-se fundamentalmente o acesso à saúde e à educação. Pela presença do Posto de Saúde da Família Ernesto Che Guevara I, instalado na região em 1996, os ocupantes da Barreira têm acesso à assistência médica preventiva e assistencial, baseada na perspectiva da atenção integral, de acordo com o modelo cubano, inspirador do projeto em Niterói.

As discussões em torno da reestruturação do Modelo Assistencial de Saúde em Niterói remetem a importantes marcos conceituais surgidos notadamente em meados da década de 80, com repercussões na política nacional, inserindo o município entre os pioneiros na formulação de propostas voltadas para a Atenção Primária de Saúde – contemplados em AlmaAta/1978, encontrando eco no movimento da Reforma Sanitária e possibilitando o desenvolvimento de mudanças coerentes com a implantação do emergente Sistema Único de Saúde. Em 1991 concretizou-se um conjunto de decisões políticas para adaptar em Niterói a experiência cubana de medicina familiar e, a partir dessa etapa, foram desenvolvidos estudos preliminares que culminaram com a inauguração do primeiro Módulo do município em setembro de 1992 [...].

Apesar de as diferenças existentes entre os dois países, Niterói buscou na experiência cubana a viabilidade política de um plano municipal que respondesse aos princípios do SUS. Para tanto, foram levados em conta, entre outros fatores, a humanização do atendimento de forma a facilitar a construção da cidadania e a consciência dos determinantes acerca do processo saúde-doença; a saúde integral da população; e o fortalecimento da promoção à saúde e o estímulo para promovê-la (TEIXEIRA *et al.*, 1999, pp. 147 e 149).

Ofertada em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal de 1988 de maneira universal e igualitária, a política municipal de saúde de Niterói – cuja materialização se faz presente na localidade através do Posto Che Guevara – é um exemplo claro de atendimento à população com base na premissa do universalismo de procedimentos.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Título VIII, Capítulo II, Seção II, Art. 196 a 198).

No acesso aos serviços de saúde o universalismo de procedimentos se realiza sem maiores revezes no atendimento aos usuários da política, entretanto, no recrutamento dos componentes da equipe de trabalho do módulo, observa-se uma interseção entre universalismo de procedimentos e personalismo – este último não constituindo, no entanto, relações que se configurem como clientelistas. Na composição do coletivo de funcionários do Posto observa-se a coexistência de profissionais concursados – portanto, selecionados com base em premissas universalistas – em conjunto com trabalhadores contratados, cujo processo de recrutamento se ancora em indicações e relações personalizadas. Tal característica do serviço público municipal de saúde prestado à comunidade, não parece interferir, no entanto, na natureza universalista da efetivação do direito constituído. Em outras palavras, observou-se que, apesar de indicações de caráter personalista se inscreverem na composição do quadro funcional do

módulo de saúde, o atendimento ao usuário permanece se pautando na “gramática” do universalismo de procedimentos, onde a população acessa adequadamente o sistema, de maneira impessoal, sem necessidade de intermediação de agentes favorecedores de qualquer natureza.

O mesmo ocorre com relação ao direito à educação. A instalação da Escola Municipal Maralegre também no ano de 1996, representa outra instância da presença do poder municipal que se realiza de maneira universalista. A Escola Municipal Maralegre atende não só os moradores da Barreira mas também das outras localidades adjacentes, e representa, até o presente momento, a única instituição educacional totalmente pública, voltada para o segmento de 1º a 5º ano. Coexistem na região outras duas creches – Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) – e o GEPAR (Grupo Espírita Paz e Renovação) que também atua na área educacional, mas subsiste na forma de parceria público-privada (PPP), recebendo, tanto recursos públicos, como incentivos e doações de origem privada. Em todas essas instâncias observou-se o universalismo de procedimentos no atendimento ao usuário, sendo que, no caso das UMEIs e da Escola Municipal Maralegre, o recrutamento de pessoal também ocorre de maneira impessoal, através de concurso público. No GEPAR, identifica-se a interseção entre trabalho voluntário e recrutamento junto à própria comunidade – fator que compromete, em alguma medida a universalidade no atendimento.

A observância do universalismo de procedimentos no que concerne aos serviços de saúde e educação, reflete características das respectivas políticas que, igualmente a todas as outras voltadas para a garantia dos direitos sociais, são estabelecidas na Constituição a partir de tal premissa. As políticas de saúde e educação representam, por assim dizer, as mais bem-sucedidas entre as provedoras dos direitos sociais, no sentido de promover equidade no acesso - e o contexto pesquisado apresenta justamente o resultado de sua implementação satisfatória.

Por fatores mais diversos³⁸, nem sempre as políticas sociais seguem implementadas de acordo com sua formulação original, como pode-se observar, por exemplo, com relação à política habitacional, como se apontou no início deste capítulo, e percebido também na localidade investigada. Com relação ao direito específico da

³⁸ Diversos estudiosos no campo das políticas públicas vêm se dedicando ao estudo da fase de implementação das mesmas, tendo sido essa fase apontada, inclusive, no relatório do grupo de estudo que avaliou o MCMV na região metropolitana do Rio de Janeiro, como o “elo perdido” (Cardoso e Lago, 2015, p.50) para a compreensão dos rumos que tomava o Programa. Dentre as diversas análises produzidas sobre o tema, destaca-se as contribuições de Arretche (2001) e Pires (2017).

moradia – objeto de maior interesse nesta pesquisa – a situação observada já não se apresenta de forma tão transparente e universalizada. Conforme mencionado já desde o início deste trabalho, paira sobre essa comunidade uma ameaça de remoção de 460 famílias, em função do projeto do bosque lagunar, sem que esteja especificado no referido projeto, em que áreas especificamente se encontram os ocupantes a serem removidos e sob quais condições estaria sendo planejada tal intervenção. Na ausência de uma instituição com presença física na localidade, onde os habitantes possam buscar atendimento com relação ao seu direito constitucional à moradia digna – tal como o módulo do médico de família Che Guevara para a saúde e a escola Maralegre para a educação – as instâncias do poder municipal que são disponibilizadas para a população encaminhar suas demandas são as audiências públicas de discussão do Plano Diretor Municipal (PDM) e as reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), que comporta, em sua composição, participação da sociedade civil.

No entanto, na comunidade pesquisada, não se observou grande envolvimento dos habitantes com os instrumentos disponibilizados. A respeito das audiências públicas de discussão do Plano Diretor foi identificado que são devidamente divulgadas e conhecidas por boa parte dos moradores, mesmo não tendo sido percebido grande interesse no comparecimento e conseqüente acompanhamento e participação no desenrolar das discussões. Com relação às reuniões do Conselho, o conhecimento a respeito de sua existência e do teor de suas decisões e ações, já se apresenta de modo mais rarefeito na comunidade. Quando questionados sobre como acreditam que devam conduzir suas reivindicações com relação ao direito de permanecer morando na localidade, em caso de avanço do projeto que prevê as remoções, os que assim intencionam fazer³⁹, via de regra, declararam que veem maior possibilidade de eficácia no contato personalizado com membros do legislativo municipal. Tal postura se coaduna com a observação de Santos (2006, p.256) destacada no início deste capítulo, quando o autor aponta que o legislativo acaba sendo a opção percebida por alguns grupos - que não tem conhecimento ou recursos para se fazer valer de “outros canais”- como a mais adequada para encaminhar seus pedidos.

Nesse ponto, importa observar com cuidado o que pode se configurar como essa ausência de recursos a que se refere Santos, para que as pessoas possam “se valer” dos

³⁹ Entre os moradores da localidade se encontram famílias que não se opõem à remoção, por razões variadas, sendo as duas mais recorrentes: 1) a possibilidade de se afastar da violência crescente relacionada ao tráfico de entorpecentes e 2) o fato de serem locatários no imóvel atual e perceberem na remoção uma via para aquisição de residência própria. Nestes casos o questionamento não se aplica.

“outros canais” existentes. Essa observação se faz especialmente importante quando se coloca a questão da oferta, por parte do poder público municipal, de instrumentos e mecanismos de participação da comunidade, garantindo dessa forma que as políticas se efetivem dentro das premissas do universalismo, de maneira impessoal e igualitária, afastando o clientelismo e os favorecimentos pessoais – nocivos à cidadania e à democracia. As audiências públicas e os conselhos gestores de políticas, ambos pensados para garantir participação e controle social na condução das demandas e ofertas de serviços por parte do Estado, seriam justamente os instrumentos que possibilitariam o incremento da cidadania e a consequente consolidação da democracia.

Mesmo seu funcionamento sendo conhecido e aprovado, na comunidade observada o que se encontra com relação a essa oferta de canais de participação é desinteresse e, recorrentemente, a alegação de falta de tempo para comparecer. Essa alegada falta de tempo é matéria sempre debatida entre participantes de conselhos gestores os mais diversos, como se pode observar fartamente nos espaços de discussão sobre esses dispositivos e na própria presença nas reuniões. Conselheiros se desdobram em marcações de dias e horários diferenciados, visando atingir maior público disponível, sem verificar, em contrapartida, o aumento na frequência a esses ambientes. O “tempo” para comparecer, portanto, seria um importante recurso, dentre os que se refere Santos, cuja ausência compromete o acesso dos “grupos desorganizados” a esses canais. Mas se as reuniões são marcadas de noite, outras vezes nos fins de semana, como seria possível que as pessoas nunca tenham tempo? Essa é uma pergunta que sempre se coloca quando se procura compreender o esvaziamento desses espaços de participação. Sustenta-se aqui, no entanto, que esse recurso deve ser compreendido não apenas como “tempo”, mas como “tempo livre” pois, como bem demonstrou Bourdieu a respeito da acumulação de capital político (1989, p.164), esse não é um bem acessível a todas as camadas sociais indistintamente.

Nesse sentido pode-se compreender como o universalismo de procedimentos imaginado, na oferta de dispositivos participativos aos habitantes da localidade para opinarem e conduzirem suas demandas com relação à política urbana do município, que eventualmente os atingirá diretamente, acaba sendo preterido em função de uma maior inclinação - incorporada na forma de *habitus*⁴⁰ - daquela população, para a recorrência

⁴⁰ O conceito de *habitus*, central no pensamento de Bourdieu, perpassa toda a sua obra, com diferentes usos e aplicações. Referenciá-lo em um único texto escolhido será sempre um ato de arbitrariedade do

às práticas de cunho personalistas características do clientelismo. Pois como bem observa também Bourdieu:

Os *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas – o que o operário come, e sobretudo sua maneira de comer, o esporte que pratica e sua maneira de praticá-lo, suas opiniões políticas e sua maneira de expressá-las diferem sistematicamente do consumo ou das atividades correspondentes do empresário industrial; mas também são esquemas classificatórios, princípios de classificação, princípios de visão e divisão e gostos diferentes. Eles estabelecem as diferenças entre o que é bom e mau, entre o bem e o mal, entre o que é distinto e o que é vulgar etc., mas elas não são as mesmas. Assim, por exemplo, o mesmo comportamento ou o mesmo bem pode parecer distinto para um, pretensioso ou ostentatório para outro e vulgar para um terceiro (1996, p. 22).

Dessa forma, percebe-se como a posse de tempo livre suficiente para ser distribuído entre partidas de tênis, frequência constante às audiências públicas de discussão do Plano Diretor Municipal e participação em saraus de poesia, por exemplo, pode parecer perfeitamente distinta para determinada parcela da população e pretensiosa ou ostentatória para outros. Ao passo que, se pela pouca acumulação desse “capital político” (Bourdieu, 1989, p.164) por parte de um certo grupo social, a opção seja pela ausência às audiências públicas, para nesses momentos jogar futebol e depois sentar no barzinho e tomar umas cervejas, aproveitando a presença de tal ou qual vereador na comunidade para encaminhar uma demanda pela melhoria do campinho de futebol, para dar outro exemplo, tal atitude pode ser percebida como vulgar e frequentemente julgada como uma prática de más consequências para a democracia.

Mas como também enfatiza Bourdieu, as “probabilidades objetivas [se inscrevem] nas esperanças subjetivas” (1979, p.77) e as possibilidades de atendimento de uma reivindicação feita segundo os princípios do universalismo ou do clientelismo variam de acordo com o grupo que reivindica, interferindo dessa forma nas expectativas desses grupos, o que se traduz finalmente pela própria feição que toma a presença do poder público nas diferentes regiões das cidades. Em outras palavras, se num determinado bairro os moradores são sempre bem atendidos de maneira universalista, eles tendem a se utilizar cada vez mais dos canais que garantem esse tipo de atendimento, fortalecendo, por consequência, a existência e o funcionamento dessas instâncias naquela região. Se, ao contrário, os habitantes de uma determinada localidade encontram resistência no atendimento buscado através do universalismo de

estudioso do autor. Sua definição mais amplamente compartilhada é a que o caracteriza como um sistema de disposições estruturadas, mas que funcionam ao mesmo tempo, também como estruturantes.

procedimentos, mas conseguem bons resultados através do acionamento de práticas de cunho clientelista, eles tendem a continuar na busca de soluções para seus problemas por essa via – o que termina por fortalecer essa “gramática” na região onde ela se mostra mais eficaz, enfraquecendo, conseqüentemente, o universalismo de procedimentos, pelo próprio esvaziamento das instâncias destinadas a atender a população através dessa premissa.

Corroborando a argumentação de que a posse desse bem escasso que é o tempo livre, influencia de maneira importante na tendência universalista ou clientelista de efetivação da presença do poder público na região observada, cumpre agora trazer à análise, a utilização do instrumento da ouvidoria municipal – bastante acionada pelos habitantes da região, principalmente através do grupo constituído em rede social para defesa de interesses do bairro, cuja atuação é totalmente pautada nas premissas do universalismo de procedimentos.

Nesse sentido, um ponto importante a ser destacado é o caráter democratizante da oferta de atendimento via ouvidoria, através de simples postagens num grupo constituído em rede social, especialmente no que se refere ao tempo livre necessário para acessar o dispositivo: a qualquer hora do dia ou da noite a demanda pode ser postada, sem que o usuário precise se deslocar para nenhum ponto específico, em nenhum horário específico. Mesmo sendo um dado real de que o acesso à internet para tais finalidades ainda não pode ser considerado satisfatório em contextos como o que se observa nesta pesquisa – ambientes de precariedade material de vários níveis e em especial com relação à moradia – o acionamento da ouvidoria para encaminhamento de solicitações com relação a problemas urbanos tais como pavimentação de ruas, soluções de saneamento e iluminação pública, coleta de lixo, reivindicações relativas a problemas causados por chuvas e alagamentos, poluição da lagoa, são exemplos que foram encontrados na observação das demandas postadas por integrantes do grupo, sendo identificados alguns moradores da região da Barreira, inclusive de sua porção mais empobrecida também, como usuários do dispositivo. Ou seja, a oferta do acesso ao serviço, e a conseqüente utilização, primeiramente por integrantes das classes médias ali residentes também, com a visibilidade do atendimento sempre disponibilizada no próprio grupo, incentivou os moradores inicialmente não tão participativos a começarem a utilizar o canal igualmente – tendo suas demandas da mesma forma consideradas e atendidas.

Quando não se observa o atendimento da demanda pela via da ouvidoria, o que parece ocorrer é o entrave ao processo, por parte dos órgãos receptores da reivindicação encaminhada por aquela instância. Nesses casos o universalismo de procedimentos que caracteriza o funcionamento desse dispositivo representativo do poder municipal na localidade, se perde nos corredores das burocracias executivas, e termina por reforçar outras práticas, uma vez que a eficácia, a partir desse cenário, passa a ser mais visualizada na recorrência aos personalismos clientelistas. Mas como enfatiza Nunes (1997), na singularidade da formação social brasileira, transita-se o tempo todo de uma para outra gramática, sem ser possível afirmar que uma represente o atraso e a outra o estado mais evoluído da ação pública – as gramáticas coexistem de maneira “sincrética”.

As separações que entrecruzam a formação social brasileira são verticais e horizontais. A integração é conseguida através de uma combinação sincrética de traços aparentemente contraditórios, pertencentes às gramáticas do clientelismo, do insulamento burocrático, do corporativismo e do universalismo de procedimentos. Estes elementos permeiam a sociedade de alto a baixo, e estão simultaneamente presentes nas instituições formais. Representam gramáticas possíveis que podem ser colocadas em uso até pelo mesmo ator em diferentes contextos. [...] Isto é possível apenas porque as quatro gramáticas estão sempre disponíveis, possuem expressão institucional em todas as instâncias e são bastante conhecidas pelos atores sociais que podem transitar de uma gramática para outra dependendo do contexto (NUNES, 1997, p. 161).

Nesse sentido observou-se que não é raro as reivindicações serem encaminhadas a mais de uma instância concomitantemente, quando são feitas via rede social: aciona-se, numa só postagem, a ouvidoria, a associação de moradores e o chefe de gabinete da comissão de urbanismo – residente no bairro - o qual, por sua vez, sempre faz referência em suas respostas, ao vereador que preside a comissão, evidenciando a expectativa de reconhecimento, eventualmente transmutado em votos no futuro - prática que vem a caracterizar um atendimento já de tipo clientelista, ali mesclado com o universalismo de procedimentos característico do funcionamento da ouvidoria.

Para os moradores, portanto, assim como para as próprias instituições, esse trânsito entre o universalismo e o clientelismo não ocorre de forma velada nem problemática, como sustenta igualmente Nunes (*op.cit.*, p.39).

Como foi apontado no decorrer desta seção, os serviços de saúde e educação se apresentam na localidade sob a forma do universalismo de procedimentos, ao passo que, com relação à política urbana, não se observou uma presença do poder municipal

segundo aqueles mesmos padrões. Nas questões concernentes a essa temática – e nesse caso não apenas na garantia ao direito à moradia, mas também com relação a outras demandas a ele correlatas, que representam, por sua vez, a condição da dignidade do morar, igualmente prevista na Constituição Federal – o que se percebe é um trânsito permanente entre a busca pelo atendimento impessoal e universalista e o recurso aos aportes personalizados e clientelares. E a opção por um por outro caminho, ou pelos dois ao mesmo tempo – como se observa em algumas demandas postadas no grupo da rede social – se orienta muito mais em função das expectativas de efetividade geradas pela própria atuação do Estado, que contém, ele mesmo, sua face clientelista ativa e eficaz, como se procura demonstrar na próxima seção.

4.4. A prefeitura “que funciona”.

Numa determinada manhã de outubro de 2014⁴¹, numa das incursões em campo para observação da dinâmica cotidiana da comunidade, a pesquisadora se deparou com uma discussão envolvendo duas palmeiras na calçada de um morador, que estariam servindo de esconderijo para usuários de crack consumirem a droga. Haviam sido encontrados no local diversos indícios de que ali se estava alojando uma “miniracolândia”: alguns colchões velhos, copos de guaravita, e peças de roupa abandonadas levaram à suspeita e preocupação dos vizinhos. Feita uma breve reunião espontânea ali na rua mesmo, em frente às árvores, todos os presentes concordaram que a melhor solução seria a eliminação completa das palmeiras, inclusive o dono da casa, mesmo entristecido, pois tinha sido o responsável pelo plantio das mesmas, há quase vinte anos atrás, conforme informado pelo morador. Restava descobrir como providenciar o serviço, já que não se visualizava muita chance no caso de encaminhamento formal da solicitação à prefeitura.

De fato, conforme se pôde observar ao longo do trabalho de campo – e isso fica bem evidente no grupo que se dirige com frequência à ouvidoria via rede social – o serviço de poda e/ou retirada de árvores é um dos mais problemáticos de ser resolvido pelos moradores da região. Ao acompanhar a situação de uma árvore que ameaçava tombar na calçada da outra esquina dessa mesma rua onde se encontravam as palmeiras que vinham servindo de esconderijo, foi possível perceber a complexidade do trâmite

⁴¹ Os dados precisos do episódio foram propositalmente suprimidos do relato em virtude da possibilidade de comprometimento da carreira do funcionário envolvido no desfecho da questão.

burocrático e a consequente ineficácia do poder público municipal em resolver a questão pelas premissas do universalismo de procedimentos.

Sem terem conseguido atendimento para a ameaça de tombamento, em dezembro de 2014 quando finalmente a mencionada árvore tombou derrubando junto um poste de luz, uma moradora da rua atingida pela falta de energia – criadora e primeira administradora do grupo “Cafubá abandonado”,⁴² - começou sua *via crucis* de solicitação da retirada do material tombado e reposição do poste de iluminação pública. Entre postagens, telefonemas e protocolos, segundo suas próprias postagens no grupo, e com certeza devido à visibilidade que a questão ganhou em função de estar sendo demandada por pessoa de notoriedade no bairro, em abril de 2018 foi enfim contemplada com o selo “resolvido” em vermelho, marca que os integrantes do grupo utilizam para compartilhar os sucessos de suas reivindicações.

O caso das palmeiras utilizadas como esconderijo para o consumo de crack não teria podido esperar tanto tempo realmente, e os moradores já tinham experiências anteriores com solicitações dessa natureza. Um deles, inclusive, tinha bastante informação a respeito - segundo o mesmo, por ter “conhecimento na prefeitura” – e repassou ao restante ali presente na ocasião.

Pelo universalismo de procedimentos o protocolo inicial deveria ser aberto na secretaria de meio ambiente que seria encarregada de proceder à avaliação da necessidade real de retirada completa da árvore – tendo em vista princípios de preservação da natureza e da flora nativa. Caso concluíssem pela impossibilidade de permanência da árvore no local, em virtude de prejuízos junto à rede de energia elétrica, por exemplo, ou por ameaçar tombar sobre moradias, enfim, por representar algum risco real para os habitantes da localidade, seria emitida a autorização para a retirada ou poda, conforme a avaliação dos técnicos. Mas segundo esse mesmo morador que explicava todo o caminho da solicitação, a própria visita dos técnicos já poderia demorar meses para acontecer.

Acompanhando então outros casos de solicitação de podas de árvores apresentadas no grupo da rede social (que são, aliás, relativamente frequentes), foi possível constatar que aquele morador não estava mesmo exagerando. Na verdade, o

⁴² Com o incremento das obras no bairro, em função da construção do túnel Charitas-Cafubá, inaugurado finalmente em maio de 2017, o grupo muda de nome inicialmente para “Cafubá Renovado”, tendo pouco depois sua nomenclatura novamente alterada para “Cafubá RenovaNdo”, com destaque para o gerúndio, dando a ideia de um processo em andamento. Em 1º de junho de 2018, muda novamente de nome, agora para “Cafubá oficial”.

que se observou nas postagens dos moradores, é que a mencionada visita de avaliação feita pelos técnicos da secretaria de meio ambiente não ocorreu em nenhum dos casos acompanhados. As soluções foram sempre emergenciais, ou pelo Corpo de bombeiros em virtude do tombamento completo em via pública, ou pela empresa de energia elétrica em função de interferência na rede.

No entanto, naquela tarde onde tinha a lugar a discussão sobre o destino das palmeiras, uma retroescavadeira e um caminhão da prefeitura realizavam serviço de manutenção de um canal que se forma entre a margem da lagoa e a Via Chico Xavier – a “ciclovía” que nomeia a favela, quando ela é assim tratada. Essa formação, segundo os moradores do local, tem uma função regulatória do nível de poluição da lagoa e não pode ser aterrada, mas eventualmente se retrai, seja em função de lixo ali despejado, ou do próprio movimento das águas, e torna-se necessário proceder a uma espécie de dragagem dessa vala. Caso todos concordassem, o morador se propunha a conversar com o motorista da retroescavadeira, que era seu conhecido de outras datas, e acreditava que mediante uma pequena gratificação, e tendo sido devidamente informado dos motivos pelos quais a comunidade precisava daquele serviço, o funcionário pudesse ajudá-los.

Mesmo acostumados a soluções autoaplicáveis, os moradores da localidade, não dispunham de fato, nesse caso, de instrumentos e ferramentas suficientes para retirada de árvores de grande porte, além do problema logístico da destinação do material resultante, e, portanto, todos concordaram. Aproveitando o horário de almoço dos funcionários da prefeitura, quando os mesmos se sentaram na calçada com suas respectivas marmitas, o morador se dirige a eles e começa a explicar a situação, ao qual um deles prontamente responde que compreende perfeitamente o problema, pois também mora numa região afetada pelo comércio e consumo de drogas e os dois concordam em resolver a questão logo após as refeições, ainda dentro de seu intervalo destinado ao almoço. Em menos de uma hora as palmeiras sumiram do local, os moradores ficaram aliviados e os trabalhadores orgulhosos de sua participação fundamental - que se realizou, aliás, sem necessidade de nenhuma “gratificação” -, naquele atendimento a um problema tão grave para a comunidade.

Observe-se, nesse caso, que o acionamento de relações pessoais na canalização de demandas da coletividade, cujo encaminhamento de forma universalista não apresentava “probabilidades objetivas” (BOURDIEU, 1979, p.77) de solução, não ocorre, no entanto, de maneira que se possa classificar de clientelista, pois não existe

nesse contexto nenhuma outra característica (a não ser o já registrado personalismo) das que definem tais relações: assimetria, hierarquia, expectativa de retorno futuro, configuração de laços de fidelidade. O recurso público foi utilizado para o bem público, numa relação de solidariedade entre iguais: o funcionário se identifica com o perigo que correm aqueles moradores pela utilização indevida das palmeiras como esconderijo para o consumo de drogas.

Essa disponibilização de recursos públicos, pela via do personalismo, mas embasada numa relação de igualdade, também pode ser observada em diversas ações executadas na localidade pela Companhia de Limpeza Urbana de Niterói – a CLIN. Ao passo que, com relação às atribuições da secretaria de meio ambiente, e conforma se observou nas demandas de podas de árvores, a ação de cunho universalista se apresenta de maneira bastante rarefeita naquela região, sendo na maioria das situações acompanhadas, apenas com o recurso às relações pessoais que os problemas foram encaminhados e resolvidos, – algumas com um certo teor de clientelismo, como no caso do chefe de gabinete da comissão de urbanismo que sempre faz questão de mencionar o vereador que a encabeça; outras com um “personalismo igualitário” singularmente observado no contexto em pauta, que terminou por dispensar efetivamente a própria existência da secretaria.

No caso das atuações da CLIN pode-se perceber ainda uma concomitância de atendimento personalista com universalista. Na construção e manutenção do campinho de futebol da Barreira, por exemplo, observou-se o acionamento de diferentes recursos, por parte da população, junto à referida Companhia, tendo sido sempre atendidos. Tanto se recorre às relações pessoais de algum, ou vários, moradores, com os funcionários da Companhia; como dessas mesmas relações, mantidas entre os diferentes vereadores que se apresentam na localidade como representantes de seus interesses, e algum encarregado ou mesmo funcionários de menor escalão. A presença da CLIN na comunidade pesquisada, aliás, é bastante percebida e elogiada – independentemente do teor de suas ações: se passam regularmente para a coleta de lixo, três vezes na semana, atuando dentro de um padrão de atendimento impessoal e igualitário (regiões mais enriquecidas da cidade têm o mesmo número de coletas por semana que a comunidade da Barreira); ou se chegam de retroescavadeira num feriado para trabalhar na manutenção do campinho (deixando uma margem de dúvida – obviamente não esclarecida por nenhum dos questionados – sobre a existência de autorização superior para a execução daquele serviço naquela data) são igualmente valorizados e

reconhecidos. Mas importa destacar que, nesse caso, a valorização e o reconhecimento não se dirige exatamente para o poder público municipal, mas sim para os trabalhadores e sua camaradagem.

O mesmo ocorre com relação ao serviço de retirada de entulhos de obra ou outros lixos mais volumosos: é possível solicitá-los por telefone ao setor responsável da companhia, mediante agendamento de uma visita de agentes avaliadores. Feita a visita, o solicitante paga a quantia de 20,00 reais aos agentes que lhe fornecem um recibo e marcam a data e o período do dia (manhã ou tarde) em que a retirada será realizada. No entanto, o material só pode ir para a rua naquela hora, e muitas das vezes quando o morador precisa do serviço é porque já está com o entulho do lado de fora (até porque, nesses contextos, não costuma haver muito espaço não construído do lado de dentro para estocagem do material a ser retirado). Nesse caso, o conhecimento de algum funcionário pode ajudar bastante, e a situação pode ser resolvida mais uma vez pela camaradagem, caracterizando o personalismo presente na relação de prestação do serviço público municipal.

Com relação aos serviços prestados pela CLIN na localidade, cumpre ainda destacar a coleta seletiva domiciliar que, mesmo não sendo muito utilizada pelos habitantes da Barreira em situação de precariedade habitacional (mas sendo solicitada por moradores das classes médias também ali residentes) se faz presente e disponível para todos os cidadãos, mediante cadastramento prévio realizado somente por telefone, diretamente com o setor responsável. Isso significa que, mesmo que um morador seja muito amigo do funcionário do caminhão da coleta seletiva, este último irá orientá-lo a solicitar o serviço pelos canais oficiais.

4.5. Transitoriedade entre os domínios.

No percurso deste capítulo procurou-se demonstrar como especificidades da formação social brasileira se inscrevem nas relações que se estabelecem entre Estado e sociedade, destacando características da política social que determinam as configurações singulares que essa relação vai tomando. Apontou-se como a natureza redistributiva da política social, quando retratada em políticas populistas como meramente distributivas, termina por atuar como entrave à democratização e ao incremento da cidadania, ao invés de promovê-las e favorecê-las – como seria de se esperar de um sistema de promoção de bem-estar social.

Observou-se igualmente, que nessa relação construída, onde a sociedade termina por desacreditar da eficácia da ação estatal e se dirige para as promessas dos políticos populistas, se desenvolvem sistemas de trocas de demandas e soluções marcadas pelo prisma do clientelismo.

Destacando que o termo clientelismo comporta uma vasta gama de ações e percepções envolvendo recursos públicos e interesses privados, procurou-se relacionar suas variadas manifestações, com a emergência dos sistemas capitalistas e democráticos, seguindo a argumentação de Santos (2006). Identificando quatro tipos de clientelismo, Santos aponta ainda que “o mais transparente” (*id.* p. 256) é o que vincula os grupos desorganizados à busca por atendimento no Legislativo – que é justamente o que se observa no contexto desta pesquisa. Como também observa Santos, existem outros canais para encaminhamento de demandas e resolução de problemas, mas não são utilizados por esses grupos.

Partindo para a análise de Nunes (1997) compreende-se então como a coexistência de diferentes gramáticas no cenário político brasileiro, permite não só aos cidadãos, mas também às próprias instituições formais, transitar de uma gramática à outra e, apresenta-se então, como esse trânsito efetivamente ocorre na localidade pesquisada – destacando a relação estreita entre as formas pelas quais o poder público concretamente se apresenta para aquela comunidade, e as escolhas dos moradores no que concerne ao acionamento de uma gramática ou de outra.

Na análise das ações cotidianas dos moradores na localidade, em busca de atendimento aos seus direitos de cidadania, pode-se observar como, à alternância do teor da ação pública no nível local – entre o personalismo e o universalismo de procedimentos - corresponde igualmente o transitar entre uma ou outra forma de canalização de suas reivindicações, por parte da população ali residente.

Apontou-se para a importância do elemento “tempo livre”, na conformação desse cenário de transitoriedade – tanto por parte dos usuários, como das próprias instituições formais - entre esses diferentes domínios de presença de municipalidade na região, destacando como a ausência desse recurso se inscreve na própria reprodução dessa situação, na medida em que os que não o possuem são levados a procurar o atendimento pela via das relações pessoais, que oferecem mais agilidade na resolução dos problemas. Perpetua-se, dessa forma, a estrutura de oferta de dispositivos participativos de caráter universalista mais voltada aos que já possuem a capacidade de reivindicação pela via do universalismo de procedimentos, e, por outro lado, aos que

terminam por recorrer às práticas clientelistas, pelo próprio atendimento das demandas por essa via, constrói-se uma situação que acaba por reforçar a crença na maior eficácia desse caminho, mantendo o universalismo de procedimentos afastado desses grupos, até mesmo pelo fato de que as instâncias que atuam sob essa premissa passam a ser desacreditadas e não procuradas.

Observou-se, ademais, o acionamento da ouvidoria municipal, pela via das postagens no grupo constituído em rede social para defesa de interesses da população do bairro. Esse instrumento demonstrou representar um padrão diferenciado de relação com a comunidade local, na medida em que relativiza a importância da posse de tempo livre para canalização de demandas de maneira universalista: qualquer morador do bairro integrante do grupo, mesmo aquele trabalhador que chega exausto de noite em casa, tem a possibilidade de encaminhar ali sua demanda - e foi observado que o fazem, sendo igualmente atendidos. E, tal qual as classes médias, não se restringem ao encaminhamento da solicitação apenas à ouvidoria, acionando igualmente a associação de moradores e o morador que se apresenta como chefe de gabinete da comissão de urbanismo. Nesse ponto os princípios distintivos dos diferentes *habitus* se obscurecem, pelo efeito da invisibilidade dos demandantes e da disponibilidade integral do tempo para que as demandas sejam colocadas. Portanto, ao participar dos mesmos mecanismos e processos que as classes médias residentes no bairro, os moradores da Barreira que o fazem, ao contrário de atuar contra o fortalecimento da democracia, terminam por atuar para a consolidação justamente da presença universalista do poder público na localidade.

Nesse contexto são relativizadas também as fronteiras que muitas vezes localizam de um lado “os grupos desorganizados” (Santos, 2006, p. 256) e o clientelismo; e as classes médias com o universalismo, de outro lado. Nunes, por exemplo, é enfático: “Grupos de interesse das classes médias, tendem a utilizar apenas a linguagem do universalismo, rejeitando tanto o clientelismo como o insulamento burocrático, por considerá-los não democráticos (1997, p.161). O encaminhamento personalista de demandas que num determinado contexto – como no contato direto do sujeito que toma cerveja no mesmo bar que um determinado vereador em campanha na comunidade - era visto como clientelista, em outro – no acionamento da ouvidoria associado ao da associação de moradores e ao vizinho que ocupa um cargo na câmara municipal - passa a se vincular a outra gramática. Nesse ponto parece atuar novamente a distinção que aponta Bourdieu, entre os modos de agir dos diferentes grupos – que

permite, como salienta o autor, que o mesmo comportamento seja visto como adequado quando praticado por uma determinada parcela de população, e inadequado quando acionado por outras camadas. Na leitura da publicação do referido vizinho, para o grupo de moradores que se reuniu em rede social para defender os interesses do bairro, pode-se notar como a linguagem que procura dar um tom de universalismo de procedimentos, pode se associar, pelo conteúdo do discurso, à gramática do clientelismo.

Amigos Vizinhos ...

Hoje estive em uma reunião com membros do Executivo, representando a Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos, Trânsito e Transportes da Câmara Legislativa, ao qual acumulo o cargo de chefe de Gabinete orquestrado pelo meu Presidente Atratino, e trago boas notícias! 🙌👤📢

A Drenagem e Pavimentação das ruas 54 e 55 do nosso bairro que conseguimos através de uma Indicação de Execução oriunda de um processo montado por nossa Comissão, postada aqui no grupo e lida em Plenária, está em fase de “análise documental”!

A ordem de início está cada vez mais próxima!

Outras importantes demandas do nosso bairro que captei através do pedido de vizinhos/lideranças aqui do bairro, tive a oportunidade de colocar o processo documental na pauta da reunião e espero em breve chancelar as conquistas aqui no grupo tb!

(3) importantes pedidos estão muito próximos!

Mais conquistas estão por vir. ⁴³

A observação dessa permeabilidade entre universalismo e clientelismo nas demandas e soluções encaminhadas pelo grupo, demonstrou que, na medida em que ocorre num contexto onde a presença majoritária é das classes médias residentes na região, não é percebida como negativa ou dificultadora do fortalecimento da democracia e da cidadania. Por outro lado, quando praticada em outro contexto, essa mesma interseção entre o acionamento da impessoalidade da ouvidoria e do personalismo do vizinho chefe de gabinete da comissão de urbanismo, poderia levar à afirmação de estarem esses moradores se coadunando com atitudes nocivas ao processo de democratização e consolidação de direitos universalmente garantidos pelo Estado.

A dinâmica de canalização de demandas dos moradores, quando analisada nas suas diferentes formas de apresentação e acionamento, pelas diferentes camadas da população em seus distintos espaços de pertencimento no interior da estrutura social que compõe o coletivo dos habitantes do bairro, revela muito mais uma fluidez e até mesmo uma sobreposição, em alguns casos, das diferentes “gramáticas”, do que a alternância ou o trânsito entre uma e outra. Tais observações permitem relativizar a argumentação

⁴³ Postado por Marcelo Prado Wermellinger, em 28 de março de 2018, no grupo “Cafubá oficial”.

de Santos, por exemplo, quando se refere ao “híbrido institucional” brasileiro e sustenta que os cidadãos transitam permanentemente entre os diferentes tipos de instituições.

Mas a experiência individual de cada um é testemunha de que transitamos com frequência das instituições poliárquicas para as não-poliárquicas, como se estivéssemos habitando o mesmo universo institucional. Quando votamos conforme as regras da cidadania poliárquica mas não damos queixa à polícia de que nosso filho teve seus tênis roubados, nós automaticamente mudamos de sistema institucional. E se, em acréscimo compramos gás paralisante para que o adolescente possa proteger-se em futuro que se sabe próximo, escolhemos a via “resolver por conta própria” em desespero da polícia e da justiça. Na verdade, toda a população brasileira transita permanentemente de um a outro conjunto de instituições, com repercussões maléficas sobre a cultura cívica do país, em primeiro lugar, e sobre a probabilidade de sucesso das políticas governamentais (SANTOS, 1993, p.104).

O que as observações no cotidiano da localidade pesquisada demonstraram, na verdade, é que, em certos casos, não é o cidadão que transita entre um comportamento poliárquico ou não-poliárquico, mas as próprias instituições atendem diferenciadamente a população, e de acordo com critérios variados, nem mesmo só de classe social, como poderia parecer à primeira vista. Muitas das vezes, é o sentimento de identificação com o usuário de uma política ou um serviço público – portanto, uma premissa personalista, nas palavras de Santos, não-poliárquica, que pode determinar um atendimento voltado para o bem estar coletivo, se aproximando portanto de uma ação de caráter universalista – como no caso do funcionário da prefeitura que providencia com agilidade a retirada das árvores que traziam perigo para a comunidade.

Com relação à questão específica mencionada por Santos, de “dar queixa à polícia”, essa característica das instituições de não se fixarem numa única gramática, seja do clientelismo ou do universalismo de procedimentos⁴⁴, é que termina por orientar a decisão do cidadão de “resolver por conta própria”. Não se deteve neste capítulo a analisar a presença da polícia na localidade, já que o foco se dirigia para o poder público municipal e essa instituição responde ao âmbito estadual – no caso das polícias militar e civil – ou federal. Mas não é raro ouvir, por parte dos habitantes daquela localidade, queixas com relação ao atendimento prestado, tanto pela polícia militar como pela civil, nos casos em que são procuradas. Via de regra os moradores não creditam nenhuma

⁴⁴ E nem mesmo das outras apontadas por Nunes (1997), mas não exploradas neste trabalho, a saber, a do corporativismo e a do insulamento burocrático.

eficácia ao encaminhamento de demandas a essas instituições, principalmente com relação a furtos, como foi o exemplo encontrado em Santos, e muito frequente também na comunidade da Barreira e adjacências. No decorrer do trabalho de campo foi possível não apenas ouvir relatos, mas inclusive presenciar situações, relacionadas à ocorrência de furtos na comunidade, sobre as quais a natureza da atuação da polícia foi o que determinou a busca da solução “por conta própria”. Em alguns relatos os moradores pontuavam que nem conseguiam “dar queixa”, pois já eram questionados sobre a existência de provas no balcão da delegacia. Em outras falas o que se percebia era o descrédito já instaurado, levando o cidadão a nem tentar resolver a situação pela via institucional. Percebe-se, nesse exemplo especificamente, o quanto é o comportamento das instituições que se inscreve nas escolhas dos cidadãos, e não o contrário, como deriva da leitura do trecho destacado de Santos. Por outro lado, foram recebidos relatos também, de atuação prontamente eficaz da polícia, quando o objeto furtado fora da casa de um ex-policia.

Com relação à questão habitacional, a busca da solução “por conta própria” tem sido historicamente a via mais utilizada pela parcela mais empobrecida da população, e não necessariamente “em desespero” das instituições públicas, como sugere Santos. A presença do poder público municipal na comunidade da Barreira, no que se refere à garantia do atendimento ao direito constitucional à moradia digna, simplesmente não se faz notar. Nem mesmo com a possibilidade de remoção anunciada no projeto do bosque lagunar, que menciona ainda a realocação em unidades do Programa Minha Casa Minha Vida, e com as diversas visitas do então candidato à reeleição para a prefeitura, durante a campanha eleitoral de 2016, acompanhada durante o trabalho de campo na localidade, o assunto foi pautado com transparência e objetividade, limitando-se o candidato a responder, quando indagado sobre a garantia da permanência dos ocupantes na localidade, que “ninguém vai ser removido” - fala que, muitas das vezes, permaneceu desacreditada pelos moradores.

O que se pretende ponderar com essas observações é que, a mencionada “cultura cívica”, a que se referiu Santos no trecho citado, não pode ser pensada, ela mesma, sem vinculação com o contexto concreto de existência das instituições e dos cidadãos. Como enfatiza Bourdieu “probabilidades objetivas” de atendimento universalista por parte dos agentes públicos, se inscrevem nas “esperanças subjetivas” dos cidadãos que, a partir dessas se dirigem para uma ou outra forma de busca de soluções para seus problemas. No caso da ameaça de remoção na comunidade da Barreira, é o comportamento do

poder público municipal, historicamente reconhecido pelos moradores em sua opacidade e inconstância, que determina a recorrência ao clientelismo no legislativo. E a argumentação do próprio Santos também não desconsidera esse fator.

Assim, reconhecendo toda a complexidade embutida em processos de transição social, é necessário reconhecer a procedência da sabedoria popular: o exemplo *também* vem de cima. Que evidências ilustrativas será possível selecionar a fim de especular sobre a qualidade cívica do país face ao híbrido institucional em que todos vivemos? (1993, p.110).

Quando se fala em clientelismo, via de regra, o que se procura apontar é a atitude do cidadão comum, que troca seu voto por um favor oferecido por um político populista, mas o que se busca problematizar a partir da leitura desse trecho de Santos é exatamente o “exemplo de cima” que esse cidadão percebe o tempo todo. Nunes explicita bem essa difusão do sistema de trocas de favores que “atravessa a sociedade [brasileira] de alto a baixo” (1997, p.53).

As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos -isto é, aqueles que apoiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores, como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o diretor escolar e o serviço local de saúde (*id. ibid.*).

Como já mencionado em momento anterior deste capítulo, os serviços de saúde e educação presentes na localidade foram os que se apresentaram de forma mais universalista com relação ao atendimento prestado à população. Foi apontado igualmente, que se observou a existência de critérios personalistas na composição das equipes de trabalho dessas instituições – conforme destaca Nunes no trecho acima reproduzido, a respeito das nomeações de chefes e diretores. No caso do Posto de saúde Ernesto Che Guevara, a observação se aplica, mas no caso da Escola Municipal Maralegre a diretoria tem sido definida em consulta à comunidade escolar e referendada pela Fundação Municipal de Educação – portanto, escapando do sistema clientelista. Mas não se observou, no entanto, que as diferentes maneiras de recrutamento dos dirigentes das duas instâncias, tenha redundado em diferenças substantivas com relação à natureza do atendimento universalista prestado por ambas. Donde se pode argumentar, que o clientelismo, por si só, não necessariamente atua como enfraquecedor da cidadania. Assim como também já observara Nunes, que o universalismo de procedimentos também não garante sozinho a consolidação do processo democrático.

A observação das manifestações concretas dos serviços e políticas públicas municipais na região pesquisada revelou, portanto, que os diferentes padrões de atualização dessas ações no cotidiano dos indivíduos, conformam um cenário de grande complexidade que não pode ser bem compreendido sem um esgarçamento de fronteiras analíticas rígidas entre as diferentes gramáticas. Pois como também aponta Santos “nenhuma sociedade e, pois, também não a brasileira, se fragmenta em escaninhos nos quais se abrigam separadamente o bem, o mal, o joio e o trigo. As sociedades são e sempre serão uma complexa mistura de tudo isso” (2006, p.268).

Especificamente no que tange à política habitacional, mesmo não se fazendo presente na localidade nos momentos de realização do trabalho de campo, o que se propõe no projeto formalmente existente (mesmo que aparentemente estagnado) é a realocação de famílias para unidades do Programa Minha Casa Minha Vida, cujo desenho, recorrentemente foi apontado por estudiosos como comprometido por relações de favorecimento a empreiteiras. Esse clientelismo “no alto”, pouco tematizado nos trabalhos sobre o tema, é apontado por Nunes quando desfia a extensa rede de favores que compõe o sistema institucional brasileiro.

Além desses meios tradicionais de patronagem, outros meios “indiretos” são criados, como linhas de crédito a serem utilizadas por fazendeiros ou homens de negócios locais, através do Banco do Brasil ou outros bancos estatais e agências de desenvolvimento. Empreiteiros e construtores que trabalham para o Estado por contrato frequentemente se beneficiam das redes de relações a fim de receber pagamento imediato pelos serviços prestados (1997, p.53).

Muito embora se almeje que toda destinação de recursos públicos seja regida pela gramática do universalismo de procedimentos, não é possível também afirmar que o fato de empreiteiros receberem “pagamento imediato pelos serviços prestados” em virtude de relacionamentos pessoais seja um fator tão importante para os rumos da política habitacional. O que efetivamente se constitui em prejuízo não só para o Estado, como principalmente para a população beneficiária, é a qualidade dos empreendimentos entregues, que são devidamente aprovados por avaliações técnicas da Caixa Econômica Federal. Nesse ponto surge um outro elemento a ser problematizado: a associação que usualmente se estabelece entre critérios técnicos, impessoalidade e modernização democrática. Tal discurso se apresenta com bastante frequência na contemporaneidade vinculado ao termo “gestão”, para indicar neutralidade e competência, sem que haja nenhuma evidência empírica apresentada para sustentar tais associações. Pelo contrário, na observação justamente da implementação do MCMV, podem ser observadas

inúmeras situações em que as avaliações técnicas não garantiram nem neutralidade nem competência na gestão dos recursos públicos.

O caminho a ser percorrido para a sistematização das implicações da coexistência das diferentes gramáticas no cenário político e institucional brasileiro parece ter ainda muitas lacunas a serem preenchidas, e somente através da observação de dinâmicas concretas acredita-se ser possível identificá-las e procurar sua superação. O que se observou até aqui foi que, nem o clientelismo, nem o universalismo de procedimentos, por si sós, podem ser responsabilizados por sucessos ou fracassos de políticas sociais. A respeito do clientelismo, por exemplo, Santos é enfático:

A questão relevante não é a de saber se uma sociedade contém ou não políticas clientelísticas. Todas as contém. Essencial é esclarecer que tipo de interação entre políticos, eleitores e burocracia pública aumenta a probabilidade de que se produza este ou aquele tipo de resultado, inclusive o de alimentar as disparidades sociais (2006, p.253).

Na ausência de uma posição transparente e objetiva por parte da prefeitura municipal, com relação à sua situação habitacional, os ocupantes da Barreira seguem sua vida cotidiana, se fazendo valer das interações com políticos e com a burocracia pública, pelos meios que possuem e que historicamente se apresentaram naquele contexto como eficazes, ou simplesmente os únicos possíveis.

As construções de “puxadinhos” continuam ocorrendo normalmente; num certo domingo a comunidade se reúne para a tradicional feijoada que acompanha o ritual de “bater a laje” - numa demonstração de esperança e alheamento ao mesmo tempo. Não é possível “ficar parado esperando a prefeitura vir aqui resolver a nossa vida” – esclarece a dona da casa que vai ganhar o segundo pavimento. Essa movimentação permanente daquelas pessoas, no entanto, nem sempre é percebida em toda sua força e potencialidade. E é justamente nessa compreensão que se pretende avançar com as reflexões do capítulo seguinte.

CAPÍTULO 5.

Participação social, clientelismo e cidadania: desconstruindo conceitos.

No capítulo anterior procurou-se explicitar a natureza da presença do poder público municipal na localidade, percebendo-a num transitar permanente entre o universalismo de procedimentos e o clientelismo, e algumas situações mesmo de sobreposição entre as gramáticas.

Acompanhando a argumentação de Santos (1993, 2006), procurou-se demonstrar as relações entre a política social, o populismo e o clientelismo, na formação social brasileira, para, em seguida, incorporar a análise de Nunes, que compreende o funcionamento do respectivo sistema institucional de maneira sincrética, onde operam simultaneamente quatro “gramáticas”, a saber, “clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.” (Nunes, 1997).

A partir do instrumental analítico apresentado foi possível perceber então como a presença do poder público na localidade se caracteriza por uma transitoriedade permanente e fluida entre as gramáticas clientelísticas e universalistas, conformando um cenário onde as ações operam até mesmo no nível da sobreposição entre os domínios.

Tendo compreendido esse cenário de permeabilidade entre as características das ações públicas na localidade, percebe-se igualmente, o quanto as escolhas dos habitantes da região com relação às maneiras de canalização de demandas e busca de soluções, terminam por operar também nesse trânsito permanente e aponta-se para a necessidade de relativização das fronteiras que definem essas gramáticas.

A observação do cotidiano da localidade revelou que ali se desenvolvem práticas específicas, resultantes, por sua vez, de saberes incorporados que as orientam e dão forma, nas lutas permanentes por acesso a bens e serviços públicos. Tal observação apontou para a necessidade de se buscar apreender os sentidos das ações tal como são percebidos pelos próprios sujeitos, resgatando racionalidades próprias e lógicas internas, que dão substância às mesmas, e conformam uma forma própria de participação na condução dos problemas que atingem a comunidade, que garante, por fim, os resultados que se verificam.

Essa é a tarefa a que se dedica o presente capítulo: compreender a participação social em suas diferentes expressões, e as trajetórias que determinam as estratégias a serem acionadas pelos sujeitos demandantes, demonstrando a pluralidade de formas de ações reivindicativas, a partir do contexto concreto observado na ocupação da orla da

Lagoa de Piratininga, que não se enquadrava nas percepções iniciais acerca do que significa “ser um cidadão participativo”.⁴⁵

5.1. Compreendendo a participação: diferentes enfoques e algumas problematizações.

No dia 26 de agosto de 2017 o carro de som percorria a orla da Lagoa de Piratininga anunciando “o pontapé inicial” em defesa da referida lagoa. O ato, convocado pelo vice-presidente da Associação de Moradores do Cafubá (AMAC), previa “concentração no campo da Barreira” às 9 horas daquele sábado. Pelas observações já acumuladas até então, era esperada uma baixa adesão dos moradores, mas o resultado surpreendeu: só estiveram lá os funcionários da Companhia de Limpeza Urbana de Niterói - que prepararam antecipadamente o local para o evento – e alguns adolescentes vestindo camisetas estampadas para o ato, mas que sequer se posicionaram no “campo” previsto para a “concentração” – tendo permanecido afastados, a observar, tal qual a pesquisadora, a ausência completa de manifestantes. O próprio vice-presidente da Associação - que protagonizara a convocação – também não foi visto por lá.

A explicação imediata compartilhada pelos poucos presentes e por moradores do entorno que, mesmo estando ali, também não se apresentaram para participar do evento, era de mesmo teor do que foi escutado inúmeras vezes pela pesquisadora, nas tentativas de compreensão acerca dessa aparente desmobilização dos habitantes da localidade com relação aos problemas que os atingem: “as pessoas são muito acomodadas, ninguém quer saber de lutar por nada, só aqueles que já tem uma intenção de entrar pra política, e nesses não dá pra confiar” – argumenta um morador que, como todos os outros ouvidos no trabalho de campo, prefere não ser identificado na pesquisa.

O desfecho do evento, bem como a explicação repetida, traz à tona a principal inquietação inicial do projeto da pesquisa: porque os ocupantes da orla da Lagoa de Piratininga não se organizavam, não se mobilizavam, na defesa de seu território diante da ameaça de remoção colocada pelo projeto do bosque lagunar? Porque não lutavam pela Lagoa como seu local de moradia?

⁴⁵ A percepção que se tinha a respeito de como se define um “cidadão participativo” se ancorava na crença de que seria aquele que frequenta as assembleias da associação de moradores regularmente e interfere nos debates e votações; comparece às audiências públicas de discussão do Plano Diretor de sua cidade, enfim, se faz valer dos instrumentos institucionalmente disponibilizados para a participação.

A literatura até então estudada acerca de movimentos sociais e lutas por direitos – e aí nem só especificamente pelo direito à moradia, mas com relação à participação social em geral – apontava para uma linha de explicação baseada na compreensão dos processos reivindicativos como movimentos de fluxo e refluxo que, muito embora não esvaziados de seu caráter histórico, aparecem como dotados dessa característica de “flutuação” como algo intrínseco, naturalizado e não problematizado. A partir de uma tal perspectiva, caberia ao estudioso do tema identificar o período em que tal processo se encontra e no mais, identificar as possíveis explicações para tal momento, seja ele de maior ou menor potencial participativo. A natureza e a qualidade da participação em si, não são objeto de análise nessa perspectiva, ou seja, se os moradores não comparecem ao ato em defesa da Lagoa é porque atravessamos um momento de “anestesia” (ARANTES, 2013, p.5) da mobilização social e a tarefa do estudioso é tentar compreender os determinantes desse momento. A “não-participação” fica esvaziada de um sentido próprio, e isso incomoda a pesquisadora, na medida em que as observações resultantes do trabalho de campo indicam, ao contrário, que as ações dos ocupantes da beira da Lagoa de Piratininga – mesmo quando tomam a forma de uma aparente inação - podem ser classificadas como qualquer outra coisa, menos como irrefletidas ou não dotadas de fortes significações e intencionalidades.

Na tentativa de uma compreensão mais aproximada dessa realidade observada, em contraste com explicações consolidadas no campo dos estudos sobre mobilizações sociais, tornou-se pertinente então, proceder a uma revisão da literatura acerca da participação social, no sentido de identificar contribuições e lacunas encontradas nas diferentes abordagens sobre o tema, para então apontar caminhos que se prestem a dar conta do material empírico encontrado na pesquisa.

A revisão bibliográfica sobre participação indicou que os estudos têm gravitado em torno de duas grandes linhas de compreensão do fenômeno. No decorrer das leituras pode-se observar, caracterizando uma dessas linhas, a ocorrência de abordagens de matriz macroestrutural que procuram avaliar a natureza e a qualidade dos dispositivos participativos no sentido de promover o engajamento dos cidadãos e o conseqüente aprimoramento da democracia. A partir dessa perspectiva a participação passa a ser avaliada pelo prisma da eficácia dos instrumentos instituídos para garanti-la e dar-lhe expressão no interior de um sistema democrático.

Especificamente no que tange à questão da moradia, o foco dos estudos recai sobre a qualidade e a adequação dos dispositivos, no sentido de propiciar e permitir o

engajamento dos representantes da sociedade civil nas discussões sobre o modelo de cidade que aparece proposto pelo poder público. No caso brasileiro é possível encontrar trabalhos representativos dessa linha de compreensão sobre a participação social, no interior da produção dos urbanistas vinculados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (TONELLA, 2009; BONDUKI, 2007; ARANTES, 2013; COSTA, 2015). Para os fins desse capítulo, optou-se por denominar essa linha de compreensão como normativa-avaliativa, em função de suas características mais destacadas⁴⁶.

Numa outra vertente de observação do fenômeno participativo, observou-se o deslocamento do foco em direção aos sujeitos em ação, no interior de dispositivos mais ou menos institucionalizados, a partir de uma perspectiva de matriz microssociológica, resgatando o sentido das práticas tal qual elas são efetivamente experimentadas pelos participantes, em suas diferentes formas de inserção e engajamento. Nessa linha se enquadram estudos que se reapropriam de instrumentais da história e da antropologia, que permitem explorar aspectos não tematizados nos trabalhos de inspiração macroestrutural, e que revelam dimensões pouco exploradas do fenômeno participativo (CEFAÏ, 2012; NIQUE FRANZ, 2016). No âmbito dos estudos produzidos acerca da questão específica da moradia, sobre a participação popular nas discussões de política urbana no Brasil, não foram identificadas, até o presente momento, contribuições advindas dessa linha de observação. Convenciona-se aqui denominar essa matriz de indutiva-analítica.

5.1.1. Concepção avaliativa-normativa: contribuições e problematizações.

Os estudos sobre participação vêm se consolidando como um campo de investigação de forte interesse e potencial. Diferentes autores têm se dedicado ao tema, demonstrando o alcance da questão, apropriada, no entanto, a partir de preocupações bem distintas. Pode-se encontrar o interesse no estudo da participação tanto por parte de uma “nova direita” como “resposta necessária aos impactos nocivos do Estado-providência na construção de uma cidadania ativa” (MILANI, 2008, p.554), quanto da

⁴⁶Tal denominação – bem como a que se refere à outra linha identificada - se constrói unicamente para fins analíticos e expositivos, não possuindo a intenção de encerrar num círculo fechado de interpretação do fenômeno participativo, os trabalhos aí englobados. Assumindo antecipadamente as limitações de tal procedimento - em virtude do amplo espectro de estudos existentes e as matizações e interseções entre as diferentes abordagens – acredita-se, no entanto, ainda assim, na validade do recurso.

parte de estudiosos da democracia participativa que sugerem um “(re) surgimento [da participação] baseada em diferentes formas de delegação da representação” (*id. ibid.*).

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 representa o marco temporal de onde geralmente partem tais estudos. Tendo introduzido dispositivos importantes de participação, num momento histórico de retomada da democracia no país e com forte envolvimento da mobilização popular em sua discussão, ficou conhecida inclusive, como a “Constituição Cidadã”. Os desdobramentos dessa movimentação vão ter interpretações diferenciadas nos estudos subsequentes sobre os rumos do tão desejado incremento da cidadania, mas via de regra são marcados por observações de cunho mais avaliativo do que analítico e se centram na busca de elementos explicativos para a eficácia ou não dos instrumentos disponibilizados, na garantia do exercício da participação social.

Na medida em que o interesse na revisão bibliográfica sobre participação teve origem na investigação acerca das limitações e possibilidades de protagonismo participativo das populações potencialmente beneficiárias na formulação e implementação de políticas habitacionais, cumpre aqui destacar, que as primeiras leituras sobre o tema se concentraram nos estudos da área do urbanismo – âmbito onde se situa majoritariamente a produção sobre política habitacional. Naquele contexto a concepção avaliativa-normativa é predominante e os estudos se debruçam sobre os instrumentos e dispositivos em sua maior ou menor eficácia. O papel dos movimentos sociais, nesses trabalhos, é destacado no momento das discussões que antecederam a promulgação da Constituição de 1988 – sendo a participação dos atores relacionados à luta pelo direito à moradia e à questão urbana em geral, bastante ressaltada, como se observa em Tonella:

A questão urbana ganhou a cena política ao longo da década de 1980. Movimentos populares e entidades debruçadas na causa da habitação e do acesso democrático à cidade se articularam em nível nacional e o processo culminou na elaboração de uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte. Nesse contexto, situavam-se: movimentos populares de creches, mutuários do Banco Nacional de Habitação, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, mutirantes etc. A Constituição foi promulgada em 1988 com um capítulo dedicado à questão urbana e com mecanismos que garantiram a possibilidade da participação ampliada da sociedade nos processos e que se mostraram fundamentais para o desenho atual da democracia no Brasil. Além disso, foi criado em 2003 o Ministério das Cidades, o que pela primeira vez garante o tratamento das políticas urbanas de forma integrada. Em complemento, o Conselho das Cidades surgiu como resultante de mobilizações ocorridas no país e que culminou com as Conferências das Cidades nos três níveis

administrativos. O Conselho pressupõe, segundo a sua composição, a possibilidade de diálogo entre as esferas de poder com a sociedade organizada (TONELLA, 2009, p.2.).

A análise que se segue, no entanto - realizada a título de uma espécie de balanço de 20 anos da implementação dos instrumentos e dispositivos de participação a serviço da questão urbana - já não confere mais tanta eficácia às ações dos sujeitos, na sequência da luta pelo direito constitucional, garantido - segundo esta mesma linha de compreensão - pela atuação organizada, naquele momento anterior.

A emergência dos movimentos populares na década de 1980 no cenário brasileiro em contexto da luta pelo fim do regime militar, como tratamos acima, foi celebrado pela academia e gerou inúmeras análises. Textos fundamentais como o de Sader (1988) que apontavam a “entrada em cena” dos novos atores, referenciaram uma vasta produção bibliográfica. Com o processo de ampliação da participação democrática e a conseqüente abertura de canais institucionais de diálogo e negociação com os órgãos públicos, a década seguinte foi entendida pelos analistas como de refluxo dos movimentos de massa e populares em nome da utilização dos canais institucionalizados (*id.* p.16).

Essa linha de compreensão da participação, que identifica a entrada em cena de “canais institucionalizados” com um “refluxo” da mobilização social, atribuindo ao próprio processo de institucionalização o fator preponderante desse movimento, é encontrada ainda em outros estudos dedicados à questão da moradia (ARANTES, 2013; COSTA, 2014).

Mas ao mesmo tempo em que esses estudos conferem um papel de destacada importância à participação social no momento das discussões da Constituição de 1988, identificam nos períodos subsequentes o esvaziamento de todo aquele potencial mobilizador anterior, encontrando a explicação para essa “anestesia” (ARANTES, 2013, p.5.) no próprio fato de suas lutas terem sido bem-sucedidas. Nesse sentido, a argumentação defendida pelos autores, leva a percepção de que a existência de dispositivos e instrumentos institucionalmente constituídos para garantir a participação, seriam justamente os responsáveis pela desmobilização.

Encontramos em Avritzer (2008) uma argumentação que desemboca na problematização dessa perspectiva. Ao apresentar “algumas reflexões heterodoxas” acerca de desenhos institucionais participativos, o autor procede a duas críticas fundamentais:

A primeira crítica diz respeito ao fato de que um conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de

comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais. A segunda está relacionada à própria abrangência do conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, mas apenas as instituições resultantes do processo de autorização da representação. Implicitamente, ao excluir as formas de participação do hall das instituições, esta literatura continua operando com uma oposição entre participação e institucionalização que há muito tempo não é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação (p.45).

Como sustenta o autor, tal oposição obscurece mais do que ajuda, na compreensão do fenômeno participativo em suas diferentes formas de expressão. A anunciada “heterodoxia” das reflexões de Avritzer, aponta ainda outros elementos importantes para as tentativas de compreensão da realidade observada no que se refere às ações dos ocupantes da orla da Lagoa de Piratininga. Ao indicar a necessidade da consideração de “comportamentos e expectativas dos atores sociais”, “práticas participativas” e “formas de participação” excluídas do “hall das instituições”, a abordagem de Avritzer introduz dimensões nem sempre exploradas nas elaborações teóricas dedicadas ao estudo da participação, que parecem possuir um potencial explicativo bastante promissor quando confrontadas com a realidade da ocupação da ciclovia.

No entanto a sequência da argumentação apresenta o “conceito de instituições participativas” (*id.*) - concebido para acrescentar aos estudos sobre participação, “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (*id. ibid.*) - e, ao elaborar três tipologias de desenhos participativos, realiza um movimento de padronização das mencionadas diferenças e passa a se concentrar na análise da efetividade dos diferentes modelos elaborados, em relação ao contexto em que se realizam. Muito embora esse movimento termine por afastar a tipologia elaborada por Avritzer das possibilidades de compreensão dos processos observados na comunidade da Barreira, ela aponta ainda alguns elementos a serem destacados como contribuição à complexificação da análise, que o contexto em questão vem demandando.

A partir das diferentes formas de inserção dos atores nos processos deliberativos, Avritzer classifica três modelos de desenho institucional participativo: 1) de baixo para cima – exemplificado pelos orçamentos participativos; 2) de partilha do poder – exemplificado pelos conselhos de políticas; e 3) de ratificação pública – exemplificado pelos planos diretores municipais. Tais modelos, segundo o autor, podem ser compreendidos e diferenciados de acordo com três variáveis intercambiáveis: a) iniciativa na proposição do desenho; b) organização da sociedade civil na área em

questão; e c) vontade política do governo em implementar a participação. Definidos os modelos e as variáveis, a análise prossegue na investigação das diferentes formas que assumem, em quatro municípios brasileiros.

Avritzer argumenta que “as principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos” (2008, p.47). Mas como a análise se concentra na adequação do desenho (p.61), a investigação acerca de eventuais determinantes sobre uma maior ou menor “organização da sociedade civil” nos diferentes contextos observados, e da maior ou menor “presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos”, (p.47) não é tomada como procedimento passível de contribuição. Tais fatores aparecem nos dados empíricos expostos, mas não são problematizados.

Por exemplo, Avritzer considera que o município de Porto Alegre tem um “associativismo comunitário bastante forte [...] ao passo que Salvador continua tendo um associativismo comunitário fraco” (p.47) e que essa condição pré-existente nos dois diferentes contextos, vai ter influência marcante no desempenho das diferentes instituições participativas. Mas a própria pré-existência da condição não é objeto da investigação, e em certo momento até parece existir uma contradição nessa premissa, quando o próprio autor apresenta a informação de que “o número de associações civis existente em Salvador é bastante alto (2.500 associações). O número de associações ligadas às políticas públicas é que é baixo” (2008, p.58). O que se depreende do cruzamento desses dados é que o grau de associativismo não se reflete mecanicamente no grau de envolvimento na formulação das políticas, portanto não deveria ser considerado como um fator tão determinante assim. Além do mais, se a qualidade da participação for dependente de um ambiente prévio de disposição ao associativismo, sem que se conheça os determinantes da conformação desse ambiente, fica impossibilitada a tarefa de descobrir como incrementar o desenvolvimento dessa disposição, em contextos pouco dotados da mesma. A partir de uma tal perspectiva, Porto Alegre, por exemplo, deveria ser sempre lugar de experiências participativas bem-sucedidas e Salvador o contrário.

Independentemente do fatalismo embutido numa interpretação que culmina em constatações dessa natureza, tiramos do próprio Avritzer outros dados que colocam em questão essa premissa. Especificamente com relação ao município de Salvador, ao analisar a implantação do Plano Diretor Municipal, o autor relata que o mesmo foi

objeto de anulação por parte do Ministério Público, em resposta a uma movimentação que denunciava a ausência da participação prevista no dispositivo e conclui: “O plano foi embargado pela justiça e foi retomado pelo prefeito seguinte que organizou uma audiência pública com mais de 800 pessoas entre ativistas e representantes de ONGs.” (*op. cit.*, p.59). Reconhecendo que se trata de um fato inusitado para um município “hostil à participação”, a análise de Avritzer – porque se concentra nos desenhos institucionais e não nos “comportamentos e expectativas dos atores sociais”, (mesmo tendo apontado tais fatores no início do trabalho) – desemboca na constatação de que foi o “desenho” o responsável pela garantia do processo democrático, e não a mobilização dos atores.

Este [caso do Plano Diretor Municipal de Salvador] é também interessante pela utilização do desenho institucional de ratificação para impedir um governo conservador de implantar a sua política urbana sem antes negociá-la com a sociedade civil. Ele mostra que, em contextos completamente hostis à participação, o desenho mais capaz de anular políticas particularistas é o desenho de ratificação pública (p.59).

Nessa mesma linha - de valorização de um ambiente prévio para a compreensão das experiências participativas – se encontra o trabalho de Milani (2008):

No entanto não há como pensar as experiências de participação social sem relacioná-las com as histórias políticas nacionais, a tradição cívica local, a cultura política e as estruturas de desigualdade socioeconômica de cada contexto (p.561).

Seguindo essa abordagem, as “experiências de participação social” sofreriam influência de fatores externos ao sujeito que participa, cujos engajamento e comprometimento com a cidadania estariam, eles mesmos, condicionados à posição ocupada no interior dessa estrutura. No entanto, ao se referir mais adiante a uma “crise de credibilidade da democracia representativa” (*id. ibid.*) que conteria as “múltiplas razões do crescente interesse pela introdução da participação dos cidadãos na gestão pública local” (*ibid.*), o autor introduz elementos que remetem mais à subjetividade, tais como: “apatia política dos eleitores”, “descaso popular por assuntos públicos”, “significativas taxas de abstenção eleitoral (nos casos em que o voto não é obrigatório)” e ainda “níveis elevados de corrupção na administração pública” (*ibid.*).

Neste ponto o trabalho de Milani vai de encontro aos estudiosos de participação, no campo do urbanismo, quanto identificam “anestesia”, “refluxo”, “apatia” e “descaso”, da parte da mobilização popular. Mas enquanto os trabalhos anteriormente citados se concentram na crítica ao próprio processo de institucionalização da

participação, o trabalho de Milani – ancorado ainda em resultados de outras dez pesquisas realizadas tanto na Europa como na América Latina – traz à discussão elementos exteriores aos dispositivos, com ênfase, porém, em determinantes de ordem macroestrutural, destarte a identificação de fatores relacionados à subjetividade do indivíduo. Cumpre destacar, porém, que neste estudo, a menção à apatia e ao descaso, aparece demonstrada nos dados das pesquisas com os quais trabalha.

Os estudos sobre participação que se desenvolvem através da linha de compreensão aqui denominada normativa-avaliativa, apresentam contribuições que merecem menção, independentemente das problematizações que suas leituras trouxeram à tona. Um primeiro ponto a ser destacado é que, ao questionarem os dispositivos, esses estudos chamam a atenção para o fato de que não se deve conferir excessiva expectativa ao poder de instrumentos institucionalizados, no sentido de serem capazes de dar conta da tarefa de garantir expansão, consolidação e qualidade para a participação.

O questionamento acerca da eficácia dos dispositivos, traz também a contribuição de direcionar esses estudos para a busca de outras dimensões da participação. Ao identificar no processo de institucionalização dos canais de participação a impossibilidade de garantir, por si só, a qualidade da mesma, esses trabalhos lançam o olhar para outras possibilidades de exercício e de compreensão da cidadania. Seguindo com Milani podemos acompanhar esse alargamento da concepção sobre participação:

Salientamos que a participação pode igualmente ser considerada na sua dimensão pedagógica (por exemplo: segundo princípios de uma educação para a emancipação política e por uma cidadania ativa); como controle social da gestão das políticas públicas (sem necessariamente participar da sua implementação); na sua dimensão simbólica (e aqui, participar contribui, por exemplo, para construir uma identidade coletiva de um movimento social); e como conquista política que, nesse caso, significa conquistar direitos, uma vez que políticas sociais distribuem não somente bens, mas igualmente poder” (*op. cit.*, p.558).

Ao problematizar os estudos sobre participação que se concentram nos aspectos institucionalizados do fenômeno, Nique Franz (2016) propõe uma percepção processual do engajamento dos sujeitos, mas não desconsidera a indicação, sustentada fundamentalmente pelos estudos de caráter avaliativo-normativo, que apontam um refluxo da participação a partir dos anos 2000.

Bem entendido, este marco teórico não pretende contestar as robustas evidências do declínio da adesão partidária. Tão pouco, a mudança de enfoque não evoca nenhum “redescobrimto” do militantismo. O que sim, cremos, é que ele provê um ferramental heurístico para que possamos adquirir uma compreensão mais aguçada das transformações em curso nas formas de participação político-partidária, em um contexto de inserção dos indivíduos em múltiplos espaços sociais e de proliferação da oferta participativa (p.95).

Moroni (2009), em um estudo centrado especificamente no direito à participação social no Governo Lula, no Brasil, aponta igualmente a importância da consideração dos diferentes lugares de onde se expressam os sujeitos participativos e da diversificação dos instrumentos disponibilizados. Muito embora partindo da crítica aos dispositivos institucionalizados, o autor desloca o foco do estudo para apontar como a multiplicidade dos atores envolvidos e suas diferentes condições de acesso a esses instrumentos pode interferir no exercício da cidadania, bem como o surgimento de novos dispositivos ainda pouco tematizados – introduzindo dessa forma elementos de ordem meso estrutural e ampliando o leque de compreensão sobre a própria natureza do fenômeno participativo. Nesse esforço, Moroni aponta alguns caminhos para a compreensão das diferentes manifestações da ação coletiva, ao destacar o papel de “outras formas de participação nesse sistema como, por exemplo, as ouvidorias, consultas públicas e formas não-institucionalizadas de organizações da sociedade civil”. (p.268). Mas também chama a atenção para a importância da consideração das diferenças e das desigualdades, no contexto da participação:

Ao longo dos tempos, as “diferenças” entre as pessoas e grupos sempre foram a origem das desigualdades, por isso, quase sempre, achamos que ambas são a mesma coisa. As estruturas de dominação e manutenção de privilégios de uma classe ou de um grupo sobre outros (status), que é a desigualdade, têm como base as diferenças de etnia/raça, local de nascimento ou de moradia, sexo, orientação sexual, nacionalidade, etc. e originaram formas muito diferenciadas de participação e, em muitos casos, de negação do próprio direito de participar (MORONI, 2009, p. 248).

O reconhecimento da necessidade de consideração dos instrumentos de natureza individualizada de participação, nos estudos sobre o fenômeno – tais como o são as ouvidorias e as consultas públicas – acrescenta às abordagens de natureza macroestrutural, elementos pouco explorados nesses trabalhos e abre caminho para a expansão da análise para além da dimensão do coletivo. Nesse mesmo sentido, contribui a incorporação realizada pelo estudo de Moroni, das questões ligadas às chamadas

pautas identitárias, para a compreensão da participação de maneira mais aproximada a expressões concretamente observadas.

Com relação à questão da moradia, podem ser encontrados ainda, trabalhos que se apoiam na noção de empoderamento, para referenciar o teor do engajamento das populações potencialmente beneficiárias de políticas habitacionais. Através dessa linha de compreensão, muito embora haja o reconhecimento de que ocorrem constrangimentos de ordem macroestrutural para o protagonismo dessas populações na garantia do direito constitucional à moradia digna, o foco dos estudos aponta para um papel mediador, facilitador, a ser assumido pelo Estado diante do problema que, uma vez empoderados, os sujeitos demandantes serão capazes de solucionar por seus próprios meios (SIMPSON, 2015). Tais perspectivas se desdobram, no âmbito de políticas habitacionais, em iniciativas de apoio público a mutirões e soluções autoaplicáveis para as populações em situação de precariedade habitacional.

A partir dessa abordagem, a participação adquire sua feição mais relacionada àquela “nova direita”, conforme apresentado por Milani (2008), onde seu papel seria o de promover uma “cidadania ativa”, como resposta “aos impactos nocivos do Estado-providência”.⁴⁷ A ideia do “empoderamento”, assim como os próprios processos de incremento da participação social nas políticas públicas, se situam numa região muito apropriadamente definida por Dagnino (1994, 2000, 2001, 2002) como uma zona de “confluência perversa” entre dois projetos antagônicos, mas que, se apoiam os dois, na valorização da participação social.

O processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas [...]

De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004, p. 95-6).

⁴⁷Como problematização dessa perspectiva aplicada ao contexto da luta por moradia, cumpre neste momento apenas destacar que, mutirões de autoconstrução são práticas há muito consolidadas entre as populações que se encontram em situação de precariedade habitacional, mesmo sem que tenha havido nenhuma mediação de agentes públicos no sentido de “empoderá-las” para a realização de tais soluções.

Destarte o distanciamento temporal da análise de Dagnino - que poderia indicar alguma desatualização das observações - a situação no Brasil pós-impeachment da presidenta Dilma Rousseff, se encontra bem próxima desse contexto de “confluência perversa”, talvez com menos força do chamado projeto democratizante, frente ao projeto do Estado mínimo. Dessa forma, a argumentação apresentada pela autora no bojo dessa discussão, a respeito do que ela denomina como um “deslocamento de significados” (p.98) das noções de participação, sociedade civil e cidadania, aponta elementos ainda muito pertinentes para a compreensão do fenômeno participativo.

Dagnino explica que “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (*id.*, p.97). E prossegue: “A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia” (*id. ibid.*). A argumentação em termos de “disputas de significados”, desenvolvida por Dagnino, permite avançar na compreensão do fenômeno participativo, para além daquela interpretação, já criticada por Avritzer, que opõe institucionalização à participação – a tese da cooptação, que, em última instância, reserva aos atores participativos um lugar cativo, fora do poder. Ao enfatizar que “qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário” (*op.cit.*, p.97), Dagnino coloca a questão em outros termos e permite não descartar a possibilidade da participação social se institucionalizar, sem se esvaziar de seus propósitos originais ou se afinar com um projeto antagônico que eventualmente se apresente atuando lado a lado. No entanto, a autora considera que existe um “risco real” de que essa contradição se concretize:

Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais (ONG) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Elas percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político [...] O risco -real- que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, *op.cit.*, p. 97).

Para examinar as condições de formulação desse “dilema” e, conseqüentemente as possibilidades de superação desse aparente antagonismo entre participação e institucionalização, Dagnino propõe uma análise que se concentre na noção de projeto político, no nível teórico, para que se possa proceder então, no nível empírico, à investigação das disputas em torno de diferentes matrizes de valorização dessa mesma participação. Com essa proposta a autora pretende superar perspectivas homogeneizadoras e redutoras dos significados, tanto da participação, como da própria noção de política e democracia.

Nesse ponto a proposta de Dagnino oferece elementos extremamente enriquecedores para a análise da participação, ao relativizar a premissa – muitas vezes tomada sem qualquer problematização – da “sociedade civil” como “polo de virtudes democratizantes” (DAGNINO, 2008, p.98). E ressalta ainda a importância do “reconhecimento de sua diversidade interna” para consolidar a defesa do argumento que enfatiza a necessidade de complexificação das análises.

No entanto, o caminho percorrido na sequência do pensamento da autora, deixa alguns questionamentos em aberto, notadamente com relação ao processo de “deslocamento de sentidos”, envolvendo não apenas a re-significação da noção de participação, quando apropriada pelo projeto neoliberal, mas também a própria concepção do que seja o “político”, dissociado, em sua essência, de qualquer componente individual, como se depreende da leitura do trecho a seguir:

Estreitamente ligada a esse processo de deslocamento, a noção de *participação*, que constitui o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos. Por um lado, a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade e a pobreza (*id.*, p.102).

A primeira questão suscitada pelo acompanhamento dessa argumentação diz respeito ao próprio processo de re-significação destacado pela autora: da forma como aparece exposto, deixa a impressão de não se tratar de um movimento permanente onde os sentidos disputados não estão jamais definitivamente assentados. Mesmo se referindo a disputas, a sequência da análise deixa margem a uma interpretação onde a apropriação de um significado por um dos polos da disputa parece estar concluída. Nessa esteira, a ideia de “solidariedade” aparece como algo negativo, porque teria sido “despolitizada”, tendo passado para o “terreno privado da moral”, para o âmbito do “individual” - associado, por sua vez, ao não-democratizante.

Tais correlações, muito embora amplamente difundidas e compartilhadas, trazem à tona (e mais ainda a partir do material empírico observado na presente pesquisa) uma questão central: não seria mais produtivo, do ponto vista analítico, relativizar essa fronteira entre o “terreno privado da moral” (pessoal) e o da “política” (coletivo, impessoal)? Será que a compreensão acerca da participação não ganharia mais, ao alargar esses limites, ao invés de enquadrá-los?

Perceber esse movimento de (re)significação do que seja “participação”, “cidadania” e “sociedade civil”, como um processo de disputa de sentidos, representa, com certeza, uma ampliação da abordagem que aqui se convencionou denominar de normativa-avaliativa. Essa percepção responde à necessidade de compreensão de processos concretamente observados, que não logram ser decodificados a partir de uma perspectiva que trabalhe com noções cristalizadas de participação, em função das quais os sujeitos passam a ser considerados como não-participativos, pelo simples fato de suas ações não se enquadrarem no modelo construído por uma “expectativa ortodoxa” de compreensão de mobilização social.

Outro elemento problematizável das linhas de compreensão de cunho normativo-avaliativo, e que cumpre agora ser retomado, é a vinculação entre qualidade da participação e a existência de contextos previamente dotados de condições tais como cultura cívica e confiança. Concebida a partir dessa ótica, a participação fica esvaziada do potencial de construir, ela mesma, tais condições; ao mesmo tempo em que não fica claro de onde poderia emanar a força para consolidar os contextos dotados das mesmas.

Em seu trabalho *Comunidade e Democracia*, Putnam (2000) se debruça sobre essas questões numa pesquisa de 20 anos nas diferentes regiões da Itália para concluir que os níveis diferenciados de cultura cívica e de confiança depositado nas instituições

pelos cidadãos do Norte e do Sul daquele país estavam mais relacionados às trajetórias históricas das regiões do que às intervenções do poder público.

Para definir o conjunto de pressupostos que Putnam associa ao bom desempenho institucional e, conseqüentemente, segundo sua concepção, a uma cidadania fortalecida, o autor desenvolve a noção de capital social. A posse de maior quantidade de capital social acumulado, resulta numa comunidade cívica robusta e, conseqüentemente mais democrática – ambiente onde a participação pode se desenvolver em plenitude. O próprio Putnam, porém, não evolui no questionamento acerca da precedência de maior volume de capital social acumulado para o exercício da cidadania, argumentando que é um “debate infrutífero” (p. 190).

Independentemente de querer evoluir, ou não, no debate acerca da direção da relação entre mudanças institucionais, a conformação de uma comunidade cívica e a qualidade da participação, tal perspectiva deixa pouco explorada a dimensão da ação concreta dos sujeitos participativos, se voltando mais para a ação desejada. Dessa forma, os trabalhos desenvolvidos segundo essa linha de compreensão, perdem a oportunidade de acrescentar elementos à análise que, com certeza, têm muito a contribuir para o estudo da participação, conforme se pôde observar na revisão da literatura de matriz indutiva-analítica.

5.1.2. Concepção indutiva-analítica: contribuições e problematizações.

Em trabalho no qual se propõe a apresentar o “estado da arte” em pesquisas sobre participação político-partidária, Nique Franz (2016, p.93.), sintetiza a vertente por ele denominada de *Sociologie Politique* - que tem, segundo o mesmo, expressão mais destacada no contexto francês - cujas características expostas, apontam para forte influência desta escola, na conformação da concepção ora apresentada.

A partir dessa perspectiva, a investigação acerca da eficácia dos instrumentos institucionalizados de promoção da participação, fica relegada a segundo plano, sendo privilegiada a observação da ação concreta dos sujeitos participativos, no interior ou não desses dispositivos. Ao explicitar a contribuição que tal abordagem pode incorporar aos estudos sobre participação, nesse caso especificamente se referindo à utilização de metodologia etnográfica, Cefai (2012) apresenta com clareza esse deslocamento do olhar:

Elas [as etnografias da participação] convidam a explorar, para além dos dispositivos identificados como participativos, os saberes cidadãos, as práticas eletrônicas, as conversações comuns ou as mobilizações coletivas. Elas restituem os formatos de engajamento nas assembleias e os estilos organizacionais das associações. Elas acompanham os momentos de emergência de uma participação não programada e procedem à tessitura de redes e processos dispersos no espaço e no tempo. Elas documentam a questão da aquisição da capacidade política e esclarecem os sentidos das recusas em participar (p.7 – tradução própria).

Voltando ao interesse inicial que deu origem à presente revisão bibliográfica, cumpre agora destacar a importância de se deter sobre uma abordagem que contempla formas de participação para além da militância em partidos políticos ou movimentos sociais; para além da frequência às assembleias das associações de moradores ou nas audiências públicas; para além da participação nos conselhos gestores de políticas públicas, todas essas formas já legitimadas e devidamente estudadas de participação - no entanto pouco observadas no contexto da pesquisa em curso sobre a ocupação da orla da Lagoa de Piratininga, cujas famílias se encontram ameaçadas de remoção.

Como já explicitado anteriormente, a própria pesquisadora partira de uma impressão inicial que parecia indicar apatia e desinteresse daqueles moradores, pela luta por suas próprias moradias. No entanto, a partir das primeiras observações mais sistemáticas no campo, ainda na etapa de formulação do projeto da pesquisa, começou-se a relativizar esse pressuposto. A observação direta do cotidiano da localidade, no sentido de ir precisando o escopo da investigação, foi revelando que havia, nas atitudes e percepções daquelas famílias, qualquer outra coisa que apatia e descaso. Ao contrário, foi-se observando uma realidade em que os assuntos políticos estavam sempre em debate, mesmo que muitas das vezes antecedidos de declarações de desinteresse pelos mesmos. Em virtude das intervenções urbanísticas de grande porte - e impacto - que estão em curso na região, observa-se igualmente uma forte difusão e troca de saberes sobre a localidade, entre ocupantes muito antigos e outros mais recentes – revelando, portanto, uma forma de engajamento que reivindica autoridade para opinar sobre as questões concernentes ao bairro, que prescindem das falas autorizadas nos espaços formalmente constituídos para tal finalidade. Todo esse cenário, instigante e intrigante para a pesquisa, demonstrou a importância de buscar referenciais para a compreensão acerca da participação, que se prestassem a avançar na decodificação desse universo. Estariam esses moradores realmente passando por um período de “refluxo” da mobilização e da luta pela garantia do direito à moradia?

Nesse sentido, a concepção aqui denominada indutiva-analítica, representou um caminho bastante promissor ao revelar, através dos estudos de caráter microsociológico, uma percepção ampliada acerca da participação, que permite incorporar elementos os mais diversos, usualmente não tematizados nos estudos, e assim refinar a compreensão a respeito do envolvimento ou não, da população, nos assuntos da esfera pública.

Cefaï (*op. cit.*) deixa claro essa proposta de, ao mesmo tempo em que se dirige para um alargamento da percepção do fenômeno participativo, contribuir para uma compreensão mais aproximada da participação em suas formas concretamente observadas. Ao introduzir o dossiê temático *Etnografias da Participação*⁴⁸ o autor defende a necessidade de precisar o sentido que é ali atribuído à participação: “situações que vão desde a mobilização coletiva de cidadãos auto organizados ou organizações comunitárias, até os dispositivos institucionais de consulta acerca de problemas urbanos” (p.1) e acrescenta: “Nossa escolha permite levar em conta, ao lado da participação nos assuntos públicos pelos canais oficiais, os modos de participação espontâneos nas mobilizações coletivas e todo um registro de práticas de participação que passa frequentemente despercebido” (*id. ibid.*).

Conforme apresentado anteriormente, no momento de construção do projeto da pesquisa, chamaram a atenção, justamente, comportamentos observados que já ofereciam elementos para a problematização de uma concepção de participação até então compartilhada, tanto com relação ao objeto, como com relação à hipótese. Havia uma percepção de que os moradores não se dispunham a participar e que a persistência de práticas clientelistas naquele contexto seria um obstáculo marcante para o exercício da (almejada) cidadania. Nesse sentido, as primeiras inquietações se dirigiam para a tentativa de compreensão acerca das motivações que levavam aqueles ocupantes a – supostamente – renunciar à luta pela garantia de seu direito constitucional à moradia digna, e se enfrontar pelas tramas dos acordos de favorecimentos de cunho personalistas – compreendidos, naquele momento, como representativos de uma participação não-cidadã, cujo resultado culminaria numa situação de permanente vulnerabilidade e dependência. Estava presente uma concepção, que tem forte repercussão em estudos sobre a participação das classes populares, que associa

⁴⁸A Revista *Participations*, dedicada a discussões sobre o tema que a nomeia, apresentou na edição 2012/3 (Nº4) um volume contendo especificamente trabalhos etnográficos sobre participação.

mecanicamente, clientelismo com ausência de capital social - necessário, por sua vez, ao fortalecimento da cidadania e da democracia.

Seguindo um questionamento apresentado por Carvalho (2001) em seu trabalho *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, cumpre destacar que o acionamento de práticas clientelistas responde mais a uma percepção, por parte das classes populares, de seu potencial de efetividade, do que de uma escolha irrefletida desses grupos. Tal percepção, por sua vez, se constrói na experiência vivida por essas populações, e se constitui como saber incorporado, a ser colocado em prática nos momentos concernentes. Nas palavras daquele autor: “Quem era menos preparado para a democracia, o povo, o governo ou as elites? Quem forçava os eleitores, quem comprava os votos[...]?” (p.43). E prossegue argumentando: “os votantes agiam com muita racionalidade ao usarem o voto como mercadoria e ao vendê-lo cada vez mais caro. Este era o sentido que podiam dar ao voto, era sua maneira de valorizá-lo” (p.44).

Através de uma análise cuidadosa onde o resgate histórico funciona como elemento problematizador, o autor apresenta uma compreensão sobre o fenômeno do clientelismo, que permite avançar na reflexão, acerca da existência e/ou da persistência da prática - fugindo de dicotomizações persistentes, porém pouco produtivas do ponto de vista analítico, que associam clientelismo/tradicionalismo/prevalência de relações personalistas, por um lado, e participação cidadã/modernização/fortalecimento das instituições, por outro.

Diversos estudos – entre os quais o trabalho de DaMatta intitulado *A casa e a rua* (1991), se destaca e exerce grande influência no contexto brasileiro - associam a predominância de relações personalistas na sociedade, a uma determinada conformação da (não)cidadania, marcada pelo chamado “jeitinho brasileiro”. Longe de querer problematizar a interpretação damattiana acerca das especificidades da formação social brasileira – tarefa essa, inclusive, já muito apropriadamente realizada por Souza (2001) – a presente menção aos trabalhos do autor tem apenas a intenção de confrontar alguns elementos apontados por DaMatta, que influenciam tantos estudos sobre o tema no Brasil, vinculando a (não) cidadania com relações personalistas. Sustentando uma oposição entre as noções de “pessoa” e “indivíduo”, o autor relaciona os contextos marcados pela atuação do indivíduo com a ocorrência de uma participação politizada e cidadã, ao contrário dos ambientes em que prevalece a figura da pessoa, que favoreceriam as relações clientelistas.

Em seu trabalho sobre o movimento dos “desocupados” em Buenos Aires, Rius (2012) observa que a mediação exercida por lideranças do movimento, no caso da distribuição de suprimentos alimentares, muito embora realizada sob forte caráter personalista, não engendra nos integrantes o sentimento de recebimento de favores, pelo contrário, a percepção dos membros do grupo que são beneficiados na ação, é exatamente a de que se trata de um direito do cidadão, na medida em que são recursos públicos que são empregados para o fornecimento.

Os membros do círculo interno não parecem sentir que é o mediador que concede favores de tipo emocional e pessoal, ao invés do Estado, governo local, provincial ou nacional, que distribui esses recursos. O prisma dos favores não dá conta do fato de que, nas formas de experiência observadas nas organizações de “desocupados”, isso constitui uma reivindicação dos direitos (p.124 – tradução própria).

Comparando diferentes dispositivos no Brasil e na Venezuela, Vilas-Boas e Tarragoni (2015) também apresentam elementos importantes para a compreensão da participação das classes populares, ao problematizar a associação unívoca entre clientelismo e despolitização dessas camadas.

Uma constatação se impõe à observação cruzada dos casos venezuelano e brasileiro. Na gênese da ideia participativa, o Estado parece perseguir dois projetos diferentes: de um lado, seus representantes ou seus partidos (como AD e COPEI na Venezuela) alicerçam a participação na produção de focos clientelistas nos bairros populares; de outro, novos atores políticos parecem, desde os anos 1970, conceber a participação como o inverso do clientelismo. [...] Dessa forma, na gênese da ideia participativa nesses dois países, não vemos jamais se desenvolver, de maneira monolítica, uma cultura estatal patrimonialista e clientelista no meio popular (*op. cit.*, p.109 – tradução própria).

Assim como problematizam a associação entre clientelismo e despolitização, os autores também apresentam elementos para um questionamento das fronteiras entre o pessoal e o institucional, representativos, por sua vez, do tradicional/clientelar, por um lado, versus o moderno/universal, por outro.

Se elas foram, em princípio, colocadas em oposição na literatura latino-americanista, as noções de democracia participativa e de clientelismo, fizeram doravante uma boa parceria nas análises contemporâneas dos dispositivos. Certos autores evocam a existência de práticas personalizadas de negociação entre os cidadãos e os atores político-administrativos que, colocadas à margem dos cenários formais de deliberações, se aparentariam a uma troca clientelista. Certamente, uma tal perspectiva permite revelar a pluralidade de formas de investimento nos dispositivos participativos, mas apresenta o inconveniente de colocar em oposição, de maneira dicotômica, os cenários formais e informais, supostamente apoiados sobre duas

lógicas diferentes: a universalidade deliberativa para os primeiros, e a personalização clientelista para os segundos. Uma tal dicotomia supõe primeiramente que o observador possa delimitar precisamente as fronteiras dos espaços de deliberação. No entanto, recusando a adoção de uma concepção por demais jurídica das instituições participativas e uma definição segundo suas regras de funcionamento somente, uma análise sociológica propõe a consideração das fronteiras de um dispositivo, como um objeto de negociação que é menos dado, do que construído, pelas práticas dos atores. Essa oposição esconde, por conseguinte, a interpenetração entre os modos individuais e coletivos de apropriação dos dispositivos (*id.*, p.112 – tradução própria).

Além do questionamento a respeito da associação entre relações de caráter personalista e uma espécie de participação não-cidadã - diretamente vinculada, por sua vez, a práticas clientelistas - os trabalhos desenvolvidos na perspectiva indutiva-analítica, trazem ainda importante contribuição no sentido de problematizar a própria noção de clientelismo. Combes (2011) apresenta uma análise em que propõe a noção de “intercâmbio em política” para pensar as relações usualmente classificadas como clientelistas nos diversos estudos com os quais dialoga, e argumenta:

Por outro lado, apesar de suas diferenças, estes trabalhos e os citados anteriormente, têm em comum o fato de seguir vinculando o clientelismo com o tema da pobreza e de focar-se unicamente no caso do clientelismo nos setores populares. Não tomam em conta que existe uma forma de clientelismo das classes médias e até mesmo das elites. Para estes autores – com exceção de Levitsky -, o desenvolvimento do setor privado aparece de maneira implícita como uma proteção contra a permanência de práticas clientelares. Este ponto permite sublinhar o viés de muitos estudos sobre o tema: uma visão normativa do clientelismo que se concentra nos fenômenos vinculados com o emprego público e os programas sociais dirigidos aos setores marginalizados. Com o crescimento da presença de empresários na vida política de muitos países desde os anos oitenta (Politix, 2008), é surpreendente que os livros coletivos recentes sobre clientelismo (Piattoni, 2001; Kitschelt e Wilkinson, 2007) não levem em conta o papel do setor privado e não investiguem a consequência desta onda de entrada de empresários na vida política (p. 20 – tradução própria).

Para esta autora, a ausência de dados empíricos que corroborem os argumentos apresentados nos trabalhos de caráter normativo com os quais se contrapõe, apresenta-se como a principal fragilidade desses estudos:

Por exemplo, podemos questionar fortemente a equivalência proposta por Ethan Scheiner (2007) entre o nível de clientelismo e o número de funcionários, quando nem sequer leva em conta a natureza dos postos (de carreira ou não), a forma de conseguir os empregos e o funcionamento prático da administração (p.20 – tradução própria).

Também em Souza (*op. cit.*), ao problematizar a interpretação damattiana sobre a sociedade brasileira, e a associação que dela resulta para a ideia de cidadania,

encontramos referência à importância do recurso a resultados de pesquisa de campo. Como exposto anteriormente, aquela interpretação se constrói sobre uma vinculação entre os níveis da “pessoa”, com o fraco desempenho das instituições - e, conseqüentemente, da democracia - por um lado; e o do “indivíduo”, com formações sociais dotadas de instituições fortes - e, por isso, mais democráticas - por outro. A consequência desse argumento para a concepção acerca do teor da ação política nos contextos de prevalência da “pessoa” em detrimento do “indivíduo”, fica assim sintetizada por DaMatta:

O resultado não passa, porém, despercebido à massa brasileira que vê na atividade política um jogo fundamentalmente sujo, onde existe de tudo, menos ética. Daí a expressão “fulano é muito político” para exprimir alguém que sabe cuidar de seus interesses pessoais (Da Matta, 1991 *apud* Souza, p. 94).

O paradigma de DaMatta para a construção dessa dualidade se fundamenta na comparação da sociedade brasileira com os Estados Unidos. Souza (*op. cit.*) vai mencionar, no entanto, a pesquisa empírica de Bellah e sua equipe, realizada nos EUA (1986) cujos resultados das entrevistas demonstraram que a atividade política naquela sociedade também não é vista com bons olhos pela população, e que a confiança dos cidadãos se consolida muito mais através de relações pessoais do que a partir de avaliações sobre o desempenho institucional.

Nas nossas entrevistas, ficou claro que para a maioria das pessoas com quem falamos, os marcos da verdade e da virtude são percebidos como encontráveis nas relações de intimidade e nas experiências mais pessoais. Tanto a situação social das classes médias, quanto o vocabulário da vida cotidiana já predispõem para a orientação no sentido das fontes privadas e pessoais de sentido. Nós também percebemos uma forte identificação com relação aos Estados Unidos como comunidade nacional. No entanto, apesar de a nação ser vista como boa, tanto “governo” quanto “política” possuem frequentemente conotações negativas (Bellah et al., *apud* Souza, *op. cit.*, p. 250, tradução do autor).

Voltando aos elementos em discussão acerca da vinculação entre personalismos, clientelismo e uma espécie de participação não-cidadã, e ainda mantendo o foco sobre os EUA, destaca-se então mais alguns argumentos problematizadores, encontrados agora no trabalho de Berger (2012) sobre os Conselhos de bairro em Los Angeles. Também através de estudo etnográfico, os resultados da pesquisa de Berger apontam justamente o quanto características de ambientes familiares são acionadas nas assembleias, no sentido de propiciar maior envolvimento, potencializando a construção de uma identidade coletiva, responsável, por sua vez, em conferir maior legitimidade às

discussões e deliberações das reuniões – atuando, nesse sentido, muito mais como fator de fortalecimento da participação e da democracia do que no sentido contrário.

Em Los Angeles nós descobrimos com esses conselhos, espaços onde é importante reter o tempo, antes de qualquer coisa, de celebrar e saudar os entes queridos e os familiares, onde nada comove mais do que ver as crianças da comunidade participarem da ajuda aos desabrigados de Venice e onde o devido respeito a uma vizinha doente suspende o julgamento crítico acerca da qualidade do projeto que ela submete à apreciação. Esse aporte “doméstico” do evento “cívico” (Boltanski, Thévenot, 1991) poderia ser explicado pela escala micro local na qual funcionam os conselhos de bairro? É forçoso afirmar que não. Não é raro, na verdade, que as sessões do conselho municipal da cidade de Los Angeles – 3,8 milhões de habitantes – sejam abertas sob uma apresentação desse tipo: o conselheiro municipal do Distrito 10, Herb Wesson, se apresenta à tribuna. Em seus braços um cachorrinho vestido numa combinação de violeta, que ele não para de acariciar afetuosamente durante todo o tempo de sua intervenção (pp.57-8, tradução própria).

Observa-se claramente nos dados apresentados, portanto, como não se sustenta a argumentação que opõe mecanicamente o exercício de participação cidadã com a prevalência de relações pessoais e de ambientes onde o sentimento exaltado é o da familiaridade. Nesse sentido, os resultados da pesquisa de Berger permitem operar uma inversão da argumentação de DaMatta, sem, contudo, descartar seus pressupostos. DaMatta propõe uma leitura da formação social brasileira em que o elemento personalista seria acionado em situações onde a cidadania – entendida enquanto reivindicação de direitos e não de favores - justamente não se realizaria – daí o recurso ao “jeitinho brasileiro”. Associa então, essas situações, ao ambiente da casa – espaço por excelência da familiaridade. A esse contrapõe o espaço da rua, hostil, porém capaz de resguardar a universalidade daquela mesma cidadania, pela impessoalidade (que ele associa com a noção de indivíduo contraposta à noção de pessoa). Agora observando o trabalho de Berger, vê-se que lá fica claramente demonstrado que a construção de um ambiente de familiaridade atua no sentido de fortalecimento da cidadania, e não de enfraquecimento, como deriva da leitura de DaMatta.

O trabalho de Berger permite igualmente problematizar outra vinculação algumas vezes presente nos estudos sobre participação, que remete à noção de “familismo amoroso” – espécie de ambiente onde o civismo estaria ausente e todos buscariam apenas favorecimentos pessoais para seus grupos afetivos. Essa ideia aparece em Putnam (2000.) na sua pesquisa sobre a Itália, onde constrói também uma argumentação que contrapõe familiaridade e ao exercício de cidadania.

Seguindo a argumentação de Putnam (*op.cit.*) a respeito da conformação de uma “sociedade cívica”, que engendraria, por sua vez, um melhor desempenho institucional (distante de práticas de cunho clientelista), observa-se que, para este autor, um dos elementos fundamentais para essa realização, é a existência de um ambiente de confiança. Confiança, para Putnam, é um dos componentes do “capital social”, que, quando acumulado por uma determinada sociedade, permite a consolidação daquele civismo - necessário, segundo essa perspectiva, ao bom funcionamento das democracias. A associação subjacente a esse raciocínio seria então: confiança → civismo → bom desempenho institucional → democracia forte; ao contrário: clientelismo → baixo desempenho institucional → democracia fraca. Ao proceder à associação entre clientelismo e relações personalistas, dentro da mesma lógica, estas últimas indicariam, portanto, a existência de ambiente dotado de pouca consciência cívica e, conseqüentemente, pouca confiança.

Além do estudo de Berger (*op. cit.*), sobre os conselhos de Los Angeles, encontramos também no de Balazard (2012), sobre as associações de London Citizens, dados que demonstram como a conquista da confiança é resultado de um trabalho de proximidade, de caráter pessoal e até mesmo familiar. A confiança não aparece, ou já existe, num determinado contexto e em outros não; ela é construída, e para essa construção, os elementos acionados são justamente os que, de acordo com aquelas associações anteriormente descritas, estariam vinculados a práticas enfraquecedoras da democracia. Veja-se em Balazard:

É sempre graças a essas entrevistas e aos *house meetings*⁴⁹, reuniões a domicílio ou no local de trabalho com os amigos, vizinhos e colegas em torno de temáticas identificadas pelos organizadores, que os líderes e os organizadores podem construir e depois testar as ideias das campanhas. Essas idas e vindas permitem elaborar as posições comuns e, sobretudo, mobilizar várias pessoas, muitas vezes ainda distantes da London Citizens. [...] No final dessa “democracia das relações face-a-face” (Mansbridge, 1983, p.3) não é um fim em si mesma, relacionada à busca de um melhor dispositivo deliberativo, mas um meio de representar numerosos membros “por antecipação” (Mansbridge, 2003, p. 515) e graças às relações de confiança assim construídas (2012, p.140 - tradução própria).

Tendo apontado as contribuições identificadas nos trabalhos de cunho indutivo-analítico, destaca-se, porém, que esses estudos deixam intocados alguns eventos concretamente observados, não contemplados por seu caráter microssociológico, pois

⁴⁹As expressões que apareceram em inglês no texto francês de onde se extraiu a citação, foram mantidas dessa forma na presente tradução.

como se observa em Milani (2008), a partir da análise das diferentes experiências de Orçamento Participativo nas regiões do Brasil “os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à participação, podendo inclusive aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos” (p.562).

A compreensão que essa reflexão sobre os diferentes tratamentos dados à questão, efetivamente trouxe, portanto, foi a da necessidade de interlocução produtiva entre as abordagens, no sentido de alargar e, dessa forma fazer avançar o conhecimento acerca do tema.

Assim como pôde-se observar em Dagnino, a importância de se considerar na análise os “deslocamentos de sentidos” e os processos de “re-significação” da participação (segundo a autora, operados pelo avanço do projeto neoliberal), cumpre incorporar essa dimensão também para a observação de possíveis movimentos de mesmo teor, operados, no entanto, no interior da chamada “sociedade civil”, percebida também através de práticas cotidianas diversas e heterogêneas. Ou seja, se o “projeto neoliberal” pode deslocar sentidos e re-significar noções, porque as ações ordinárias dos indivíduos e seus saberes, norteadores das mesmas, também não podem? Nesse sentido, restitui-se o caráter de disputa que Dagnino enfatizara, incluindo agora não só “projetos políticos” em confronto, mas também atores diversificados, que se engajam no jogo participativo através de diferentes maneiras.

A articulação da abordagem indutiva- analítica, com formas de produção de conhecimento mais “engajadas”, por assim dizer, permite, portanto, avançar nos dois domínios – o da reflexão e o da ação (separados, aliás, neste contexto, unicamente para fins explicativos), reconstruindo o sentido dialético necessário na construção de saberes sobre o social.

Assim pode-se observar, por exemplo, no trabalho de Priori e Tonella, (2016) onde os pesquisadores forjaram a noção de “seleção estratégica” para dar conta de diferentes formas de atuação encontradas nas associações de moradores no município de Sarandi no estado do Paraná. Também no estudo de Ottman (2006), a observação matizada de elementos de ordem macro e micro estrutural leva o autor a construir a categoria de “cidadania mediada”, com a qual procura uma compreensão mais aproximada sobre experiências concretas de democracia participativa em diferentes municípios do Brasil. Através de estudos de caso realizados nos municípios de São Paulo, Porto Alegre e Itabuna (BA), durante os anos de 2001 e 2004, todos sob a

administração do Partido dos Trabalhadores, o autor procura dar conta da permeabilidade entre elementos usualmente vinculados às noções de tradicional e moderno, mesmo em contextos onde a tônica seria o fortalecimento da democracia – processo este, concebido como erradicação de tradicionalismos.

Nesse mesmo sentido vêm-se colocando em questão na pesquisa em curso acerca dos dilemas da ocupação da orla da Lagoa de Piratininga, em Niterói – ameaçada de remoção pela política urbana do município -, a ideia de uma “cidadania possível”, para procurar compreender as formas concretas de participação observadas naquele contexto, que ora se aproximam de uma concepção, por assim dizer, mais “dura” de cidadania; ora tomam a feição de práticas clientelistas, associadas, por sua vez, a contextos de pouca expressividade de participação cidadã, mas que revelam, no entanto, um forte domínio dos meandros da ação política efetiva.

5.2. Trajetórias e estratégias dos sujeitos num cotidiano de lutas.

Na medida em que foram encontradas contribuições para a compreensão do contexto observado na comunidade da Barreira, advindas de ambas as linhas aqui expostas, e o caminho percorrido demonstrou a validade da interlocução entre as abordagens, procura-se agora resgatar das mesmas, os elementos que permitem avançar no entendimento das dinâmicas singulares do lugar.

Tanto em Milani (2008) como em Putnam (2000), a noção de trajetória é evocada, para ampliar a compreensão das diferentes formas que tomam a participação dos atores nos assuntos da esfera pública, bem como do desempenho das instituições. Nenhum dos dois autores, no entanto, avança na exploração do potencial analítico da noção. Foi em Velho (1994) que se encontrou a contribuição mais produtiva nesse sentido. Em seu ensaio “Trajetória individual e campo de possibilidades”, o autor analisa - através da observação de um contexto totalmente distinto, cumpre frisar – a dinâmica de um “projeto familiar de melhorar de vida” e as estratégias singulares que são acionadas pelos diferentes integrantes do grupo. Velho ressalta ainda, a importância da noção de projeto, conforme apropriada do pensamento de A. Schutz - segundo explicitação do próprio autor – que representa uma “*conduta organizada para atingir finalidades específicas*” (VELHO, *op. cit.*, p. 40). E muito embora seu ensaio proponha tratar de trajetórias individuais, justamente a partir da inserção da noção de projeto, se

restabelece a dialética entre a particularidade e a estrutura ampliada onde as ações se realizam, a saber, o “campo de possibilidades”.

As trajetórias dos indivíduos ganham consistência a partir do delineamento mais ou menos elaborado de *projetos* com objetivos específicos. A viabilidade de suas realizações vai depender do jogo e interação com outros *projetos* individuais ou coletivos, da natureza e da dinâmica do *campo de possibilidades* (*id.* p. 47).

Seguindo tal eixo de interpretação, optou-se pela análise da trajetória da família Miranda⁵⁰ - por ser uma das mais antigas na localidade delimitada para a pesquisa, e por englobar uma extensa rede, com ocorrência de diferentes matrizes de parentesco. A observação da movimentação dos Miranda, se apresenta como importante recurso para a compreensão da dinâmica de lutas cotidianas, que, muito embora não sigam os modelos reivindicativos organizados, conformam estratégias diversificadas, complexas e intersseccionadas, que se revelam, por sua vez, bastante eficazes - na medida em que se constata a permanência na região, ao longo de mais de 30 anos de informalidade da ocupação, em meio a toda sorte de “flutuações” das possibilidades de remoção. A crença na validade objetiva de tal opção, se ancora ainda numa concepção assim definida por Bourdieu:

Não podemos capturar a lógica mais profunda do mundo social a não ser submergindo na particularidade de uma realidade empírica, historicamente situada e datada, para construí-la, porém, como “caso particular do possível”, conforme a expressão de Gaston Bachelard, isto é, como uma figura em um universo de configurações possíveis (1989, p.15).

A chegada da família Miranda à localidade remonta ao final dos anos 1980, mas a consolidação de sua posição de destaque se ancora no próprio processo que dá origem ao nome da “favela”⁵¹. Na movimentação de construção da ciclovia - que previa o aterramento da faixa marginal da orla da Lagoa - o nível dos caminhos (ainda não eram bem ruas) transversais e da primeira paralela à futura via, ia sendo elevado - o que justificava a doação, por parte da prefeitura, de caminhões de aterro aos moradores dessas “ruas”, para que pudessem também elevar o nível de seus terrenos e prevenir problemas futuros com enchentes e alagamentos. Nesse processo de aterramento em “efeito dominó” (aterrava-se a orla da Lagoa e por isso era preciso aterrar também o seu

⁵⁰ Em razão de constrangimentos experimentados no decorrer da pesquisa de campo, optou-se por nomes fictícios, tanto de indivíduos como de suas respectivas localidades de origem.

⁵¹ Conforme destacado anteriormente, a classificação da localidade como favela, está longe de ser consensualmente compartilhada, razão pela qual aparece entre aspas no texto.

entorno) surgiram terrenos que antes não existiam⁵², e criou-se uma situação em que a ocupação de terras passa a ser visualizada, por alguns habitantes da localidade na ocasião, como possibilidade real de ganhos, imediatos ou não – como no caso dos que tinham como meta passar a viver do aluguel das casas construídas nesses terrenos - também com “doações” da própria prefeitura.

Nesse contexto se encaixa a família Miranda, oriunda de Natividade, cuja matriarca, D. Dalva Carvalho Miranda - mais conhecida como Vó Dalva – desempenhou papel de inegável importância no processo de crescimento da favela, sempre conseguindo - nas interações cotidianas com os funcionários das obras - mais um caminhão de aterro, mais uma passada de retroescavadeira, e arrumando mais um terreninho, para mais um de seus filhos. Através de suas táticas e estratégias, aparentemente desprovidas de significado político - na medida em que se dirigiram unicamente a seu grupo familiar –Vó Dalva constrói, no entanto, sólida posição de influência na localidade, extensiva ainda a seus descendentes. Ao término (que, na verdade, foi um abandono) da obra da ciclovia, a família Miranda já possuía “muitas” casas⁵³ na localidade e D. Dalva já havia “conseguido trazer” seus 17 filhos para Niterói.

Nenhum dos integrantes remanescentes da família Miranda se interessa pelo comparecimento às assembleias da Associação de Moradores, muito menos às Audiências Públicas de discussão do Plano Diretor Municipal (PDM). No entanto, uma observação mais cuidadosa revelou um alto grau de influência e uma posição de destaque no “cenário geopolítico” da localidade, ocupada pela família Miranda. Porém, pelo fato de ser, ela mesma, D. Dalva, “proprietária” de vários imóveis, posteriormente alugados - a possibilidade de envolvimento da família Miranda num movimento organizado de luta pela regularização fundiária, que resguardaria, por sua vez, os direitos dos moradores, se desenha de maneira muito remota. Curiosamente, no entanto, não se visualiza entre os ocupantes da localidade, nenhum indício de contestação com relação às ações de seu grupo familiar.

⁵²Na verdade, foi localizada posteriormente, uma planta de um loteamento ali previsto, embargado provavelmente por invadir a Lagoa. Os terrenos que foram surgindo com o aterramento da ciclovia eram identificados então com pedaços daqueles lotes. Dessa planta saíam as referências usadas por algumas famílias que se empenharam na legalização de seus terrenos através da usucapião.

⁵³É a própria Vó Dalva que faz questão de não precisar a quantidade de casas que possuía, se questionada sobre o porquê de continuar pobre mesmo tendo sido proprietária de tantos imóveis na favela. Limita-se a dizer que muitos ali dentro pegaram suas casas para morar e deixaram de pagar o aluguel.

Se por um lado, as estratégias de D. Dalva - baseadas no convencimento acerca das necessidades dela mesma e de sua família, e por se pautarem na obtenção de ganhos materiais dirigidos ao seu próprio grupo - poderiam indicar a preponderância de relações personalizadas e despolitizadas, na luta por moradia, marcadas pelo prisma dos favores, em detrimento da busca por direitos; por outro lado, o que se observa efetivamente, é a constituição de uma posição de liderança por parte dos Miranda, na localidade. Para avançar na compreensão dos mecanismos pelos quais, ações aparentemente despolitizadas, redundam numa posição de liderança no interior da comunidade, encontra-se em Vilas Boas e Tarragoni (2015) uma reflexão bastante produtiva, acerca da “categoria política da necessidade”. (p.117).

Um primeiro ponto a ser relativizado, e que as análises desses autores permitem compreender, é a oposição usualmente aceita sem questionamentos, entre a busca pelo atendimento de interesses individuais e a luta por direitos, associada por sua vez, ao bem-estar coletivo. A partir da observação de reuniões das Conferências Municipais de Mulheres em Recife, Vilas Boas pode concluir que

a personalização das reivindicações e das relações, não é contraditória com a busca de objetivos coletivos. Bem ao contrário, a ajuda pontual fornecida aos habitantes é percebida, pelo conjunto dos participantes, como um dos aspectos de sua missão que é defender a causa das mulheres, e mais amplamente, dos “direitos” juridicamente reconhecidos, mas aos quais o acesso permanece precário. Sob essa perspectiva, a evocação de situações individuais não se relaciona unicamente a uma cultura política clientelista, mas sobretudo a uma relação com o político onde a noção de “necessidade” ocupa um papel central e constitui um operador de explicitação do lugar ocupado pelo habitante dos bairros populares na organização política e social (p. 114 – tradução própria).

Nessa relativização das fronteiras entre o individual e o coletivo, entre a “cultura política clientelista” e a defesa de direitos, a análise da autora permite perceber como as apropriações singulares dos espaços de participação por parte dos sujeitos neles inseridos, e se fazendo valer de seus diferentes recursos, podem vir a operar um “deslocamento de sentidos”, tal como aponta Dagnino (2009) ao se debruçar sobre os desdobramentos da luta por maior participação da sociedade civil na esfera pública. Mas enquanto esta última credita aos diferentes projetos políticos em confronto nos dispositivos participativos, a capacidade de re-significar as noções que analisa, a saber, de sociedade civil, participação e cidadania, no estudo de Vilas Boas e Tarragoni, pode-se perceber como a operação de deslocamento de significados também ocorre em níveis microsociológicos e produz efeitos substantivos nos contextos onde se realizam. Nesse

sentido é que se pode compreender a posição de liderança conquistada pela família Miranda, a despeito do caráter aparentemente individualista de suas estratégias de atuação na localidade. Através da re-significação do que seja propriamente o político, percebido não mais como incompatível com a busca de atendimento a interesses particulares, nem com o acionamento de estratégias baseadas na evocação da necessidade – compreendida nessa perspectiva como uma “categoria política central no meio popular” (VILAS BOAS E TARRAGONI, *op. cit.*, p. 117) – pode-se então analisar a atuação da família Miranda para além da imediata percepção de um “familismo amoral” (Putnam, 2000), muito distante, por sua vez, da possibilidade de obtenção de uma posição de liderança não contestada na comunidade.

Avançando na análise, recorre-se agora à noção de “projeto” conforme apropriada por Velho (1994), para observar como a conduta de D. Dalva, na busca de melhores condições de vida para sua extensa prole, longe de se realizar de maneira instintiva ou improvisada, se constitui de maneira organizada e estratégica, no interior da qual, a necessidade vai então assumir a centralidade do processo. D. Dalva não deixa Natividade com seus 17 filhos “debaixo do braço” e “cai de paraquedas” na orla da Lagoa de Piratininga. Vai trazendo aos poucos, ocupando mais um terreno, construindo mais uma casinha e trazendo mais um; alguns já com suas próprias famílias vão morando e melhorando seus “barraquinhos”, outros ainda vão morar com ela mesma no começo, mas depois vão construir nos quintais de seus irmãos, de sua própria casa, e assim vão consolidando seu “projeto de melhorar de vida na cidade grande”. É uma conduta, sem dúvida “organizada”, muito embora não o seja nos termos em que usualmente se pensa o termo “organização”. É a “categoria política” (VILAS BOAS E TARRAGONI, 2015, p.117) da necessidade é o eixo principal da construção desse projeto, na medida em que as estratégias de D. Dalva, incluindo ainda seus filhos, são sempre baseadas na justificação de ser ela mesma e todos da sua família, aqueles “que precisam” – de mais um pouco de aterro, de mais um pouco de areia, de mais uns tijolinhos, de mais umas telhas de Brasilit e o que mais se apresentar ao alcance desses “necessitados”.

Na medida em que se trata invariavelmente de recursos advindos da prefeitura – mesmo que percorrendo caminhos distintos – a impressão imediata que se pode ter, é de estar-se diante de relações clientelistas, portanto despolitizadas e personalistas. No entanto, como destacam Vilas Boas e Tarragoni, ao observarem as diferentes formas que tomam o engajamento dos sujeitos nos dispositivos participativos por eles

analisados, para ter acesso a tais recursos, “é preciso justificar uma necessidade individual, colocá-la numa escala, negociá-la com aquela de seu vizinho, dando provas de empatia, de solidariedade e reciprocidade, exprimindo-a publicamente e recorrendo a uma linguagem moral.” (p.120). Nesse sentido, os autores concluem que

a necessidade, em sua abertura à alteridade, à publicidade e à política, se aproxima da busca por justiça. O indivíduo que deseja acessar os recursos públicos tem que se render ao “jogo” [...] Mesmo se suas intenções, durante todo esse processo, permanecem puramente estratégicas, o “jogo” da participação, é uma prova moral e pública, no sentido forte do termo.

Se transpusermos essas considerações a um nível “macro”, seremos tocados pela maneira através da qual o prisma clientelista restitui a politização popular (*id. ibid.*).

A partir de uma tal perspectiva, observa-se mais uma vez aquele “deslocamento de sentidos” evocado por Dagnino (*op. cit.*), só que nesse momento, se dirigindo para as próprias noções de politização e clientelismo, revelando as contradições que se inscrevem nos processos reivindicativos das camadas populares. Se, por um lado, o aporte clientelista se presta a uma suposta desqualificação do engajamento dessas populações nos assuntos da esfera pública, por outro lado pode-se observar, operando no interior dessa relação, uma “cidadania horizontal” entre os “de baixo” (NEVEU, 2004), que permite a constituição de uma outra base sobre a qual se assenta o direito ao acesso, fundada ela mesma, não em trocas personalistas ou favorecimentos particulares, mas sim, conquistada e legitimada através da “construção social da necessidade” (VILAS BOAS E TARRAGONI, *op. cit.*). Nesse processo, os demandantes se desdobram em diferentes personagens, e não se limitam ao papel de “cliente” diante do “patrão”, revelando toda a riqueza dessa politização re-significada e dessa cidadania horizontalmente definida.

O episódio da venda da própria casa de D. Dalva, por um de seus filhos, demonstra também com bastante propriedade, como opera o acionamento da necessidade e, a partir desse, o engajamento da coletividade, num problema que, em princípio, seria relativo unicamente aos conflitos internos da família - revelando, por sua vez, um processo de politização da comunidade, na medida em que se submete o caso particular ao domínio e escrutínio públicos. Entre as idas e vindas de D. Dalva no circuito Natividade/Niterói, tantas vezes percorrido em sua trajetória de busca por melhores condições de vida para sua família, um de seus filhos negocia a venda da própria casa da mãe a uma outra família recém-chegada de Cachoeiras de Macacu. Retornando à localidade e tomando conhecimento de que sua própria casa havia sido

vendida, D. Dalva aciona mais uma vez o personagem da “necessitada” para reivindicar a retomada da parte dos fundos do terreno negociado, obtendo o apoio da comunidade e logrando sucesso na empreitada. Afinal, pela ação inescrupulosa de seu filho, aquela senhora “não tinha mais onde morar, e isso não era justo”. Nesse contexto, importa também observar com cuidado, como opera o acionamento de personagens, pois longe de ser uma simples falsificação, a atuação dos sujeitos os expõe ao domínio público e convoca a coletividade a se engajar numa discussão e definição do que se configura naquele contexto como senso de justiça. Os diferentes papéis desempenhados por D. Dalva – ora sendo a matriarca que luta por moradia para seus filhos, depois a senhora fragilizada sem ter onde morar – se constituem no mecanismo através do qual suas demandas vão buscar legitimidade pública e apoio do coletivo. Nessa busca é preciso apresentar suas justificativas, argumentar sobre suas demandas e trabalhar no convencimento para ter suas reivindicações atendidas não apenas por simpatia ou compaixão, mas por uma percepção, conquistada diante da comunidade, de ser portadora do direito ao que reivindica. Como destacam Vilas Boas e Tarragoni:

É a transformação do ator estratégico em habitante, de habitante em vizinho, de vizinho em ator debatedor, que resume ela mesma, o processo de politização [das camadas populares]. É esse processo que é preciso fazer dialogar com os ‘aportes clientelistas’, numa tensão dialética que estrutura profundamente a participação popular (*id. ibid.*).

É da leitura de Goffman (1975) que se extrai a concepção dramaturgicada da vida social, em que os sujeitos são percebidos como atores, desempenhando um papel:

Ao desenvolver o quadro de referência conceitual empregado neste trabalho foi utilizada a linguagem teatral. Falei de atores e plateias; de rotinas e papéis; de representações se realizando ou sendo mal-sucedidas; de insinuações, cenários e bastidores; de necessidades, habilidades e estratégias dramaturgicas. [...] um personagem representado num teatro não é real, em certos aspectos, nem tem a mesma espécie de consequências reais que o personagem inteiramente inventado, executado por um trapaceiro. Mas a interpretação *bem sucedida* de qualquer dos dois tipos de falsas figuras implica no uso de técnicas *verdadeiras*, as mesmas técnicas graças às quais as pessoas na vida diária mantêm suas situações sociais reais (1975, p.232-3).

A personagem da Vó Dalva, encarna a materialidade de duas representações reunidas: a da mulher e da “velhinha”. Nesse momento é importante destacar que desde a chegada da família Miranda ao local até os dias de hoje - portanto decorridos mais de 30 anos – D. Dalva é uma “velhinha” aos olhos dos habitantes e profissionais que

circulam naqueles espaços. Tal observação contribui para a compreensão da dimensão estratégica na “invenção do cotidiano” (DE CERTEAU, 2008). Muito embora fazendo questão de estabelecer uma distinção entre táticas e estratégias (*id.p.46*), o que importa reter da contribuição do pensamento de Michel de Certeau para a análise em pauta, é a ideia de que, na vida cotidiana, os sujeitos estão permanentemente criando seus próprios contextos e espaços, (re)significando suas realidades, aparentemente já dadas e sob(re) as quais não teriam muitas escolhas – o que se torna especialmente “frutífero” para a compreensão de situações de precariedade habitacional como as observadas na comunidade da Barreira:

Sem cessar, o fraco deve tirar partido de forças que lhe são estranhas. Ele o consegue em momentos oportunos onde combina elementos heterogêneos [...] mas a sua síntese intelectual tem por forma não um discurso, mas a própria decisão, ato e maneira de aproveitar a “ocasião”.

Muitas práticas cotidianas [...] são do tipo tática. E também, de modo mais geral, uma grande parte das “maneiras de fazer”: vitórias do “fraco” sobre o mais “forte” [...] pequenos sucessos, arte de dar golpes, astúcias de “caçadores” (DE CERTEAU, *op. cit.* p. 47).

D. Dalva Miranda, em sua trajetória de mãe de 17 filhos, os quais “consegue trazer” para uma cidade onde visualiza melhores oportunidades do que as que lhe pareciam disponíveis em sua terra natal, o faz exatamente com uma “astúcia de caçadora”, “aproveitando a ocasião” da ocupação dos terrenos surgidos na orla da Lagoa com a construção da ciclovia. “Tira partido de forças que lhe são estranhas”, pois, com certeza não teve sozinha, de dentro de sua casa em Natividade, a súbita ideia de se mudar para Niterói invadindo terrenos em Piratininga. No bojo dessa sua “decisão”, incorporar os papéis de mãe e avó, construir e desempenhar seu personagem, combinando “elementos heterogêneos” advindos das representações sociais da mulher e da “velhinha”, são “táticas” que dão forma substancial ao projeto familiar de “melhorar de vida”.

Como viu-se com Certeau, foram “oportunidades” que se abriram, e ela “astuciosamente” aproveitou, da maneira que foi possível, “combinando os elementos” de que dispôs. A esse contexto “pré-existente”, “repertório finito, mas com extenso elenco de combinações” Gilberto Velho (1994, p.28) chama de “campo de possibilidades”: dimensão que, ao mesmo tempo em que constrange, pelo seu caráter produzido - na própria dinâmica da inter-ação indivíduo/sociedade - deixa sempre também uma “margem de manobra” ao sujeito.

Não são, no entanto, atores-sujeitos na sua plenitude, utilizando o livre-arbítrio. São empurrados por forças e circunstâncias que têm de enfrentar e procurar dar conta. [...] Esse fazer e refazer de mapas cognitivos é permanente, com implicações imediatas na autopercepção e representação individuais. [...]

Os *projetos* individuais sempre interagem com outros dentro de um *campo de possibilidades*. Não operam num vácuo, mas sim a partir de premissas e paradigmas culturais compartilhados por universos específicos. Por isso mesmo são complexos e os indivíduos, em princípio, podem ser portadores de *projetos* diferentes, até contraditórios (VELHO, *op. cit.*, p. 46).

Dessa forma pode-se perceber então, como se torna estratégico, para D. Dalva, transitar entre os papéis da mulher forte e “guerreira”, que consegue trazer seus 17 filhos do interior - propiciando, inclusive, o acesso a moradias independentes para os que necessitavam e não possuíam; e o da “velhinha”, frágil, que necessita de toda a “ajuda” que possa obter, seja de instituições governamentais, seja de políticos clientelistas, dos vizinhos ou de organizações não governamentais que eventualmente atuem na localidade. Cada um desses sujeitos tem também seus projetos, que vão interagir com as “táticas” de D. Dalva dentro dos respectivos campos de possibilidades.

O acionamento de um papel - mulher forte guerreira – ou outro – “velhinha” frágil, varia conforme o “jogo e interação”, a “natureza e a dinâmica” do campo. A opção por um ou por outro não necessariamente ocorre de forma deliberada e nem mesmo excludente, mas responde a uma percepção irreflexiva das representações sociais da mulher e do idoso. O acionamento do personagem “velhinha”, por exemplo, conjuga as duas no que trazem da condição de “fragilidade”; o acionamento do personagem Vó Dalva, muito embora contenha em sua denominação uma referência à possível condição de idosa, responde à demanda por respeitabilidade e, nesse sentido, privilegia a dimensão “guerreira” de sua trajetória, também a associada a representações sociais da mulher.

Para entender melhor o acionamento de papéis por parte dos sujeitos, nas dinâmicas de interação do “campo de possibilidades” (VELHO, 1994), auxilia-nos a noção de espaço social de Bourdieu. Para este autor, o espaço social se caracteriza como um campo de forças e um campo de lutas, e os resultados das lutas vão depender das posições ocupadas pelos sujeitos no campo de forças. Tais posições não são fixas, vão variar de acordo com a luta em questão, e a constituição dos grupos de forças vai se dar de maneira artificialmente construída, especificamente para aquela situação. Assim temos que, numa luta em que está em jogo a garantia de um direito social ao idoso, as

“identidades de idoso” de todas as pessoas que possuam as características necessárias para acioná-la, devem ser acionadas para a constituição de um grupo, artificialmente homogêneo, no sentido de conquistar, através da luta no campo, a “vitória” para os idosos. Terminada esta luta, os mesmos sujeitos podem vir a acionar outros “personagens” – igualmente “contidos” em sua “identidade”⁵⁴ – em função de outras lutas que surjam. Dessa forma, o idoso da outra luta, pode se fixar no deficiente da próxima luta, se o que estiver em jogo agora for a garantia de um direito social ao deficiente e o mesmo sujeito possua também características compatíveis com tal identidade. E nesse novo grupo forjado – o dos deficientes – compartilhará o espaço com outros deficientes não-idosos, o que não retira sua condição de idoso. Bourdieu enfatiza, e muito apropriadamente, que a constituição de um grupo social não é um processo natural, é resultado de um trabalho de acionamento de identidades, e destaca as variáveis que podem atuar na maior ou menor eficácia dessas construções.

O trabalho simbólico de *constituição* ou de consagração necessário para criar um grupo unido (imposição de nomes, de siglas, de signos de adesão, manifestações públicas etc.) tem tanto mais oportunidades de ser bem-sucedido quanto mais os agentes sociais sobre os quais ele se exerce estejam inclinados – por sua proximidade no espaço de relações sociais e também graças às disposições e interesses associados a essas posições – a se reconhecerem mutuamente e a se reconhecerem em um mesmo projeto (político ou outro) (1989, p.51).

No momento de constituição da ocupação informal da orla da Lagoa de Piratininga, D. Dalva Carvalho Miranda era uma mãe de 17 filhos que precisava prover moradias para sua prole. Através dessa identidade era possível sensibilizar as “autoridades” locais para ir conseguindo mais um “terreno” e mais um pouco de aterro, mais um pouco de tijolo, mais um pouco de areia... Nesse jogo, D. Dalva conta com seu próprio grupo: seus 17 filhos, eventuais noras, genros e netos. Para esse interesse – o de ocupar terrenos e construir moradias – a família constitui o “grupo unido”. Mas no decorrer da vida cotidiana num espaço de muita precariedade, outros interesses se impõem, e é preciso se movimentar em busca de outras alianças, num fazer e refazer de identidades. Assim surge o personagem da Vó Dalva, responsável pela imposição de respeito diante da crescente violência imposta nesses contextos pelas organizações responsáveis pelo comércio ilegal de entorpecentes. Não mais uma mãe, mas agora uma avó, traça suas estratégias, aciona suas táticas, procurando através dessa construção identitária, visualizada como oportuna para esse objetivo, acumular “capital político”

⁵⁴A respeito da fluidez das identidades v. Bauman, 2004, Castells, 1999 e Hall, 2006.

(Bourdieu, 1989, p.28) conquistar “poder simbólico”.(ibid.). O personagem da avó, neste contexto específico, adquire maior poder simbólico ainda por sua ascendência sobre os demais elementos femininos de identidade: se entre suas filhas e noras muitas podem também acionar o papel de mulher e mãe, até uma certa data, apenas D. Dalva pode ocupar a posição de avó – o que garante, de certo ponto, vantagem na liderança do grupo familiar, vantagem essa que se “espalha” para outros momentos em que há necessidade do acionamento da posição de líder. Assim, por exemplo, num episódio envolvendo a ameaça de remoção de um contêiner utilizado por um de seus filhos no “negócio” de “ferro-velho”, toda a família se posiciona diante do artefato, mulheres e crianças na frente, como peões num tabuleiro de xadrez, e Vó Dalva ao lado do filho, numa atitude de resistência.

Mas como enfatiza Bourdieu, o campo (de possibilidades, na terminologia de Velho) é um campo de lutas, e a constituição das alianças se dá a partir das necessidades específicas de cada luta, e nem o acionamento da identidade familiar garante homogeneidade permanente à constituição dos grupos de força.

A percepção das atuações dos ocupantes da localidade da Barreira a partir de uma concepção que considera esse movimento como um processo de negociação permanente e constante, entre os saberes incorporados a partir das trajetórias específicas daqueles sujeitos, e os projetos construídos no interior de um campo de possibilidades, ele mesmo também resultado daquela incorporação, permite, portanto, compreender como o que poderia parecer inação, é na verdade, a culminância de um processo complexo de escolhas estratégicas com vistas à obtenção de maior eficácia e efetividade na canalização de demandas.

A família Miranda representa de maneira paradigmática os modos de participação e engajamento em lutas cotidianas que caracterizam os ambientes de precariedade habitacional. Através do acionamento de papéis e personagens, em suas táticas e estratégias, em sua conduta organizada, muito embora se possa observar uma permanente fluidez entre a atitude cidadã e a não-cidadã (de uma perspectiva ortodoxa de cidadania), constroem assim um ponto de interseção no que se poderia definir como uma “cidadania possível”.

Os elementos revelados, a teia desfiada, que as abordagens aqui trabalhadas permitem desvendar acerca das ideias de participação social, cidadania e clientelismo, se prestam, portanto, a uma melhor compreensão da fluidez e das contradições nas formas concretas de atualização dessas noções, bem como acerca da própria natureza

desses conceitos enquanto objetos de estudo. Nesse movimento, no entanto, não se julga oportuno perder de vista regularidades, estruturas consolidadas de classificação e significação que perpassam essa fluidez e se inscrevem nas práticas dos sujeitos e nos sentidos que os mesmos atribuem a elas. Assim torna-se possível destacar elementos dessa participação e dessa cidadania ressignificadas que, ao mesmo tempo em que se prestam ao diálogo com maneiras mais usualmente encontradas de compreensão das noções, também permitem colocá-las à prova, consolidando, problematizando e/ou se contrapondo a elas. Dessa forma se acumula e se refina o conhecimento acerca das formas concretas de manifestação desses comportamentos. Pois trata-se precisamente dessa, a razão de ser da construção analítica: atuar no sentido da compreensão ao mesmo tempo alargada e aproximada da realidade sobre a qual se debruça.

Com esse alargamento de sentidos, demonstrado agora com relação às noções de participação, cidadania e clientelismo, pretende-se contribuir então, tanto com a condução dos movimentos sociais por parte de suas lideranças, como com as instâncias formuladoras de políticas para famílias em situação de precariedade habitacional, apresentando uma compreensão mais aprofundada dos comportamentos dessas populações. Nesta contribuição está contida a crença de que não seria produtivo prescindir de sua participação, nem tampouco encampar avaliações normativas sobre suas atitudes baseadas em alianças voláteis. Ao se debruçar sobre esse conjunto de práticas e códigos procura-se identificar de maneira mais refinada - porque mais aproximada - os elementos constitutivos desses comportamentos e apresentar essa identificação⁵⁵ à instrumentalização em políticas e mobilizações sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Em junho de 2018 a vida segue seu curso costumeiro na comunidade da Barreira: as crianças menores brincam no parquinho da praça, as maiores jogam bola no campinho de futebol nos fins de semana de manhã, no fim da tarde é a vez dos adultos. Rapazes se revezam na esquina da pracinha, dia e noite, com seus radiocomunicadores.

⁵⁵ A respeito da importância do procedimento de *identificação* observa-se em Birman (2008) que “a forma de identificar pessoas e grupos não é uma atividade inócua, principalmente [levando-se em conta] quem produz [as] identificações” (p.100). No caso dos moradores de favela fica mais evidente ainda, como o procedimento de identificação não se trata mesmo de uma “atividade inócua”, na medida em que tal identificação sempre termina por servir a alguma outra instância (agências governamentais, ONGs, sociedade civil), que a partir dela vai traçar suas perspectivas de atuação na favela.

Não se fala em remoção nem em bosque lagunar, nem tampouco em eleições. O assunto do momento é futebol com a expectativa do início da Copa do Mundo. A vida cotidiana se sobrepõe às preocupações com futuros resistentes a previsões e planejamentos em função de intervenções públicas anunciadas.

Conforme já apontado no primeiro capítulo deste trabalho, foi observado que a discussão a respeito da propriedade das terras do entorno da lagoa de Piratininga, adquire contornos mais específicos em períodos que antecedem a realização de eleições municipais, tendendo a se esvanecer nos momentos subsequentes, sem que nenhuma alteração substantiva de suas situações habitacionais seja vivenciada pelos moradores da comunidade. Essa constatação se consolidou, para a pesquisadora, durante a realização do trabalho de campo, mas se constituiu, na verdade, ao longo dos 20 anos de residência na localidade. No entanto, foi preciso se reportar de maneira sistemática à observação da realidade dos ocupantes da Barreira, para apreendê-la de maneira significativa.

Para aqueles moradores, essa flutuação do assunto, relacionada aos períodos eleitorais, seguida do abandono posterior – não só das discussões sobre a posse da terra, mas da própria comunidade como um todo – se constitui como saber incorporado, *habitus* que, ao mesmo tempo em que atua no sentido de restringir suas perspectivas e conseqüentes manifestações reivindicatórias, os protege do medo de perder suas moradias e permite que sigam seus projetos habitacionais - como se observou no decorrer do trabalho de campo com as construções de “puxadinhos”, os rituais de “bater a laje”, que continuam tendo lugar no cotidiano da comunidade, a despeito da existência do projeto do “Bosque Lagunar” com sua previsão de remoção de 460 famílias.

Na medida em que percebem a apropriação do problema de sua situação de posseiros, por parte de políticos locais, apenas nos momentos de suas campanhas eleitorais, sem terem experimentado nenhum desdobramento efetivo de eventuais ameaças de remoção nos períodos que se sucedem às eleições, os habitantes da Barreira desenvolveram uma descrença na atuação pública, que termina por atuar no sentido de resguardá-los de qualquer aumento da insegurança a respeito de sua situação habitacional, já desde sempre insegura. Se para Santos (1993, p.79) a violação dos princípios de credibilidade nos governos impede os planejamentos individuais e familiares de médio e longo prazo, na Barreira esse pressuposto se inverte: é justamente por desacreditarem da ação governamental que os ocupantes seguem adiante com seus projetos habitacionais; é porque as perspectivas para o futuro se constroem a partir das “probabilidades objetivas”, que se inscrevem, por sua vez, nas “esperanças subjetivas”

(BOURDIEU, 1979, p.77), que os moradores acreditam que ali permanecerão sem que seja preciso se empenhar em nenhuma grande mobilização organizada. Pelo mesmo motivo acreditam que, em caso de avanço do projeto do “Bosque Lagunar” e o consequente aumento do perigo de perda de suas moradias, serão mais bem-sucedidos pela via que sempre acionaram, a saber, contatos personalistas com membros do legislativo municipal ou qualquer outra autoridade com quem tenham “conhecimento” para apresentarem suas necessidades.

Muito embora o acionamento da necessidade, como “categoria política central nos meios populares” (VILAS BOAS E TARRAGONI, 2015, p.117) tenha demonstrado seu potencial catalisador de senso de justiça, capacidade argumentativa e deliberativa, no interior da comunidade observada – desconstruindo a ideia de apatia e desinteresse pelos assuntos públicos, que inicialmente se tinha acerca dos comportamentos daqueles moradores - cumpre notar que a condição de necessitado comporta também uma dimensão simbólica que é preciso observar nesse processo. Pois mesmo que esses modos personalistas de encaminhamento de demandas – que acompanham o acionamento da “necessidade” - não venham a caracterizar um deslocamento da esfera dos direitos, em direção ao prisma dos favores, como também demonstrou Vilas Boas através da observação do funcionamento do Conselho de Mulheres em Recife (*id.*,p.114), manter-se na condição de “necessitado”, nesse caso, pode se configurar como um requisito para acessar as políticas públicas. Sendo assim, os sujeitos demandantes de soluções para os problemas habitacionais que eventualmente venham a experimentar, ao se fazerem valer dessa “categoria política central”, se colocam numa posição de não poderem deixar de ser “necessitados” – com toda a carga que o termo carrega. Yazbeck assim sintetiza esse processo:

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, enfim um não cidadão. Sua figura continua desenhada em negativo (YAZBEK, 2005, pp. 298-9)

Assim se pode perceber a “construção política da necessidade” (VILAS BOAS E TARRAGONI, *op.cit.*, p. 118) operando num outro nível, onde a cidadania horizontalmente definida (NEVEU, 2004, p.4) no interior das relações na comunidade, aparece comprometida na transposição para o cenário macroestrutural, onde efetivamente não se consolida de maneira plena. Porque essa necessidade possui uma materialidade para além de sua construção nas interações face a face entre os

indivíduos, e mesmo se inserindo numa moralidade específica - onde é preciso ao demandante “necessitado” argumentar no sentido do convencimento de sua condição de portador do direito sobre o que reivindica – essa própria moralidade está inscrita, ela mesma, num sistema de classificações que constrange a atuação desses sujeitos no sentido da reprodução desse padrão reivindicativo. Para esses grupos então, essa vem a ser a cidadania possível.

Nesse cenário se constituem, sim, critérios avaliativos acerca dos requisitos necessários para o acesso à condição de beneficiário de políticas sociais, que correspondem a essa moralidade específica baseada na “necessidade” (e não se reduz à mera instrumentalidade como se depreende de leituras que focam na persistência do clientelismo como entrave à cidadania) – e é nesse sentido também que se deve falar de “construção política da necessidade”. A própria necessidade do acionamento dos papéis de “necessitados” (a “idososa”, a “senhora que não tem onde morar”) para a ativação daquela “cidadania horizontal” (NEVEU, *op.cit.*) - que permite, por sua vez, uma melhor condição de acesso aos direitos garantidos pelas políticas sociais – revela, ela mesma, uma outra dimensão do caráter construído dessa necessidade, para além de sua consideração como elemento forjado nas interações face a face da vida social. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que, a “categoria política da necessidade” opera como elemento constituinte de uma cidadania horizontalmente definida, levando os processos observados no interior da comunidade a tomarem a feição de um “jogo” participativo (VILAS BOAS E TARRAGONI, 2015, p.120) e problematizando percepções que se apressam em avaliar tais comportamentos como desprovidos de significado político, a transposição desse elemento para um nível macroestrutural, revela os limites e as possibilidades do exercício da cidadania por determinados grupos: é possível acessar direitos, mas é preciso demonstrar “necessidade” para acessar direitos.

Se, por um lado, tais ponderações permitem refinar a compreensão acerca do engajamento participativo das camadas populares, apontando para uma complexidade não contemplada por interpretações que se pautam na dicotomia clientelismo x participação cidadã; por outro lado, deixam intocada a questão – especialmente relevante no âmbito da política social – da interpenetração do domínio da moral na universalização do acesso aos direitos: quem são os necessitados? Como estabelecer parâmetros de destinação de recursos públicos baseado no critério da “necessidade”? E ainda: quais as implicações, do ponto de vista simbólico, da importância de demonstrar

“necessidade”, para uma família ter seus direitos assegurados? A consequência teórica – e muitas vezes prática – de um tal posicionamento não-problematizado, pode levar ao extremo de vincular a superação de uma situação de “necessitado”, como virtual ameaça de afastamento da condição de beneficiário de uma política social, contrariando a premissa do direito garantido de maneira universal ao conjunto dos cidadãos.

Nesse sentido se percebe o ideal da cidadania numa encruzilhada de difícil superação: na medida em que sejam percebidos como sujeitos de direitos, realizando dessa forma a condição de cidadão pleno, os beneficiários de políticas sociais em geral, e de uma política habitacional em particular, também correm o risco de passarem a ser percebidos como dotados de capacidade de buscar atendimento para suas demandas sem “necessidade” da “ajuda” do Estado, podendo solucionar suas questões de moradia via mercado. Ou seja, ao atingir a situação de pleno exercício da cidadania, o sujeito agora assim reconhecido, deixaria de ser um potencial beneficiário de políticas sociais – que, de resto, são pensadas justamente para possibilitar uma existência digna ao conjunto dos cidadãos, incluindo aí, obviamente, os que não logram sucesso em alçar tal patamar de dignidade via mercado. Por outro lado, permanecer na condição de beneficiário de uma política habitacional, como se observa no caso específico da ocupação da Barreira, em função da concretização da ameaça de remoção, requer que as famílias atingidas pelo projeto do “Bosque Lagunar” demonstrem claramente a “necessidade” de serem atendidas pelo Estado – comprometendo dessa forma sua percepção como cidadãos plenos. Mais uma vez, se percebe como ali se desenvolve uma forma específica de cidadania: a que é possível em contextos de precariedade material em geral, e habitacional em particular.

O que se concluiu com a investigação realizada na comunidade da Barreira, a partir da observação da trajetória paradigmática da família Miranda, foi que não existe apatia, alienação, desinteresse nem mesmo desorganização por parte daqueles moradores, na luta pela garantia ao direito à moradia. Muito pelo contrário, se existe alguém que luta cotidianamente para garantir esse seu direito, são eles mesmos, por seus próprios meios, táticas e estratégias que, mesmo que pareçam ter a forma de uma inação – na medida em que não se enquadram nas definições mais ortodoxas de participação e mobilização social - se constituem, na verdade, de mecanismos complexos e eficazes. Sua permanência na localidade ao longo de mais de 30 anos de ocupação, com toda sorte de flutuações das ameaças sobre sua condição de posseiros, é a demonstração clara de sua capacidade de resistência.

O que também se observou claramente foi que o exercício da cidadania se realiza nas instâncias em que se torna possível, revelando que não parte daqueles sujeitos a incapacidade de serem cidadãos, mas talvez das instituições que os atendam. Souza (2012) se refere à “constituição de cidadãos de primeira e de segunda classe” (p.41), e se vale da categoria do respeito “atitudinal” – desenvolvida por Taylor, segundo o autor – para explicitar como se constituem essas hierarquizações simbólicas que operam no nível institucional.

Interessa-me tentar construir um quadro de referência conceitual que nos permita ir além da descrição fenomenológica das situações que espelham respeito ou a falta dele, especialmente no seu sentido “atitudinal”, infra e ultrajurídico, tentando por a nu o ancoramento institucional que lhe confere boa parte de sua opacidade e eficácia, permitindo que nossa vida cotidiana seja perpassada por distinções, hierarquias e princípios classificatórios não percebidos enquanto tais. A localização e a explicitação desses princípios podem nos ajudar a identificar os mecanismos operantes, de forma opaca e implícita, na distinção social entre classes e grupos sociais distintos em sociedades determinadas. Elas podem nos ajudar a identificar os “operadores simbólicos” que permitem a cada um de nós, na vida cotidiana, hierarquizar e classificar as pessoas como mais ou menos, como dignas de nosso apreço ou de nosso desprezo. Podem também nos esclarecer de que modo disfarçado e intransparente instituições aparentemente neutras implicam, na verdade, imposição subliminar de critérios particularistas e contingentes com seus beneficiários e vítimas muito concretas (SOUZA, 2012, pp. 41-2).

Por isso se sustenta que é preciso reconhecer que existe uma cidadania sim, e não um estado de “anomia” - como sugere Santos, acerca de contextos em que, assim como observado na comunidade da Barreira, predominam “descrença e desconfiança generalizadas, abarcando, inclusive, pessoas e instituições cuja destinação é a preservação das normas” (1993, p.108). Mas que é preciso fazer avançar as possibilidades de exercício dessa cidadania para além dos limites da “necessidade”, é preciso reconhecer a “força mistificadora de princípios aparentemente universais” (SOUZA, *op.cit.*, p. 42) para transpô-los, tanto no nível teórico quanto “atitudinal”, permitindo, dessa forma, desvincular hierarquizações simbólicas do acesso aos direitos sociais garantidos de maneira universal ao conjunto dos cidadãos.

A pesquisa realizada permitiu perceber os sujeitos observados, atuando no interior de um sistema complexo e eficaz de canalização de suas demandas com relação ao seu direito constitucional à moradia digna. Tal percepção se prestou justamente a responder a uma inquietação inicial que decorria da impressão de que aqueles moradores não se dispunham a lutar, porque não se dispunham a se organizar

coletivamente para encaminhar interesses comuns e assim se fortalecerem. No entanto, a observação de seus cotidianos de vida, revelava total incompatibilidade com as ideias de passividade, desorganização, desinteresse ou fraqueza. A partir do trabalho de campo, amparado nos recursos da metodologia etnográfica, fundamentalmente da observação participante no dia a dia da comunidade, o cenário foi se desenhando de maneira coerente e revelando sua racionalidade interna: não existe inação na ocupação da orla da lagoa de Piratininga, ali resistem cidadãos que, na medida das suas possibilidades, fazem valer cotidianamente seu direito constitucional à moradia.

Com relação à pergunta principal da pesquisa, a respeito dos limites e possibilidades de protagonismo das populações potencialmente beneficiárias, no tratamento da problemática habitacional que os atinge, a resposta encontrada na observação da comunidade da Barreira foi de que, não só é possível que esse protagonismo seja exercido, mas que, efetivamente, na localidade investigada, já se encontra consolidado. No decorrer do trabalho de campo o que ficou constatado é que os ocupantes da Barreira não são apenas os atores principais na condução de soluções para suas necessidades de moradia, são os únicos. E o fazem a partir dos recursos de que dispõem, seus saberes incorporados, suas racionalidades específicas, suas táticas e estratégias, os quais dão substância efetiva a seus projetos habitacionais. E essa também é a limitação que a essas ações se impõe: posicionados no interior de um cenário de precariedade material em geral, essa condição se estende para sua situação habitacional.

A compreensão do contexto de precariedade habitacional observado, pelos termos que nesta pesquisa se propõe, evidenciou portanto que, não só da parte do poder público, mas também dos movimentos sociais de luta por moradia, o que importa perceber no tratamento da questão, é que, numa realidade onde predomina a autoconstrução – até mesmo dos sentidos das noções de cidadania e direitos – existe uma força que se expressa cotidianamente em lutas variadas, a qual se pode potencializar a partir de suas próprias premissas. Para além do que muitas vezes se propõe nos estudos *das e nas* favelas, de “dar a voz” ao “favelado”, a pesquisa realizada, demonstrou ser provavelmente muito mais produtivo, dar ouvidos a esses atores, a seus saberes e às respectivas histórias que constroem a partir dos mesmos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

A TRIBUNA. **Lagoa de Piratininga: ocupação urbana começa a ser definida na localidade.** Disponível em:

<https://www.google.com.br/?ion=1&espv=2#q=lagoa+de+Piratininga%3A+ocupa%C3>.

Acesso em 11 de janeiro de 2016.

AHLERT, Betina & MUNHOZ, Manoela Rodrigues **Paraísos artificiais: a Política Habitacional na estética da cidade fetiche.** Disponível em:

http://www.ufjf.br/seminariointernacionalss/files/2015/11/_anais_iv_seminario_ss.pdf.

Acesso em 21 de dezembro de 2016.

ARANTES, Pedro Fiori. **Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades,** 2013. Disponível em: [http://www.usina-](http://www.usina-ctah.org.br/antireformaurbana.html)

[ctah.org.br/antireformaurbana.html](http://www.usina-ctah.org.br/antireformaurbana.html) Acesso em 12 de dezembro de 2014.

ARRETCHE, Martha Teresa da Silva. **Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política.** Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Maio de 1990.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. in BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.** São Paulo: IEE/PUC, 2009.

_____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais in ARRETCHE, M (org.). **Trajetórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

AZEVEDO, Lena e FAULHABER, Lucas. **SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro olímpico.** São Paulo, SP: Mórula Editorial, 2015.

BALAZARD, Hélène. Mobiliser et mettre en scène des “leaders” – Les coulisses des assemblées démocratiques de London Citizens. In: **Participations – revue de sciences sociales sur la démocratie e la citoyenneté.** N°. 4, 2012-3. pp. 129-153.

BARBALET, J. M. **A Cidadania.** Lisboa, Editorial Estampa, 1989.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de Política Social. In: **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional.** São Paulo, 2006.

_____. e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo, Cortez, 2011.

BERGER, Mathieu. La democracie urbaine au prisme de la communauté. Efervescence, emphase et répétition dans l'avié civique à Los Angeles. In: **Participations – revue de sciences sociales sur la démocratie e la citoyenneté**. N°. 4, 2012-3. pp.49-77.

BICHIR, Renata. Determinantes do acesso à infraestrutura urbana no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 24(70). ANPOCS, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v24n70/a05v2470>. Acesso em 30 de dezembro 2016.

BIRMAN, Patricia. Favela é comunidade? In: Machado da Silva, Luiz Antônio. (org.) **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, FAPERJ/Nova Fronteira, 2008, pp. 99-114.

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. **Análise Social** vol. XXIX. (127), 1994 (3°), pp.711-732.

_____ **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**, 2007. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em 27 nov. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **O desencantamento do mundo**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.

_____ **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand do Brasil, 1989.

_____ **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. São Paulo: Papiros, 1996.

CANIELLO, Márcio. Patronagem e Rivalidade: observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n° 14, ano 5. São Paulo: ANPOCS, 1990. pp. 46-58.

CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, maio/2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; JAENISCH, Samuel Thomas. **Nova política velhos desafios – problematizações sobre a implementação do programa Minha casa minha vida na região metropolitana do Rio de Janeiro**. e-metropolis, n° 18 – ano 5 – setembro de 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio e LAGO, Luciana Corrêa do. **Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos**

urbanos e sociais – Relatório Final. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetrosoles.net/images/abook_file/relatorio_mcmv_rj_2015.pdf. Acesso em 23 de maio de 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política Social no Brasil Contemporâneo.** 2012. Texto digitado.

CEFAÏ, Daniel. *et al.* Ethnographies de la participation, In: **Participations – revue de sciences sociales sur la démocratie e la citoyenneté.** N°. 4, 2012-3. pp. 7-48.

CICOUREL, Aron. Teoria e método em pesquisa de campo. in ZALUAR, Alba (org.) **Desvendando máscaras sociais.** Rio de Janeiro, RJ: Livraria Francisco Alves Editora.1975. p.87-121.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. Reforma urbana: uma ilusão socialmente construída. In: **Territórios Transversais – resistência urbana em movimento.** São Paulo, n°.2, Janeiro 2015. pp.31-2.

COSTA, Simone da Silva. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. **RIDH**, Bauru, v.2, n.3, p.191-206, jul./dez. 2014.

DA MATTA, Roberto. **A casa e a rua.** Rio de Janeiro, Guanabara Koogan.1991.

DEBERT, Guita G. Problemas relativos à utilização da história de vida e história oral. in CARDOSO, Ruth (org.). **A aventura antropológica – teoria e pesquisa.** Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1986.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** Rio de Janeiro, IPEA, 2009.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 42.254 de 16 de março de 2010. RJ: **Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 2010. P.2-13.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa n.24 – Ministério das Cidades.** Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/09/2016&jornal=1&pagina=99 &totalArquivos=132>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

FATORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública – experiência e métodos.** São Paulo, Inove Editora, 2013.

GENTIL, Denise. “[A falsa crise da Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005.](#)” Tese de doutorado. Instituto de Economia da UFRJ.

GEPAR. **Promoção integral.** Disponível em: <http://www.geparpromocaointegral.org.br/>. Acesso em 30 de janeiro de 2015.

GÓIS, João Bôsko Hora. Política Social e Sociedade Brasileira – Instabilidade e Inconclusões: à Guisa de Introdução. In: João Bôsko Hora Góis. (Org.). **Proteção social e questão social.** 1 ed. Rio de Janeiro: IMOS, 2013, v. , p. 7-27.

GRYNSPAN, Mário. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** n° 14, ano 5. São Paulo: ANPOCS, 1990. pp. 73-90.

HALL, Michael M. História oral: os riscos da inocência. In: **O direito à memória.** São Paulo, SP: SMC, 1992. p.157-160.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do bem-estar e o Brasil.** Conferência proferida em 29 de março, no IV Seminário Anual do Departamento de Economia Aplicada da UNAM/ México. Texto digitado.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. Políticas Sociais e cidadania. In: **Physis** 1(1), Rio de Janeiro, 1991.

MAGALHÃES, Alexandre. **O "legado" dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de 2013.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832013000200004. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

MARICATO, Ermíria. **Metrópole na periferia do capitalismo.** São Paulo, Editora Hucitec. 1996.

MARSHALL Thomas Humphrey., **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974.

MIGLIOLI, Aline Marcondes. **Os impactos do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”:** uma análise dos casos de São Paulo e Recife. 2016. Disponível em: http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144599/miglioli_am_me_arafcl.pdf?sequence=3. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. In: **Revista de Administração Pública,** FGV, RJ, 42(3), maio/junho 2008, pp. 551-79.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em 3 de dezembro de 2016.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no Governo Lula. In FLEURY, S. e LOBATO, L. V. C. (orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

MOURA, Suzana. **Valorização que passa pelo túnel**. Disponível em: www.ofluminense.com.br/pt-br/habitacao/valorizacao-que-passa-pelo-tunel. Acesso em 25 de janeiro de 2016.

MUKHERJEE, Siddharta. O corpo do pai, **Piauí**, ano 12, maio 2018.

NEVEU, Catherine. Les enjeux d'une approche anthropologique de la citoyenneté. In: **Revue européenne des migrations internationales**. Vol.20 – n°3/2004.

NIQUE FRANZ, Walter F. Aderentes e militantes: a participação político- partidária na era do Partido Cartel. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, dez. 2016. pp. 91-113.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil – clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 1997.

O FLUMINENSE. **Piratininga terá ações contra poluição**. Disponível em: <http://www.ofluminense.com.br/pt-br/cidades/piratininga-ter%C3%A1-a%C3%A7%C3%B5es-contrapolui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 28 de novembro de 2015.

_____. **Dupla é detida na R.O. por roubo de carro**. Disponível em: <http://www.ofluminense.com.br/en/cidades/dupla-%C3%A9-detida-na-ro-por-roubo-de-carro>. Acesso em 2 de dezembro de 2015.

_____. **Pro-sustentável promete mudar a Região Oceânica tanto na questão ambiental quanto referente à mobilidade**. Disponível em: <http://www.ofluminense.com.br/en/semin%C3%A1rios-o-flu/por-um-cen%C3%A1rio-diferente-at%C3%A9-2019>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

OTTMAN, Goetz. **Cidadania mediada – Processos de democratização da política municipal no Brasil**. In Novos estud. - CEBRAP no.74 São Paulo Mar. 2006. Disponível em :http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100010. Acesso em 15 de dezembro de 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso. (orgs.) **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo, Cortez, 2009.

_____. **Política Social: temas e questões**. São Paulo, Cortez, 2011.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. In: **Revista brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, nº 81, São Paulo, 2016. pp. 5-24.

POLANY, Karl. *A grande transformação – as origens de nossa época*. Portugal, Edições 70, 2013.

PREFEITURA DE NITERÓI. **CAF e Prefeitura de Niterói assinam hoje cooperações técnicas de apoio ao PRO-Sustentável**. Disponível em: <https://www.google.com.br/?ion=1&espv=2#q=CAF+e+prefeitura+assinam+hoje+coopera%C3%A7%C3%B5es+de+apoio+ao+PRO-Sustent%C3%A1vel>. Acesso em 11.01.2016.

PREFEITURA DE NITERÓI. **Memorial Descritivo Bosque Lagunar**. Mimeo. 2011.

PREFEITURA DE NITERÓI. **Representantes de Prefeitura de Niterói debatem projetos com moradores de Piratininga**. Disponível em: http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1933:representantes-da-prefeitura-de-niteroi-debatem-projetos-com-moradores-de-piratininga. Acesso em 12/01/2016.

PRIORI, Josimar. & TONELLA, Celene. **Ação coletiva e movimentos sociais: em busca de uma metodologia analítica**. in *Política & Sociedade-Revista de Sociologia Política v.13/ nº 28* Setembro-Dezembro de 2014.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e Democracia - A Experiência Da Itália Moderna**. FGV Editora, 2000.

RELATÓRIO da Rede Cidade e Moradia sobre o PMCMV. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1047%3Arede-cidade-e-moradia-avalia%C3%A7%C3%A3o-mcmv&Itemid=164>. Acesso em 28 nov.2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares – a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SÁ, Leonardo. A favela é uma arma: considerações antropológicas sobre campos em fuga. In: BARBOSA, Antônio Rafael, RENOLDI, Brígida e VERÍSSIMO (orgs.) **(I)legal – etnografias em uma fronteira difusa**. Niterói, RJ, Eduff, 2013.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. In: **Revista Política Social e desenvolvimento**.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é cultura?** São Paulo, SP: Brasiliense, 1983.

SANTOS, Milton, Maria Adélia A. de Souza e Maria Laura Silveira. **Território, Globalização e Fragmentação**, Hucitec, São Paulo, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

_____. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

_____. **O ex-Leviatã brasileiro – do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SIMPSON, Mariana Dias. Em busca de alternativas para o déficit habitacional brasileiro. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Ano 9 - Número 98 - Setembro 2015.

SOUSA, José Nilton. **A exclusão pela urbanização – favela: governo e conflito na cidade do Rio de Janeiro**. GEOgraphia – Ano V – Nº 10 – 2003.

SOUZA, Jessé. A sociologia dual de Roberto DaMatta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** vol. 16 (Nº 45) fevereiro/2001. pp 47-67.

TEIXEIRA, Suely Cerqueira Soares *et al.* Programa médico de família no município de Niterói. In: **Estudos avançados**. 13 (35), 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v13n35/v13n35a15.pdf>. Acesso em 24 de abril de 2018.

TONELLA, Celene. "O Sistema de Desenvolvimento Urbano no Brasil e a participação popular nos últimos 20 anos". XIII ENANPUR - Planejamento e Gestão do território. **Anais XIII ENANPUR - Planejamento e Gestão do território**. Florianópolis, 2009. Disponível em <http://www.xiienanpur.ufsc.br>. Acesso em 14 de abril de 2014.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social**. Rio de Janeiro, RJ, Zahar, 1978. p.36-46.

VELHO, Gilberto. **Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas**. Rio de Janeiro, Zahar, 1994.

VILAS-BOAS, Marie-Hélène. & TARRAGONI, Federico. Le concept de clientélisme résiste-t-il à la participation populaire? Une comparaison Brésil-Venezuela. **Critique internationale**, França, n. 68, p. 103-124, 2015.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **Em torno do conceito de políticas sociais: notas introdutórias**. Rio de Janeiro, IEI-UFRJ, 2002. Texto digitado.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: *Serviço Social e Sociedade* 110, 2012. pp.288-322. Disponível em: <http://ref.scielo.org/p3mxst>. Acesso em 15 de setembro de 2015.

YIN, R.K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. São Paulo: Bookman, 2003.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 1998. Introdução, p.7-24.

**ANEXO I –
MEMORIAL DESCRITIVO BOSQUE LAGUNAR**

Per. LAWED
01 DI
04 E
01 F



PREFEITURA DE NITERÓI
Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento
EMUSA

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL
Processo nº <u>EGF/606 134/11</u>
Data <u>1/1/11</u> Fls. <u>50</u>
rubrica

**MEMORIAL DESCRITIVO
BOSQUE LAGUNAR**

Trata-se de projeto básico inscrito no PAC-2 de recuperação da faixa marginal de proteção com a remoção de 460 famílias com renda de até 3 salários mínimos para um conjunto habitacional com creche, centro comunitário, praça e quadra na área do Jacaré.

A área está situada entorno da Lagoa de Piratininga totalizando 66.301,14m² compreendendo 12 áreas de descanso, onde serão instalados os bancos, brinquedos e aparelhos de ginástica de modo que os habitantes dos bairros de Cafubá, Piratininga, Jacaré e Cambinhas, tenham condições de utilizar a ciclovia e ter estes pontos para descanso e área de lazer.

Na região a bicicleta é muito utilizada como transporte e temos registros de índice de acidente com ela nesta área e com a sua implantação estaremos reduzindo esses índices e colaborando com o meio ambiente com um modelo de transporte mais eficaz.

A ciclovia tem uma extensão de 9.569,60m com o piso de saibro.

As áreas de descanso terão seu piso de vegetação rasteira em harmonia com a Lagoa e a região tendo elas as seguintes áreas: 1A = 22.342,21m², 1B = 4.774,11m², 2A/2B = 10.975,65m², 3A = 8.469,19m², 3B = 2.328,79m², 4A = 852,07m², 4B/6A = 3.523,82m², 5A = 1917,70m², 5B = 1.561,58m², 6B = 878,86m², 7A/7B = 4.503,12m², 8A/8B = 4174,04m², onde serão implantados os equipamentos.

As 460 habitações construídas na faixa marginal serão demolidas e a sua vegetação recuperada onde nascerá uma área de lazer com ciclovia, bancos, brinquedos e aparelho de ginástica de madeira.

Priscila Santos
Priscila Santos
Assessor Técnico
EMUSA

Luciana F. Rabelo
Luciana F. Rabelo
Chefe de Setor
EMUSA



PREFEITURA DE NITERÓI
Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento
EMUSA

ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS:

Áreas de playground:

Serão utilizados os brinquedos descritos abaixo:

Balanço de dois lugares: Confeccionado em cordas de Polietano 12mm; Barra Rosqueada 1/2" Galvanizada; Rolamento de 40mm e Gancho de 12mm, e cadeiras confeccionadas em madeira de Lei.

Casinha do Tarzan com tubo de bombeiro e escorrega com telhado em OSB: Confeccionada com Tubo Galvanizado de 1"; escorrega em madeira de Lei e escada em toras de madeira.

Escorrega simples: Confeccionado em toras de Eucalipto e pranchas em madeira de Lei.

Gangorra individual: Confeccionada em toras de Eucalipto de 15cm e punhos de tubo galvanizado 3/4".

Serviços de Parques e Jardins:

Nas áreas de estar serão utilizadas mesas confeccionados em Eucalipto tratado, com 1m de diâmetro, em toras de 15cm com 4 bancos. E bancos para jardim confeccionados em toras de Eucalipto que variam de 8 a 10cm cortadas em bandas.

Aparelhos Esportivos:

Nas áreas de ginástica serão utilizados os seguintes aparelhos de exercício:


Priscila Santos
Assessor Técnico
EMUSA


Luciana F. Rabelo
Chefe de Sator
EMUSA

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL
Processo nº EOP/506 154/11
Data ____/____/____ Fls. 52
Lubrica _____



PREFEITURA DE NITERÓI
Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento
EMUSA

Barra Paralela: Confeccionadas com 4 toras de Eucalipto de 12 a 14cm e 2 tubos galvanizados de 1".

Prancha Abdominal Simples: Confeccionadas com 4 toras de Eucalipto de 7 a 10cm, prancha em madeira de Lei e corrente galvanizada.

Barra de Flexão: Confeccionadas com 2 toras de Eucalipto de 12 a 14cm e 2 tubos galvanizados de 1".

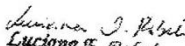
Saibro:

Em toda área da ciclovia, com extensão de 9.569,60m, será utilizado material permeável.

Serviços gerais:

O custo prazo de execução da Recuperação da Faixa Marginal de Proteção será de quatro meses após o remanejamento das famílias.


Priscila Santos
Assessor Técnico
EMUSA


Luciana F. Rabelo
Chefe de Setor
EMUSA

010
0121

À GELANI,

Trata-se de um processo de LPI (Licença Prévia e de Instalação), do projeto do Bosque Lagunar, que tem como objetivo a recuperação da faixa marginal de proteção (FMP), com reconstituição de vegetação e instalação de bancos, brinquedos e aparelhos de ginástica, no entorno da Lagoa de Piratininga, Niterói-RJ, fazendo parte do PAC 2.

De acordo com a análise técnica no que compete a esta Gerência, seguem as seguintes considerações:

Considerando o PAO nº 033, aprovado pelo Decreto Estadual 42.354/2010, a partir do qual foi demarcada a FMP de nº (01-34) 3.2.4-3551 para a Lagoa de Piratininga;

Considerando que o projeto em questão visa recuperar a Faixa Marginal de Proteção, do entorno da Lagoa de Piratininga e remover do entorno 460 famílias com renda de até 3 salários mínimos para um conjunto habitacional;

Considerando que a Resolução CONAMA 369/2006 em seu Art. 8º relata que é possível a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de área verde de domínio público em área urbana e que o referido artigo relata:

§ 1º Considera-se área verde de domínio público, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.

Considerando que no projeto, segundo memorial descritivo (folhas 50 a 52), as 460 habitações construídas na Faixa Marginal serão demolidas e sua vegetação recuperada, sendo ainda implantadas, uma área de lazer com ciclovia, bancos, brinquedos e aparelho de ginástica de madeira

1/2

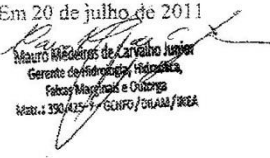
Esta gerência não tem nada a opor ao projeto, no que compete nossa análise. Solicito que sejam incluídas as seguintes condicionantes na LPI



- a) Deverá ser respeitada a Faixa Marginal de Proteção (FMP) e o Plano de Alinhamento de Orla (PAO) n° 033, aprovados pelo Decreto Estadual 42.354/2010;
- b) Na FMP demarcada são vedadas edificações, edículas ou qualquer tipo de construção, com exceção da ciclovia, bancos, brinquedos e aparelhos de ginástica de madeira;
- c) Atender ao Art. 8° da Resolução CONAMA n° 369, de 28 de março de 2006, publicada no DOU n° 61, de 29 de março de 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. *1.2.2.3*

Sugiro que a GELAF seja consultada quanto à questão de recuperação da vegetação da área proposta, conforme Art. 8°, inciso III, alínea "b" da Resolução CONAMA n° 369, de 2006.

Segue também planta com FMP demarcada, para aprovação da Diretoria e que deverá ser entregue ao requerente juntamente com a Licença Ambiental.

Em 20 de julho de 2011


Adauto Medeiros de Carvalho Junior
Gerente de Hidrologia, Hidráulica,
Focos Marginais e Outorga
Matr.: 350/415-9 - GENFO/DREAM/SEEA


Data: 21/07/11
Port: 

O Instituto Estadual do Ambiente - INEA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei nº 5.101, de 4 de outubro de 2007 e pelo Decreto nº 41.628, de 12 de janeiro de 2009, e suas modificações posteriores e em especial do Decreto nº 42.159, de 2 de dezembro de 2009 que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental, concede a presente Licença Prévia e de Instalação a

EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO - EMUSA
CNPJ/CPF: 32.104.465/0001-89 Código INEA: UN023267/33.51.11
Endereço: RUA VISCONDE DE SEPETIBA, 987 - CENTRO - NITERÓI - RJ

aprovando a concepção, localização e implantação de um bosque lagunar, para recuperação da faixa marginal de proteção (FMP) da Lagoa de Piratininga, com reconstituição de vegetação, instalação de ciclovia de 9,56 km de extensão em saibro, instalação de equipamentos comunitários para área de lazer e demolição de moradias-x-x-x-x-x-x-

no seguinte local:

ENTORNO DA LAGOA DE PIRATININGA - PROJETO DO BOSQUE LAGUNAR
PIRATININGA, município NITERÓI

Condições de Validade Gerais

- 1- Publicar comunicado de recebimento desta licença no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e em jornal diário de grande circulação no Estado, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de concessão desta licença, enviando cópias das publicações ao INEA, conforme determina a NA-0052.R-1, aprovada pela Deliberação CECA nº 4.993 de 21.11.01 e publicada no D.O.R.J. de 29.11.01;
- 2- Esta Licença diz respeito aos aspectos ambientais e não exime o empreendedor do atendimento às demais licenças e autorizações federais, estaduais e municipais exigíveis por lei;
- 3- Esta Licença não poderá sofrer qualquer alteração nem ser plastificada, sob pena de perder sua validade.

Esta Licença é válida até 27 de julho de 2014, respeitadas as condições nela estabelecidas, e é concedida com base nos documentos e informações constantes do Processo nº E-07/506134/2011 e seus anexos.

Rio de Janeiro, 27 de julho de 2011


ANA CRISTINA RANGEL HENNEY
DIRETORA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO

LPI Nº IN017271

- 4- Atender à DZ-1310.R-7 - Sistema de Manifesto de Resíduos, aprovada pela Deliberação CECA nº 4.497 de 03.09.04 e publicada no D.O.R.J. de 21.09.04;
- 5- Atender à Resolução nº 001/90 do CONAMA, de 08.03.90, publicada no D.O.U. de 02.04.90, que dispõe sobre critérios e padrões de emissão de ruídos;
- 6- Atender à Resolução nº 303 do CONAMA, de 20.03.02, publicada no D.O.U. de 13.05.02, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente;
- 7- Atender à Resolução nº 307 do CONAMA, de 05.07.02, publicada no D.O.U. de 17.07.02, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil;
- 8- Atender ao Art. 8º da Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, publicada no D.O.U. de 29.03.06, que dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP;
- 9- Implantar a rede de drenagem pluvial em atendimento às normas técnicas da Prefeitura Municipal de Niterói;
- 10- Construir a rede de drenagem para as áreas verdes a serem preservadas nos limites do empreendimento, de modo a permitir o fluxo de água desses ambientes para a lagoa de Piratininga, garantindo o trânsito sub-superficial de sedimentos, nutrientes e espécies da fauna bentônica;
- 11- Recuperar e preservar a vegetação original da faixa marginal de proteção (FMP) da Lagoa de Piratininga e respeitar ao estabelecido no Plano de Alinhamento da Orla (PAO) nº 33, aprovado pelo Decreto Estadual nº 42.354/10;
- 12- Não construir na faixa marginal de proteção demarcada edificações, edículas ou qualquer tipo de construção, com exceção da ciclovia, bancos, brinquedos e aparelhos de ginástica de madeira;
- 13- Apresentar ao INEA, no prazo de 30 (trinta) dias, Projeto de Recomposição Florística da FMP da Lagoa de Piratininga;
- 14- Não realizar aterros sobre o espelho d'água;
- 15- Implantar o canteiro de obras em área desprovida de vegetação e dotado de infraestrutura de esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo;
- 16- Atender às normas municipais quanto ao tráfego de veículos durante as obras;

O não cumprimento das condições constantes deste documento e das normas ambientais vigentes sujeita o infrator, pessoa física ou jurídica, às sanções previstas na Lei Estadual nº 3467, de 14.09.2000 e na Lei Federal nº 9605, de 12.02.1998, e poderá levar ao seu cancelamento.

Processo E/07
Rubrica



Secretaria do Ambiente



inea instituto estadual do ambiente

LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO

LPI Nº IN017271

- 17- Implantar dispositivos de proteção aos pedestres e sinalização para veículos, de modo a minimizar o risco de ocorrência de acidentes durante a realização das obras;
- 18- Adotar medidas de controle para evitar o carreamento e o transbordamento de material para as vias públicas;
- 19- Utilizar material de empréstimo somente de jazidas licenciadas pelo órgão ambiental;
- 20- Disponibilizar o material de bota-fora proveniente das obras em local licenciado ou previamente autorizado pelo INEA;
- 21- Acondicionar os resíduos sólidos em sacos plásticos e conservá-los em recipiente com tampa até o seu recolhimento por empresa licenciada pelo órgão ambiental;
- 22- Não realizar queima de qualquer material ao ar livre;
- 23- Evitar todas as formas de acúmulo de água que possam propiciar a proliferação do mosquito *Aedes aegypti*, transmissor da dengue;
- 24- Eliminar métodos de trabalho e ambientes propícios à proliferação de vetores (insetos e roedores nocivos);
- 25- Manter atualizados junto ao INEA os dados cadastrais relativos à atividade ora licenciada;
- 26- Submeter previamente ao INEA, para análise e parecer, qualquer alteração no projeto;
- 27- O INEA exigirá novas medidas de controle ambiental, sempre que julgar necessário.

-x-x-x-

O não cumprimento das condições constantes deste documento e das normas ambientais vigentes sujeita o infrator, pessoa física ou jurídica, às sanções previstas na Lei Estadual nº 3467, de 14.09.2000 e na Lei Federal nº 9605, de 12.02.1998, e poderá levar ao seu cancelamento.

DILAM - DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
GELANI - GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES NÃO INDUSTRIAIS
PARECER TÉCNICO DE LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 24/11 fl. 1/09

REQUERENTE: EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO
CNPJ: 32.104.465/0001-89
TIPO DE EMPREENDIMENTO: BOSQUE LAGUNAR
ENDEREÇO DO EMPREENDIMENTO: ENTORNO DA LAGOA DE PIRATININGA
BAIRRO: PIRATININGA
MUNICÍPIO: NITERÓI-RJ

1. - DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE A SER LICENCIADA	2
2. - CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE	2
3. - CARACTERÍSTICAS DO LOCAL DA ATIVIDADE E SEU ENTORNO	2
4. - IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS E SEUS CONTROLES	4
6. - INFORMAÇÕES ADICIONAIS	5
7. - AVALIAÇÃO E CONCLUSÃO	5
8. - CONDIÇÕES DE VALIDADE DA LICENÇA	6
9. - PRAZO DE VALIDADE	8

DILAM - DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
GELANI - GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES NÃO INDUSTRIAIS
PARECER TÉCNICO DE LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO Nº 24/11 fl 2/09
EMPRESA: EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO

1. - DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE A SER LICENCIADA

TRATA-SE DE REQUERIMENTO DE LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DE UM BOSQUE LAGUNAR, SITUADO NO ENTORNO DA LAGOA DE PIRATININGA - PIRATININGA - NITERÓI - RJ.

2. - CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE

O projeto do Bosque Lagunar consiste em intervenções lineares, no entorno da FMP da lagoa de Piratininga, que prevê implantação de uma ciclovia, instalações de equipamentos comunitários e demolições de moradias, onde será recuperada a vegetação ciliar da lagoa, fazendo parte das obras do PAC-2.

Ao longo do bosque haverá áreas de playground, estar e ginástica, sendo utilizados equipamentos confeccionados em Eucalipto tratado e madeira de Lei.

Nas áreas de playground serão implantados os seguintes brinquedos: balanço de dois lugares, casinha do Tarzan, escorrega simples e gangorra individual, em eucalipto tratado e madeira de Lei. Nas áreas de estar serão utilizadas mesas de 1 metro de diâmetro com 04 bancos em eucalipto tratado.

Nas áreas de ginástica serão instalados barras paralela, prancha abdominal simples e barra de flexão, todas também em eucalipto tratado.

Estas intervenções se darão em 16 pontos distintos do entorno da lagoa, perfazendo um total de Área Construída de 66.301,14 m².

A ciclovia com extensão de 9,56 km terá piso em saibro, dessa forma preservando a permeabilidade do terreno.

Em relação às desapropriações, serão realocadas 480 famílias com renda mensal de até 03 salários mínimos, dessas, 460 famílias encontram-se morando na FMP da lagoa.

As famílias remanejadas serão contempladas com moradias em um conjunto habitacional, do Projeto do Governo Federal, Minha Casa Minha Vida, com creche, centro comunitário, praça e quadra de esportes, na localidade conhecida como Jacaré.

Ao todo serão beneficiadas 1.986 famílias que vivem no entorno da lagoa de Piratininga.

O projeto prevê a recomposição florística da vegetação ciliar da lagoa, através de projeto paisagístico, nos locais onde ocorrerão as intervenções civis.

O prazo para execução total da obra é de 12 meses, incluindo a construção do conjunto habitacional, do projeto Minha Casa Minha Vida, e 04 meses para o Bosque Lagunar.

3. - CARACTERÍSTICAS DO LOCAL DA ATIVIDADE E SEU ENTORNO

O acesso ao local para fins de vistoria partindo do centro do Rio é tomando a Perimetral em sentido à Ponte Rio Niterói, chegando ao centro do município e seguindo em direção a Região Oceânica de Niterói, através da Estrada Francisco da Cruz Nunes.

A região em estudo é caracterizada por áreas com formação de condomínios fechados de médio a alto padrão, estando em acelerado processo de urbanização.

O local das intervenções é o entorno da lagoa de Piratininga, onde a ocupação se dá em sua maioria por residências unifamiliares de baixo padrão e pequenos condomínios de médio padrão, inseridos próximos ao núcleo urbano da cidade, em área já bem antropizada.

DILAM - DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
GELANI - GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES NÃO INDUSTRIAIS
PARECER TÉCNICO DE LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO Nº 24/11 fl. 3/09
EMPRESA: EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO

O local é parcialmente atendido por infra-estrutura básica de serviços públicos, como iluminação pública e coleta regular de lixo, não possuindo sistema público de tratamento de esgotamento sanitário e galeria de águas pluviais.

O arruamento em algumas ruas de acesso à lagoa e a via que corre paralela a ela, ainda são de terra batida.

A drenagem observada em algumas das ruas vistoriadas, ocorre por canais a céu aberto, com seções concretadas.

Nos locais vistoriados, todas as casas, bem como a via paralela a lagoa, encontram-se inseridos na sua FMP.

A cobertura vegetal da FMP da lagoa apresenta-se bastante perturbada, com presença de espécies invasoras e exóticas como capim colônio (*Panicum maximum*) e amendoeirás (*Terminalia catappa* L.), e mais próximo à sua margem plantas que caracterizam o ambiente de transição com a água doce (limnossistema): taboa ou rabo-de-gato (*Typha angustifolia*-Typhaceae) e a grama-doce (*Paspalum vaginatum* - Poaceae).

Foram observados também alguns indivíduos isolados de maricá (*Acacia polyphylla*) e mangue branco (*Laguncularia racemosa*), espécie esta que é típica de locais degradados, que se encontram em via de recomposição.

3.1 Unidades de Conservação

Segundo parecer técnico de localização da GEGET, a área não está inserida em Unidades de Conservação da Natureza, pertencente aos grupos de proteção integral ou de uso sustentável, de âmbito Federal ou Estadual, conforme Lei nº9.985 e Decreto Federal nº4.340.

3.2 Áreas de Preservação Permanente e outras áreas frágeis (áreas florestadas, lagos, nascentes, morros)

O empreendimento está aproximadamente a 900 metros do Parque Estadual da Serra da Tiririca e a 8,3 km do PE estadual da Chacrinha, UsCN estaduais, de proteção integral, administradas pelo INEA e a 9,9 km do PN da Floresta da Tijuca (UCN Federal - ICMBio).

Segundo a análise espacial de localização da GEGET, existe topos de morro na região nordeste da lagoa, porém não foi especificado pelo empreendedor o tipo de intervenção para este local.

3.3 Usos do solo na circunvizinhança e zoneamento municipal

A lagoa de Piratininga está inserida em Zona de Uso Especial (ZUE), na Região Hidrográfica do Estado do Rio de Janeiro (RH V) da Baía de Guanabara e em seu entorno existem algumas Áreas Ambientais Municipais e a Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas (fl.54).

3.4 Corpos d'água, faixas marginais de proteção e qualidade das águas

Segundo o parecer técnico espacial de localização da GEGET, as intervenções ocorrerão na FMP da lagoa de Piratininga e parte na FMP do rio Jacaré.

3.5 Qualidade do ar e bacia aérea

A atividade está inserida na Bacia Aérea IV, com cerca de 830 km².

DILAM - DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
GELANI - GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES NÃO INDUSTRIAIS
PARECER TÉCNICO DE LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO Nº 24/11 fl 4/09
EMPRESA: EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO

4. - IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS E SEUS CONTROLES

4.1 Emissões gasosas

Durante o período das obras, deverá ocorrer à movimentação de equipamentos a diesel, estes deverão possuir correta manutenção de forma a permitir o controle de fumaça negra por equipamentos que utilizam óleo diesel, de forma a atender a Deliberação CECA Nº. 1.193/87.

Estima-se um aumento nos níveis de emissão de poeiras e gases no período de implantação do empreendimento, devido a mobilização de equipamentos até a conclusão das obras.

O impacto que ocorrerá na fase de construção deverá ser sentido não só na área diretamente afetada, como também nas suas imediações, sendo sua extensão dependente da localização e do tipo de intervenção. Esse impacto, entretanto, será de caráter temporário, pontual, de baixa magnitude e reversível, devendo ser mantido o terreno do empreendimento umidificado e os veículos com cobertura da carga com lona, devendo sua ocorrência estar restrita ao prazo entre o início e o término das obras.

4.2 Efluente Líquido

A geração dos efluentes sanitários do canteiro de obras das frentes de trabalho do empreendimento, deverão ter tratamento a nível primário, do tipo Fossa Séptica seguida de Filtro Anaeróbio, em conformidade com a DZ-215 R.4 da FEEMA, atual INEA, sendo seus efluentes tratados lançados nos canais de drenagem existentes.

Outra opção que pode vir a ser adotada é a instalação de banheiros químicos por empresas licenciadas pelo INEA.

As águas provenientes da drenagem pluvial acompanharão a declividade natural do terreno em direção aos canais de drenagem, e posteriormente lançado na lagoa.

4.3 Geração de Resíduos

A geração de resíduo da obra deverá atender à Resolução do CONAMA nº 307, de 05 de julho de 2002, publicada no D.O.U. em 17/07/2002, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.

Em relação à limpeza do terreno envolvendo remoção da cobertura vegetal, apesar de ser em APP, será de baixo impacto, tendo em vista que a cobertura vegetal do entorno da lagoa já se encontra totalmente descaracterizada, havendo supressão somente de espécies exóticas sem interesse.

Está previsto recomposição florística da vegetação ciliar da FMP da lagoa, através de tratamento paisagístico no local.

A coleta de lixo será feita pela Prefeitura Municipal de Niterói.

Geração de lodo do sistema de tratamento, classe IIA de acordo com a NBR 10.004 da ABNT – Os resíduos provenientes do sistema de tratamento do canteiro de obras terão como medida mitigadora a retirada por firma licenciada pelo INEA, do lodo descartado do sistema e da gordura retida.

4.4 Pressão sonora

Proveniente da implantação das obras e do fluxo de veículos - Adotar medidas de controle no sentido de reduzir o nível de ruídos provenientes da execução das obras e do fluxo de veículos (resolução CONAMA 001 de 8/03/90).

DILAM - DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
GELANI - GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES NÃO INDUSTRIAIS
PARECER TÉCNICO DE LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO Nº 24/11 fl 5/09
EMPRESA: EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO

5. - IDENTIFICAÇÃO DE RISCO

A atividade não apresenta nenhuma característica que possa ser considerada como fonte de risco, de acordo com os critérios técnicos adotados pelo SARA (Serviço de Análise de Risco Ambiental)/INEA.

6. - INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Não há.

6.1 Documentos Legais Apresentados

Este requerimento visa atender ao Decreto 42.159/09

Foram apresentados os seguintes documentos:

- CNPJ – 32.104.465/0001-89 (fl.23);

6.2 INFORMAÇÕES SOBRE O CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES DE VALIDADE DE LICENÇAS ANTERIORES

Não houve licença anterior.

6.3 Informações sobre a vistoria realizada

Em vistoria realizada, conforme RV nº 2005/11, verificamos que as obras ainda não haviam sido iniciadas.

Trata-se de intervenções no entorno da lagoa de Piratininga, para implantação de uma área de lazer denominada Bosque Lagunar, dotada de equipamentos comunitários, ciclovia, retirada de moradias na FMP da lagoa e recuperação da sua vegetação ciliar.

6.4 Outras informações relevantes.

Não há.

7. - AVALIAÇÃO E CONCLUSÃO

- Considerando que não há nos locais destinado ao empreendimento, a ocorrência de vegetação classificada como de preservação permanente, endêmica ou em extinção;
- Considerando que as intervenções podem vir a ser enquadradas na Resolução CONAMA 369/06, art. 8, tendo em vista que a supressão de vegetação em APP, para implantação de área verde de domínio público em área urbana, *“desempenhe função ecológica, paisagística, recreativa, propiciando a melhoria na qualidade estética, funcional e ambiental da cidade....”*;
- Considerando que o licenciamento em tela é somente para as intervenções lineares ao longo do entorno da lagoa de Piratininga, para melhoria das condições de uso e ocupação do solo, denominada Bosque Lagunar;
- Considerando que a GEHFO/DILAM apresentou o “Nada a Opor” ao projeto, desde que respeitadas as condicionantes elencadas no item 8 deste parecer técnico;

DILAM - DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
GELANI - GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES NÃO INDUSTRIAIS
PARECER TÉCNICO DE LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO Nº 24/11 fl 6/09
EMPRESA: EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO

- Considerando que segundo despacho exarado pelo chefe do PESET, não há impactos diretos sobre a referida UC e a GEPRO/DIBAP nada tem a opor ao licenciamento da atividade;
- Considerando que foi dada ciência à GELAF/DILAM, tendo a mesma sugerida apenas a apresentação do Projeto de Recomposição Florística da FMP da lagoa de Piratininga;
- Considerando que se trata de obras de responsabilidade da Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA), subordinada à Prefeitura Municipal de Niterói;
- Considerando que os impactos causados pelo empreendimento serão de pequeno porte e baixo potencial poluidor, podendo ser mitigados através das propostas do empreendedor e pelas exigências do INEA;

Dessa forma somos favoráveis a emissão da Licença Prévia e de Instalação e sugerimos a apreciação do CONDIR, quanto a proposta de intervenções em APP para implantação do Bosque Lagunar, sem embargo das demais licenças exigíveis, desde que sejam obedecidas as restrições contidas no item 8 deste parecer técnico.

8. - CONDIÇÕES DE VALIDADE DA LICENÇA

- 1-Publicar comunicado de recebimento desta licença no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e em jornal diário de grande circulação no Estado, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de concessão desta Licença, enviando cópias das publicações ao INEA, conforme determina a NA-0052.R1, aprovada pela Deliberação CECA nº 4093, de 21.11.01, e publicada no D.O.E.R.J. de 29.11.01;
- 2- Esta Licença diz respeito aos aspectos ambientais e não exige o empreendedor do atendimento às demais exigíveis por lei;
- 3- Esta Licença não poderá sofrer qualquer alteração, nem ser plastificada, sob pena de perder sua validade;
- 4-Esta Licença é válida somente para a implantação do Bosque Lagunar;
- 5-Atender à Resolução nº 303 do CONAMA, de 20.03.02, publicada no D.O.U. em 13.05.02, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente;
- 6-Atender à Resolução nº 307 do CONAMA, de 05.07.02, publicada no D.O.U. de 17.07.02, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil;
- 7-Atender ao Art. 8º da Resolução nº 369 do CONAMA, de 28.03.06, publicada no D.O.U. de 29.03.06, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP;
- 8-Atender à DZ-1310.R-7 - Sistema de Manifesto de Resíduos, aprovada pela Deliberação CECA nº 4.497, de 03.09.04, publicada no D.O.R.J. de 21.09.04;

DILAM - DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
GELANI - GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES NÃO INDUSTRIAIS
PARECER TÉCNICO DE LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO Nº 24/11 fl 7/09
EMPRESA: EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO

- 9-Atender à Resolução nº 001/90 do CONAMA, de 08.03.90, publicada no D.O.U. de 02.04.90, que dispõe sobre critérios e padrões de emissão de ruídos;
- 10-Construir as redes de drenagem de água conforme as exigências técnicas da Prefeitura Municipal de Niterói;
- 11-Construir a rede de drenagem para as áreas verdes a serem preservadas nos limites do empreendimento, de modo a permitir o fluxo de água desses ambientes para a lagoa de Piratininga, garantindo o trânsito sub-superficial de sedimentos, nutrientes e espécies da fauna bentônica;
- 12-Deverá ser respeitada a Faixa Marginal de Proteção (FMP) e o Plano de Alinhamento da Orla (PAO) nº33, aprovados pelo decreto Estadual 42.354/10;
- 13-Na FMP demarcada são vedadas edificações, edículas ou qualquer tipo de construção, com exceção da ciclovia, bancos, brinquedos e aparelhos de ginástica de madeira;
- 14-Apresentar Projeto de Recomposição Florística da FMP da lagoa de Piratininga;
- 15-Proibido qualquer tipo de aterro sobre o espelho d'água;
- 16-Implantar o canteiro de obras em área desprovida de vegetação e dotá-lo de infraestrutura de esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo;
- 17-Atender às normas municipais quanto ao tráfego de veículos pesados, durante as obras;
- 18-Implantar durante a realização das obras, dispositivos de proteção aos pedestres e sinalização para veículos, de modo a minimizar o risco de ocorrência de acidentes;
- 19- Adotar medidas de controle para evitar o carregamento e o transbordamento de material particulado para as vias públicas;
- 20-Utilizar material de empréstimo somente de jazidas licenciadas pelos órgãos competentes;
- 21-Caso haja geração de material de bota-fora proveniente das obras, somente poderá ser disposto em local licenciado ou previamente autorizado pelo INEA;
- 22-Acondicionar os resíduos sólidos em sacos plásticos e depositar em recipientes com tampas até o seu recolhimento, sendo totalmente proibido o lançamento de resíduos ou restos de obras nos terrenos vizinhos;
- 23- Não realizar queima de qualquer material ao ar livre;
- 24- Evitar todas as formas de acúmulo de água que possam propiciar a proliferação do mosquito *Aedes aegypti*, transmissor da dengue;
- 25- Eliminar métodos de trabalho e ambientes propícios à proliferação de vetores (insetos e roedores nocivos);
- 26-Será de responsabilidade do empreendedor qualquer dano ambiental não previsto neste parecer que ocorra em razão das obras de implantação do empreendimento;
- 27-Manter atualizados junto ao INEA os dados cadastrais relativos à atividade ora licenciada;
- 28- Submeter previamente ao INEA, para análise e parecer, qualquer alteração no projeto;
- 29-O INEA exigirá novas medidas de controle ambiental, sempre que julgar necessário.-x-x-x-

DILAM - DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
GELANI - GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES NÃO INDUSTRIAIS
PARECER TÉCNICO DE LICENÇA PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO Nº 24/11 fl 8/09
EMPRESA: EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO

9. - PRAZO DE VALIDADE

Sugerimos que a Licença correspondente a este Parecer Técnico tenha prazo de validade de três anos (1095 dias), contanto a partir da data de sua emissão.

Em, 26/07/11



Marcio de Sá Farhat
Analista Ambiental/Bio
Mat. 390150-1

Handwritten notes:
D
CIB
CIC

SERVICO PUBLICO ESTADUAL
Proc. F-03 *00111* N.º 30
Data *15/06/07* Rubrica *A*

Memorial Descritivo

Projeto Bosque Lagunar

Introdução:

Trata-se das especificações básicas para a implantação do Bosque Lagunar, situada no entorno da Lagoa de Piratininga.

Ao longo do Bosque Lagunar haverá áreas de Playground, estar e ginástica onde serão utilizados equipamentos confeccionados em Eucalipto tratado que variam de 6 a 15cm.

As respectivas áreas correspondem às seguintes metragens quadradas:

- 1A = 22.342,21m²
- 1B = 4.774,11m²
- 2A/2B = 10.975,66m²
- 3A = 8.469,19m²
- 3B = 2.328,79m²
- 4A = 852,07m²
- 4B/5A = 3.523,82m²
- 5A = 1917,70m²
- 5B = 1.561,59m²
- 6B = 878,86m²
- 7A/7B = 4.503,12m²
- 8A/8B = 4174,04m²
- TOTAL DAS ÁREAS = 66.301,14m²

Áreas de playground:

Serão utilizados os brinquedos descritos abaixo:

Balanço de dois lugares: Confeccionado em cordas de Polietano 12mm; Barra Rosqueada 1/2" Galvanizada; Rotamento de 40mm e Gancho de 12mm, e cadeiras confeccionadas em madeira de Lei.

Casinha do Tarzan com tubo de bombeiro e escorrega com telhado em OSB; Confeccionada com Tubo Galvanizado de 1"; escorrega em madeira de Lei e escada em toras de madeira.

Escorrega simples: Confeccionado em toras de Eucalipto e pranchas em madeira de Lei.

Ginástica individual: Confeccionada em toras de Eucalipto de 15cm e punhos de 3/4".