

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS POS GRADUADOS
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

ROBERTA OLIVEIRA FERREIRA

**Participação social e políticas sociais: o trabalho desenvolvido
pelo Programa Morar Legal da Secretaria Municipal de Habitação
do Município do Rio de Janeiro.**

Niterói, Março de 2005.

Participação social e políticas sociais: o trabalho desenvolvido pelo Programa Morar Legal da Secretaria Municipal de Habitação do Município do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social de Niterói da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre.
Área de Concentração: Política Social.

Niterói, 31 de Março de 2005

Banca Examinadora:

Dr^a. Lenaura Lobato (Orientadora)
Universidade Federal Fluminense

Dr^a. Lígia Giovanella
Fundação Oswaldo Cruz

Dr. André Augusto Brandão
Universidade Federal Fluminense

ROBERTA OLIVEIRA FERREIRA

Participação social e políticas sociais: o trabalho desenvolvido pelo Programa Morar Legal da Secretaria Municipal de Habitação do Município do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social de Niterói da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre.
Área de Concentração: Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Lenaura Lobato.

Niterói

2005

À minha mãe e a minha avó, pelo amor me
ofertado ao longo da vida.

Agradecimentos

Aos servidores do Programa Morar Legal / SMH -RJ e as lideranças populares do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos da Cidade do Rio de Janeiro, por terem contribuído para a construção desse trabalho;

Aos professores João Bosco, Rita de Cássia Santos Freitas, André Augusto Brandão e a professora Lenaura Lobato, pelo acompanhamento acadêmico. A professora Lenaura um agradecimento especial pelo processo de orientação;

A minha equipe de trabalho na Emergência do HMSA e às minhas estagiárias Roberta e Ana Paula, pelas inúmeras experiências vividas e por todo apoio para a construção dessa Dissertação. Em especial, a minha chefe Adriana Ramos, por sempre que necessário, mobilizar os recursos existentes para contribuir com o aprimoramento profissional;

A minha família por todo apoio, em especial aos meus priminhos por serem fonte certa de alegria;

Um agradecimento muito especial as minhas queridas amigas Katiane e Daniela por estarem sempre do meu lado;

Ao Bruno por ter chegado. Por todo carinho e por toda a compreensão com o momento do término do mestrado.

Resumo

O Programa Morar Legal atende aos Loteamentos Irregulares e Clandestinos da Cidade do Rio de Janeiro que podem ser considerados áreas informais da cidade, por não possuírem infra-estrutura e a terra constituir-se ilegal – ilegal, devido ao fato da legislação urbanística brasileira não ter sido respeitada na realização do loteamento.

Esta dissertação consiste em uma avaliação do trabalho desenvolvido pelo Programa Morar Legal da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, tendo como foco principal o trabalho com participação popular dos cidadãos usuários dessa política social desenvolvida pelo programa.

Abstract

The program “Morar Legal” serves the Irregular and Clandestine Places of the city of Rio de Janeiro, that can be considered informal areas of the city, because there is not infrastructure in these places and the land is ilegal. – illegal for the reason of the urbanistic laws had been broken.

This paper aims at evaluating the work developed by the program “Morar Legal” of the Habitational Secretary of Municipality of Rio de Janeiro, which focus the work with popular participation by the citizen users of this social policy developed by the program.

Sumário

• Introdução.....	01
• Capítulo I.....	04
• Capítulo II.....	33
• Capítulo III.....	65
• Conclusão.....	104
• Bibliografia.....	108
• Anexos.....	112

Participação social e políticas sociais: o trabalho desenvolvido pelo Programa Morar Legal da Secretaria Municipal de Habitação do Município do Rio de Janeiro

Introdução

Este trabalho tem como objetivo avaliar o processo de participação social no Programa Morar Legal da Secretaria Municipal de Habitação do município do Rio de Janeiro, que visa a urbanizar e regularizar a propriedade em loteamentos irregulares e clandestinos.

Os loteamentos irregulares e clandestinos se caracterizam por áreas cujos lotes foram comercializados ilegalmente, sem o cumprimento da legislação brasileira em vigor. Em decorrência, são também áreas sem qualquer infraestrutura – água tratada, esgotamento sanitário ou pavimentação urbana. O fato de o lote ter sido vendido sem que qualquer providência em torno da regularização fundiária, faz com que os moradores não possam se constituir como proprietários legais. Em geral, quando são procurados os registros em cartório, os lotes são parte de uma fazenda, um sítio, ou mesmo uma área de preservação ambiental.

Na cidade do Rio de Janeiro os loteamentos irregulares e clandestinos começaram a surgir nas décadas de 30 e 40, quando grandes extensões de terra da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro entraram no mercado imobiliário de forma ilegal, não respeitando a legislação urbana brasileira¹. Na verdade, o que ocorreu então foi a transformação de sítios

¹ A legislação prevê que o loteador, aquele que comercializa a terra, deva prover a área loteada de infraestrutura básica - esgotamento sanitário, área destinada para lazer - e ainda toda a parte de regularização fundiária. A regularização fundiária consiste na legalização da terra junto a cartórios e secretarias de governo.

e fazendas em loteamentos, que tinham como principal atrativo o baixo preço dos lotes. Este baixo preço, obviamente estimulado pela condição de irregularidade, transformou os loteamentos irregulares e clandestinos em importante alternativa de acesso ao “sonho” da casa própria pela população carioca de baixa renda.

Foi a população dos desses loteamentos que se engajou na luta contra os loteadores irregulares e na interpelação do poder público por soluções para as péssimas condições de vida nos loteamentos e para as disputas territoriais que muitas vezes ocorriam nestes loteamentos².

O Programa Morar Legal, criado em 1994, é expressão da questão social que são os Loteamentos Irregulares e Clandestinos da Cidade do Rio de Janeiro e resultado em grande parte da participação popular, já que os movimentos em torno da questão fundiária foram fundamentais para que esta passasse a integrar a agenda governamental e fosse passível de intervenção pelo poder público.

Uma das principais diretrizes do Programa é a participação social da população. Embora esta seja uma recomendação e mesmo exigência das agências financiadoras internacionais, em especial a agência que financia o Morar Legal, o que pretendemos demonstrar é que no caso do Programa em estudo a participação não se resume a um conjunto de consultas ou opiniões feitas à população pelos órgãos implementadores – em geral com o objetivo de garantir a lisura do processo de implantação dos serviços -, mas sim como elemento gerador de uma participação ativa. E que esse caráter é dado por diversos fatores, dentre os quais destacam-se a presença de movimento social importante e prévio ao programa e a existência de uma equipe fortemente comprometida com a diretriz da participação e da solução do problema dos loteamentos.

Para desenvolver esses argumentos, iniciamos no Capítulo I com a discussão teórica sobre Participação, que visa delimitar o que entendemos sobre participação ativa e como utilizamos esse conceito. No Capítulo II apresentamos os aspectos principais da questão urbana, com enfoque na caracterização histórica da situação brasileira, com ênfase na descrição e análise do Programa Morar Legal.. O objetivo aqui foi localizar o problema dos loteamentos e como ele esteve presente na agenda pública, o que inclui as políticas estatais e também a trajetória histórica do Movimento de Loteamentos Irregulares e Clandestinos.

² A trajetória histórica dos loteamentos, é repleta de passagens como despejos, expulsões de moradores dos lotes adquiridos, venda de um mesmo lote para duas, ou três famílias, cobranças de taxas e impostos não procedentes e violência física, como assassinatos de lideranças populares.

Finalmente no Capítulo III procuramos evidenciar o papel diferencial da participação social no Morar Legal através das falas de gestores e população acerca do tema da participação, da questão urbana e do Programa em si.

Para tratar de nosso objeto recorremos à análise documental do material produzido pelo e sobre o Morar Legal, assim como à produção referente à questão urbana e social no Brasil. Realizamos também entrevistas com gestores do Programa e lideranças populares. Foram ao todo oito entrevistas realizadas entre os meses de julho e dezembro de 2004.. Quatro com gestores do Morar Legal e quatro entrevistas com lideranças populares do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos do Rio de Janeiro. Os dois grupos de entrevistados possuem uma larga trajetória de movimento social e de trabalho com os loteamentos irregulares e clandestinos. Tanto as lideranças populares quanto os gestores encontram-se no Morar Legal desde sua gênese.

Capítulo I

Sobre participação: questões teóricas e participação política no Brasil

1 - Sobre Participação Política: o debate teórico

Para BOBBIO (1999), o termo “Participação Política” é comumente utilizado para designar uma série de atividades, o que obviamente dificulta sua definição³. Dentro deste contexto, o autor afirma que “não obstante as numerosas pesquisas realizadas, ainda não foi elaborada uma verdadeira teoria da Participação Política que conseguisse explicar a variedade de resultados” (BOBBIO 1999:890). E ainda, que as pesquisas referidas desenvolveram-se nos países ocidentais considerados como desenvolvidos, portanto, deve-se considerar que as mesmas foram realizadas em contextos bastante específicos, não sendo passíveis de aplicação em todas as outras realidades existentes no mundo.

A participação política possui uma relação direta com o ideal democrático e com o que a democracia representa - possibilidade de expressão e participação de um determinado segmento social, de um determinado povo na vida política de uma determinada nação⁴. Esse ideal democrático necessita de cidadãos que estejam interessados e ligados de algum modo aos interesses que perpassam aquilo que consideramos “coisa pública”. Ou seja, cidadãos interessados nos acontecimentos políticos e em formas de participação no que julgamos público, seja esta participação direta ou indireta.

BOBBIO (1998) expõe que é possível categorizar “participação política” em duas formas ou níveis:

- Presença: seria a forma menos intensa e, para BOBBIO, mais marginal de participação política, por constituir-se por comportamentos passivos. Um exemplo seria a presença em reuniões ou situações nas quais o indivíduo não desenvolve qualquer contribuição junto ao que está sendo acordado ou definido.

³ (BOBBIO 1998:888) Utiliza para exemplificar as inúmeras interpretações que a expressão “Participação Política” pode ter, a própria composição gramatical - para este teórico o substantivo “participação” e o adjetivo “política” se prestam a muitas compreensões.

⁴ Tomando por base o que (REIS 1993:146) define como concepção minimalista de democracia, basicamente “a democracia “política”, segundo a qual a democracia estaria realizada à medida que estivessem garantidos certos direitos básicos dos cidadãos digamos os direitos civis que perfazem o Estado de direito, além de direitos políticos como direito de voto”.

- Ativação: neste contexto o indivíduo desenvolveria uma série de atividades dentro ou fora de uma determinada organização política. O exemplo trazido seria a participação em uma campanha eleitoral, em manifestações de protesto.

Para BOBBIO (1999) o termo “participação”, em seu sentido estrito, deveria ser reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política, ou seja, quando as ações políticas de um indivíduo ou um grupo em um dado contexto social influem direta ou indiretamente neste contexto. A maior parcela da população só poderá contribuir de forma indireta, participando da escolha de um dirigente, por exemplo. Existem ainda as estruturas ou situações de participação que se configuram quando se estabelece a exigência formal de participação, como em eleições oficiais, eleições comunitárias, sindicalização obrigatória⁵.

BOBBIO (1999) chama atenção para a existência destas “ocasiões e/ou estruturas de participação política”, que seriam condicionadas pelo ambiente onde o indivíduo se encontra. Essas ocasiões ou estruturas mais comuns estão ligadas, nos sistemas que se constituem como democráticos, aos mecanismos instituídos de competição eleitoral no processo de substituição dos cargos públicos⁶. É importante destacar também os espaços criados por instituições voluntárias – associações de moradores, instituições sem fins lucrativos, movimentos sociais, partidos políticos, ONGs etc -, pois estes, “constituem o tecido conectivo de uma sociedade pluralista e que tem uma tríplice função: são fontes de estímulo político, servem de mecanismos de recrutamento e unem os indivíduos e os grupos primários às instituições e às diversas forças políticas” BOBBIO (1999:890). Essas estruturas ou ocasiões de participação consistem nas formas hoje instituídas de consulta popular para a decisão das questões que, “teoricamente”, diriam respeito a todos em sociedade. Podemos concluir deste modo, que estas estruturas ou ocasiões resumem-se às eleições, trabalho em sindicatos, partidos políticos, grêmios estudantis, conselhos de defesa de uma determinada categoria profissional ou de um determinado segmento social etc.

⁵ A contribuição sindical obrigatória constitui-se em um bom exemplo de uma estrutura de participação social obrigatória.

⁶ As estruturas de participação não são suficientes para que haja interesse pelo que consideramos público e pelas questões que envolvem a vida social e política. A cultura política – de participação política efetiva ou de não participação -, presente em cada região, fará sem dúvida a diferença em cada contexto.

Ao falarmos de participação política, parece inevitável a associação com a questão da cidadania. Sendo assim, a teoria da cidadania desenvolvida por Marshall apud Fleury (1999) por definição compreende a cidadania como a plena inserção dos indivíduos em uma comunidade política, tendo assegurado seus direitos civis, sociais e políticos. Tenório (1997), baseado na obra de Fleury (1996), indica a concepção de “cidadania ativa”, que seria “aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (TENORIO, 1997:105). Esse conceito de cidadania ativa, portanto, encontra-se baseado na possibilidade de reivindicação de direitos e de participação popular junto às questões de interesse público.

Consideramos ainda que a cidadania é posterior a uma comunidade política, a uma nação, e, através das características de uma determinada comunidade, de sua cultura e seus mecanismos de integração e sociabilidade são definidos direitos e deveres. Ou seja, a partir dos distintos fatores que constituem uma determinada comunidade é definido o padrão de cidadania.

A cidadania, portanto, constitui:

“El pertenecimiento a la comunidad política además de una creencia y un sentimiento es también un vínculo que requiere la participación activa de los individuos en la cosa pública” (FLEURY, 1999:11).

Quando analisamos a articulação entre a cidadania e a participação política, um outro fator vem a público, e consiste na possibilidade ou não de acesso a informações e à educação formal. Esse “acesso à informação” constitui-se como fator indispensável para o exercício do que Fleury (1999) denomina como “cidadania ativa”, à medida que contribui para que o indivíduo tenha compreensão das questões que atravessam o contexto social no qual esta inserido, influenciando na percepção de mundo e favorecendo ou não a inclusão e o exercício de uma participação política ativa em sociedade. Um cidadão bem informado – que esteja exercendo ativamente sua cidadania -, é fundamental para que os direitos civis, sociais e políticos que estão de certo modo assegurados a princípio, possam constituir-se

como direitos exercidos, direitos de fato. Um velho provérbio popular diz: “quem tem informação, tem poder”.

O desenvolvimento da cidadania está baseado na garantia da integração dos indivíduos nas comunidades, norteadas pelos princípios de cooperação, solidariedade e de justiça social. Dentro deste contexto, marcado por um processo de construção da cidadania – que não foi igual nas distintas conjunturas e Estados Nacionais -, é possível compreender que a cidadania demanda uma certa participação política, supondo que;

“la socialización política es también un proceso de emancipación, en el cual los individuos asumen responsabilidades públicas y pasan a gozar de los derechos atribuidos a los ciudadanos. La participación en el proceso de construcción de identidades colectivas, de intepelación mútua y generación de valores compartidos” (FLEURY, 1999:24).

O conceito de cidadania ativa, utilizado por Fleury (1999), implica em uma participação política efetiva, pela qual o indivíduo exerce em sua plenitude seus direitos de cidadão e, fundamentalmente, o direito de participar dos destinos políticos de sua comunidade nas diferentes esferas de governo, seja no nível local ou de forma ampliada.

E, como nos dias atuais o termo “participação” se presta a várias interpretações e usos distintos, é fundamental que esteja claro que compreendemos participação no sentido da participação política/ativação descrita por Bobbio (1998), na “participação ativa” descrita por Fleury (1999). Ou seja, participação em contraponto à ideologia neoliberal de substituição do Estado pela sociedade civil. É importante ressaltar que “compreendemos não ser papel da sociedade substituir o Estado de suas funções históricas e constitucionais” (DEMO, 1991:45).

(TENÓRIO, 1997:106) considera que a participação social e a cidadania “referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino”. A concretização da cidadania passaria, portanto, pela organização coletiva dos que se encontram envolvidos no processo, possibilitando a formação de fóruns de discussão, não só dentro do espaço comunitário, mas também fora deste. E ainda, a

definição de prioridades para os espaços comunitários e o estabelecimento de canais de diálogo junto ao poder público. Deste modo, neste trabalho, “participação política” está sendo compreendida como possibilidade de emancipação social e política.

A retórica neoliberal utiliza os termos participação social, participação comunitária, participação voluntária, sempre fornecendo à participação política uma “certa” responsabilidade na superação do subdesenvolvimento e como caminho a ser seguido para o desenvolvimento social. Nesse sentido, a participação política é muitas vezes utilizada como estandarte na superação da pobreza, e como o único fator responsável pelo êxito de uma política social ou de uma intervenção social. Tenório (1997), ao fazer uma breve avaliação da participação política e a parceria com o Estado, chama atenção para o fato de a participação política ser compreendida por vezes como solução universal para os problemas brasileiros; e ainda, que se deve “distinguir a legítima participação da mera manipulação, as formas válidas de cooperação, entre Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudoparticipação”, (TENÓRIO, 1997:106). Acreditar e reproduzir a idéia de que a participação política por si só seria o elemento mais importante de uma política social e a grande responsável pelo sucesso de uma política é possuir uma visão simplista do contexto social e não compreender a complexidade deste contexto; é não apreender as inúmeras relações de forças que envolvem tradições participativas locais, questões orçamentárias, a ideologia de gestão partilhada pelos gestores, entre outros fatores. Esta incompreensão da participação política com suas inúmeras questões, acaba levando a uma idéia superficial de participação e a idéia de que esta é desprovida de conflitos.

Demo (1991) aponta que a sociedade deve organizar-se de modo a exercer seu poder de cobrança e de pressão democrática, exigindo do Estado o cumprimento de suas atribuições. Para este autor a participação política significa processo de conquista e construção organizada da emancipação social. A partir disto, o autor coloca quatro conceitos fundamentais: o conceito de processo, denotando que participação se trata de um fenômeno histórico e dinâmico; o conceito de conquista e construção, significando que participação não pode ser dada, mas sim construída pelos próprios interessados; o conceito de organização, tendo como signo fundamental a cidadania e o conceito de emancipação social, estabelecendo o lugar do sujeito social no espaço histórico estrutural das desigualdades sociais.

De acordo com a lógica estabelecida por Demo (1991), ao refletirmos sobre participação política, quatro pontos são fundamentais:

- 1- Não pode haver participação social imposta ou quando esta é compreendida como concessão. Em se tratando de políticas sociais não é possível haver participação social concedida/doada pelo poder público à população;
- 2- Não há participação prévia. Em primeiro lugar, vem a usurpação - decorrente da ausência de condições dignas de vida -, depois participação, se esta for conquistada;
- 3- Não existe uma participação suficiente ou um ideal de participação, isto porque participação é um processo histórico infundável;
- 4- Participação importante não é individual, mas sim, a que é coletivamente organizada.

Desse modo, (DEMO, 1991:35) defende que a “participação implica processo emancipatório, do que se segue: a redução de desigualdades é projeto dos próprios desiguais”. Este ponto de partida é insubstituível. Política social participativa supõe consciência crítica da pobreza por parte do pobre”. E, a partir disto, o desejo de mudança do que está instituído.

Participação política significa, portanto, dentro da perspectiva adotada neste trabalho, controle da população sobre as ações do poder público e sobre a sociedade de forma geral. A participação política possui deste modo, um claro caráter emancipatório⁷.

2- Sobre participação Política no Brasil, movimentos sociais e políticas sociais

De acordo com Carvalho (1998), a participação política pressupõe negociação entre os diferentes atores/segmentos envolvidos no processo, pressupondo uma intensa correlação de forças.

Aguiton (2002) indica que existem distintos movimentos sociais de contestação à ordem vigente - a conjuntura neoliberal -, que buscam a participação política dos cidadãos. Esses movimentos estão inseridos em distintos países, com diferentes “bandeiras” de lutas, e nos mais diversos contextos sociais e econômicos. Entretanto, esse autor chama a atenção para o fato de haver nestes movimentos uma questão em comum: a luta contra as conseqüências do processo de globalização, contra a pobreza e a luta pela democracia. Para

⁷ RIBEIRO (1996), CARVALHO (1998), KOWARICK (1998), CARREIRA (2001), DEMO (1991).

Águiton, o protesto os movimentos sociais constituem-se como fundamentais para a luta pela democracia. Dentro desse contexto, o mesmo destaca uma série de movimentos sociais que ao longo da última década constituíram-se como formas de enfrentamento por parte dos cidadãos, à globalização mundial da economia e à condição de pobreza – o MST brasileiro, os movimentos de contestação à mercantilização do mundo, os movimentos ecológicos, o movimento feminista etc. O grande mérito desses movimentos e, obviamente, do processo de participação dos cidadãos envolvidos neles, é para Águiton a recusa ao grande consenso mundial em torno do processo de globalização e o desenvolvimento de uma cidadania “ativa”⁸ distante do que apregoa o neoliberalismo – voltada para a desresponsabilização do Estado e responsabilização da sociedade civil.

Para tratarmos da questão da participação política no contexto brasileiro, é necessário tratarmos do legado dos movimentos sociais que se desenvolveram nesta mesma sociedade. Deste modo, o processo de participação social que se verificou na década de 70 e se estendeu até a década de 80 no Brasil, em busca da redemocratização do país, acabou resultando na participação popular na construção da Carta Constitucional de 1988. No período citado, setores populares se aglutinaram em torno do objetivo de que a Constituição Federal contemplasse questões de interesse das classes populares.

No Brasil, o início da reabertura política a partir de 78, após um longo período de ditadura militar, quando os canais de participação encontravam se fechados e a população encontrava-se impedida de participar ativamente da vida política do país seja pela violência exercida pelo governo militar, ou pelo controle das informações e censura direta a imprensa, trouxe à tona a possibilidade da emergência de muitos movimentos sociais, organizados em torno de questões de interesse da população brasileira.

São definidos como movimentos sociais iniciativas em torno de uma determinada questão, que congreguem interesses de um grupo específico, que por sua vez desenvolve ações e estratégias no sentido de obter algo em prol de determinado grupo⁹. Como exemplo disso, podemos citar a década de 70, na história de São Paulo, com o surgimento do movimento grevista na região do ABC paulista. Esse movimento dos trabalhadores,

⁸ Termo utilizado por Fleury (1999)

⁹ Ver SADER (1995), CARVALHO (1998), RIBEIRO (1996).

provocou alterações nas esferas da política salarial, da liberdade sindical, do direito de greve e provocou o nascimento de novos atores no cenário político, Sader (1988).

Durante as décadas de 70 e 80 ocorre o que comumente é definido como a época de emergência de “novos” movimentos sociais, após um longo período de submissão à repressão imposta pelo regime militar no Brasil. Segundo Santos (1988), a ditadura militar iniciada em 1964 – com todas as suas conseqüências como cassações, prisões, extinção de partidos políticos -, fez com que a dimensão democrática da cidadania brasileira ficasse suspensa.

Kowarick (2000) aponta que no final da década de 70 e no percurso da década seguinte houve a aceleração da luta pela redemocratização do país. Deste modo, esses “novos” movimentos sociais seriam voltados para as questões do cotidiano e, dentro disto, teriam espaço o movimento feminista, o movimento negro, o movimento por creches em todo país, contra a carestia, o novo sindicalismo, que emerge do cotidiano etc.

Segundo (CARVALHO, 1998:21) “o rompimento de subordinações, a dessacralização de hierarquias e autoridades, a recusa de um lugar e de uma cidadania “regulada” e restrita a construção de uma equivalência cidadã, é o movimento que faz desses novos movimentos sociais construtores de uma esfera pública no Brasil, nova porque praticamente inexistente até a emergência desses novos sujeitos”.

Para Sader (1995), o diferencial dos chamados “novos” movimentos sociais em detrimento de movimentos sociais tradicionais como o sindicalismo, se constrói na importância do cotidiano. O cotidiano, portanto, se revela para estes movimentos como lugar de resistência, onde se gesta o projeto da classe subalterna, livre do que Sader (1995) chama de discursos elitistas e conformistas. É importante ressaltar que o Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos da Cidade do Rio de Janeiro se desenvolve justamente na década de 70, recusando as condições cotidianas, a vida em moradias clandestinas, sem saneamento básico e muitas vezes em áreas de risco.

As décadas de 70 e 80 são compreendidas por diversos autores que trabalham a questão da participação política e dos movimentos sociais como um período muito vigoroso em termos de articulação política popular no Brasil. Os movimentos sociais desenvolvidos naquele período se organizaram como espaço para a ação reivindicatória por parte da população que se envolveu nas lutas populares. E ainda, para Carvalho (1998), esses “novos” movimentos irão recusar a tutela ou a cooptação do Estado, dos partidos políticos ou outras instituições. É importante destacar que houve, devido aos vários movimentos que emergiam, o início da construção de uma cultura participativa, e ainda, a articulação de uma teia de organizações populares que surgiam em torno da conquista de direitos sociais, políticos e civis, pautadas muitas vezes na luta referente às questões de gênero e de raça.

“Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos mas mantém, ainda, uma posição exterior e antagônica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levaram, sistematicamente, à cooptação ou à repressão”, (CARVALHO 02:1998).

Sobre as transformações no cenário brasileiro, a partir da conjuntura política de reabertura e redemocratização do país e de emergência de movimentos sociais, que alteravam de certo modo a cultura política brasileira, Sader, irá afirmar que:

“Assim, na emergência de novos atores sociais, das novas configurações e identidades dos trabalhadores no cenário público, no que parece o início de um outro período na história social de nosso país, nos deparamos com o nascimento de formas discursivas que tematizam de um modo novo os elementos que compõem as condições de existência desses setores sociais” (SADER 1988:60).

A partir disto é flagrante em todo no Brasil - em 70 e 80 - o surgimento de clubes de mães, pastorais populares, e ainda de uma nova forma de educar – “deixar-se educar mutuamente emerge como nova referência, a partir da educação popular, trazida por Paulo Freire¹⁰.

Não podemos falar sobre o processo de participação política e sobre os movimentos sociais no período mais recente da história brasileira sem falarmos do processo e participação popular, que todos esses movimentos sociais emergentes na década de 70 tiveram no momento de discussão da Constituinte, a partir de meados da década de 80.

Dados da PNAD¹¹ de 1988 mostram que naquele ano – final de década e início da década de 1990 - 28% da população residente na região sudeste encontrava-se vinculada a entidades associativas. Vejamos estes dados:

Participação por entidade associativa

Quadro 1

ENTIDADES	POPULAÇÃO BRASILEIRA
sindicatos	13%
Entidades comunitárias	12%
Partidos políticos	3%

Fonte: PNAD / Santos (1993)

Estes dados nos mostram o grande número de pessoas que provavelmente atravessam a década de 80 inseridas em alguma forma de participação política, com destaque para as chamadas associações comunitárias, que congregam desde a associação de moradores às creches comunitárias¹².

O fato é que entramos na década dos anos 80 com a grande emergência e porque não dizer uma certa urgência, no que tange à participação popular. Entretanto, essa encontra-se agora envolvida em vários discursos, em diferentes contextos e diferentes

¹⁰ Sobre o método Paulo Freire ver: Carvalho (1998)

¹¹ Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílios.

¹² O fato de utilizarmos dados da PNAD da década de 80 – em detrimento de pesquisas mais recentes-, remete-se ao momento histórico que avaliamos em termos de participação política no Brasil.

atores. A partir disto, é válido destacar a própria dinâmica do processo de participação no Brasil.

No período da abertura política brasileira, os movimentos sociais encontravam-se em certo modo, unidos pela redemocratização do país, buscando a deslegitimação da ditadura militar. Essa luta contra a ditadura articulou os diversos setores sociais em busca de um objetivo comum: a democracia em território nacional.

Uma vez alcançado o processo de redemocratização, e em curso o processo da abertura política, ocorre a quebra da união dos setores que encontravam-se conjuntamente unidos na luta contra a ditadura militar. Agora, havia vários interesses em jogo, que impediam o abarcamento de diversos setores – que obviamente compreendiam “participação popular” de formas distintas -, no interior de um mesmo bloco.

Carvalho (1998) chama atenção para uma mudança na concepção da participação popular. Antes do processo de articulação por voz da sociedade brasileira, na luta pela democracia, a participação era compreendida como confronto, uma vez que diante do regime militar esta não era permitida ou tolerada dentro de determinadas regras. Posteriormente, vai dar lugar, no contexto de lutas pela redemocratização do país, a uma idéia de participação enquanto disputa e negociação de interesses.

Para Carvalho (1998), a participação assumiu, em diferentes momentos da história brasileira, contornos também distintos. Na década de 70 a participação popular significou a luta contra um regime autoritário, que impedia a população de opinar sobre o destino da nação. A luta pelo direito de poder expressar opinião, trazida pelos movimentos sociais foi aos poucos tornando o Estado mais permeável à participação social. Na década de 80, participar passa a significar influir e participar do governo da sociedade, disputar os espaços no Estado e na própria sociedade, influir na definição de políticas públicas. Desta forma afirma-se o controle social sobre a esfera pública, vindo à tona fatores como: a co-gestão, gestão participativa; “esse é o significado de participação social que se consolida no Brasil nos anos 90” (CARVALHO, 1998:09).

Segundo (CARVALHO, 1998:01), participação popular significa “democracia, controle social, parceria entre Estado e sociedade civil”. A participação da população brasileira sempre existiu, e isso pode ser verificado quando analisamos a história e nos

deparamos com os movimentos de resistência indígenas, com os quilombos, com as lutas camponesas, entre outros.

É importante frisarmos que sempre houve no caso brasileiro uma certa “oferta” de “participação” vinda do Estado, e isto porque “mesmo as ditaduras necessitam de alguma legitimação e interlocução com alguns setores sociais que as sustentem” (CARVALHO, 1998:25). Na história brasileira, essa certa “oferta” de participação popular esteve na maioria das situações, ligada aos setores dominantes da sociedade brasileira, o que favoreceu obviamente as relações pautadas no clientelismo, em relações fisiológicas, nas quais a “coisa pública” é comumente tratada como “coisa privada”¹³.

É relevante ressaltar que muitas das reivindicações populares foram contempladas na Constituição de 1988, como demandantes de políticas públicas e de atuação do Estado brasileiro. A partir da Constituição, - que previa a articulação de toda uma legislação social, LOAS¹⁴, SUS¹⁵, ECA¹⁶ – questões postas pelos movimentos sociais tornaram-se alvo da intervenção do Estado, através da criação da legislação social, da implementação de políticas públicas e da previsão de controle social. Como exemplo de reivindicações no caso dos Movimentos Feministas, Lavinas (1994) expressa que:

“Muitas das reivindicações (das Mulheres) foram contempladas na formação de planos diretores e leis orgânicas de algumas cidades. A creche aparece em todos os Planos Diretores como um equipamento coletivo básico, os conselhos de participação popular, em vários níveis de governo devem contemplar representações de mulheres como no caso da Prefeitura de Santo André/ SP, propõe-se programas habitacionais que dessem prioridade às mães de famílias numerosas,

¹³ Chauí (2001), sobre as relações que permeiam a sociedade brasileira como o clientelismo, e de como estas relações funcionam de forma nociva na sociedade, coloca que: “as relações entre os que se julgam iguais são de parentesco, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma de favor, da clientela, da tutela ou da cooptação” CHAUI (2001:89).

¹⁴ Lei Orgânica da Assistência Social / 8.742 –93

¹⁵ Lei que regulamenta o Sistema Único de Saúde / 8.080 - 90

¹⁶ Estatuto da Criança e do Adolescente / 8.069 - 90

garantiu-se o título de propriedade às mulheres, etc” (LAVINAS, 1994:182).

Esse movimento de articulação popular em torno da Constituição brasileira de 1988 é compreendido por Carvalho (1998) como um amplo processo de participação popular. Nesse momento, houve a articulação dos movimentos sociais com objetivo de inscrever seus interesses na Constituição, elaborando até mesmo emendas à Constituição. Para a autora, esse momento constitui-se como uma nova fase para os movimentos populares. O período da construção da Constituição Federal de 1988 teria sido, caracterizado pela grande emergência dos “novos movimentos sociais”, pelos quais reivindicava-se o “direito a ter direitos” Carvalho (1998).

Deste modo, a Constituição hoje vigente no Brasil elenca uma série de fatores a favor da participação popular na vida social e política do país, começando por nossas eleições diretas para a escolha dos políticos que nos representam; a instituição de conselhos: conselhos da criança e adolescente, conselhos do idoso, conselho de saúde, conselhos de assistência; fóruns de discussão sobre políticas públicas etc; todos previstos na Constituição Federal e implementados pela legislação que a regulamentou. Hoje essas instâncias funcionam nas mais distintas áreas, tendo como atribuição a fiscalização de instituições, a intervenção sobre questões orçamentárias, a definição de prioridades para investimentos, entre outras atribuições. Assim, constatamos que no Brasil há de fato uma estrutura formal e instituída para a participação política da população nas políticas sociais.

Além disso, a legislação social que regulamentou a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu escopo a questão da participação da sociedade no controle do que se considera público, tomando por vezes forma de exigência para, por exemplo, a liberação de recursos. Alguns exemplos são a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que em seu parágrafo II, informa que os recursos financeiros repassados pelo Sistema Único de Saúde, deverão ser fiscalizados por “conselhos de saúde”¹⁷. Há ainda, a Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe especificamente sobre a participação da população no SUS, a Lei 8.742, de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da assistência social e o conselho nacional de assistência social, entre outros exemplos.

¹⁷ Os conselhos são hoje em sua maioria compostos por diferentes atores, tais como, representantes de profissionais envolvidos em determinadas áreas, usuários de determinada política, representantes governamentais etc.

Raichelis (1999), ao tratar das experiências do Brasil com os conselhos de direito e sobre a trajetória dos mesmos, considera que os conselhos “institucionais” e, em particular, os de assistência social tornaram-se possíveis em virtude das mudanças processadas nos movimentos populares. No contexto de autoritarismo da ditadura militar, os movimentos populares redefiniram estratégias e práticas e passaram a considerar a presença no espaço institucional como espaço de luta a ser ocupado. Sendo assim, os distintos conselhos de direitos que atuam na esfera governamental desenvolvem um importante papel na publicização das questões de relevância para toda a sociedade, e muitas vezes configuram-se como verdadeiras arenas de disputas de interesses entre poder público, sociedade civil e instituições setoriais.

Para Carvalho (1998), participação social significa:

“participar da gestão dos interesses da sociedade ainda significa explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, definir e assumir o que se considera como direitos, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, significa superar posturas privatistas e corporativistas e construir uma visão plural de bem público. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da construção e do alargamento da esfera pública, é construir novos espaços de poder – esse acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções” (CARVALHO, 1998:09).

A participação política vem ao longo da história se desenvolvendo em meio a muitos fatores, como signo que comporta variadas definições e influências, de acordo com o contexto sócio histórico. Um fator importante a considerarmos é própria inexperiência

brasileira em discutir de forma ampla as questões que afetam a vida da população¹⁸. Alia-se a isto o fato de termos em nossa sociedade – mesmo hoje, em pleno século XXI - a presença de relações arcaicas, desenvolvidas, por exemplo, com base no clientelismo, que obviamente entravam o processo de uma participação popular efetiva.

Ao tratar da participação política no Brasil, a obra produzida por Wanderley Guilherme dos Santos, sobre a idéia de poliarquia, - e a interface com a trajetória da participação política no país - faz importantes apontamentos. Santos (1993), ao discorrer sobre tal idéia, expressa que as funções básicas desta, seriam a provisão de segurança, a proteção, previsibilidade e administração de justiça, questões que o autor considera não terem sido alcançadas, ainda, pelo Estado brasileiro. A poliarquia é definida em linhas gerais pelo elevado grau de institucionalização da competição pelo poder, presumindo a existência de regras e estruturas públicas que sejam levadas em consideração e respeitadas, “associada à extensa participação política limitada apenas por requisito de idade”, (SANTOS, 1993:80). Poliarquia supõe a existência de direitos clássicos de associação, liberdade de expressão, a existência de partidos políticos, igualdade perante a lei e, (o que compreende-se como de suma importância), o controle da agenda pública pela sociedade civil. Portanto, a poliarquia pressupõe o exercício da cidadania de forma plena, uma cidadania ativa.

De forma geral, podemos deduzir que no Brasil permanece ainda a noção de cidadania destituída de qualquer sentido universal ou público, sem a garantia do exercício de direitos civis, políticos e sociais¹⁹. Deste modo, não há no Brasil ainda hoje, a constituição de uma sociedade poliárquica, já que “grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra inscrita nenhuma pauta fundamental de direitos” (SANTOS, 1993:78). Questões como as condições reais em que a sociedade brasileira encontra-se constituída - como a inoperância do sistema judiciário, dificuldades severas de atendimento por parte do Sistema Único de Saúde, educação fundamental e educação média de baixa qualidade para as camadas mais baixas da população, inoperância do atendimento de políticas públicas

¹⁸ CARVALHO (1998) aponta que há no Brasil uma tradição autoritária e excludente, a partir da atuação da Colônia Portuguesa, da nossa trajetória de escravidão, do Império. Nessa trajetória, o povo foi sempre mantido como “estrangeiro dentro de sua própria terra”, à margem das discussões políticas. E ainda, as formas de participação popular sempre foram desqualificadas. Entretanto, Carvalho afirma que a participação sempre existiu no Brasil, mesmo que não aceita e reprimida. São citados como exemplo os movimentos contra o Império, contra a escravidão, entre outros.

¹⁹ Muito embora existam normas legais instituídas que formalmente garantem tais direitos.

voltadas as famílias em risco social e a grande disputa pela terra no Brasil - são exemplos clássicos de como a cidadania no Brasil não é exercida em igualdade de direitos pelos cidadãos brasileiros. Portanto, estamos ainda distantes da constituição de uma sociedade poliárquica, e, em linhas gerais, de uma participação política que seja de fato emancipatória, em que os cidadãos se interessem pela gestão dos bens públicos no plano macro ou micro Demo (1999). Utilizando novamente BOBBIO(1999), sobre as ocasiões ou estruturas de participação, é possível considerar que as estruturas instituídas formalmente não garantem participação política de fato.

Santos (1993), analisando o universo das associações ²⁰no Brasil, faz um recorte da década de 40 à década de 80, e a partir dos dados obtidos constata que 65% das associações criadas no espaço de tempo de 40 anos, originaram-se entre 1971 e 1987. Para o autor, esse resultado é fruto “de uma mobilização impulsionada pelo reordenamento social das últimas décadas” (SANTOS, 1993:83).

Sobre o período ditatorial vivido no Estado Brasileiro, (SANTOS, 1993:79), expressa que:

“as políticas preventivas dos governos revolucionários deflagraram processos conflituivos só harmonizados à custa de severo policiamento da força de trabalho industrial e de reforço da prática de regulação administrativa da cidadania, sem obter qualquer modificação significativa nos tradicionais processos de acumulação e controle social. As áreas básicas de bem estar coletivo saúde, educação, saneamento, habitação, nutrição -, continuaram no mais baixo ponto da agenda governamental, ou atendidas por programas cujo sucesso é discutível”.

Iamamoto (1998), ao trabalhar a questão da participação política, indica que existem no Brasil dificuldades em torno da participação da população no conteúdo das políticas

²⁰ Compreendido neste termo para o autor citado: associações comunitárias, religiosas, de pessoas portadoras de deficiência, por categorias funcionais etc. Os dados foram obtidos pelo autor, em cartórios de registro civil da cidade do Rio de Janeiro.

públicas do país. Para a autora, essas “dificuldades” estariam ligadas principalmente ao caráter excludente da democracia formal nos períodos de normalidade institucional e à repressão política trazida pela ditadura militar na história brasileira. Estes dois fatores contribuiriam para a hegemonia dos interesses da classe dominante em relação às políticas sociais no país, pelas quais a população é compreendida como mera destinatária de serviços sobre os quais não é capaz de opinar²¹. Contribui-se deste modo para o centralismo do Estado nas políticas sociais. Em uma perspectiva de controle social e participação política, junto às políticas sociais, é possível dizer que “toda forma de centralismo é corrupta intrinsecamente, porque significa usurpação das bases, aí se chega ao disparate de uma sociedade que serve ao Estado, não ao contrário”, (DEMO, 1991:44).

Uma política pública social que não contemple a participação cidadã, ou que fomenta uma participação de contornos burocráticos e, portanto, não emancipatória, contribui para a manutenção dos vínculos formais de dominação do Estado brasileiro. Em nosso contexto específico, significa a manutenção de políticas sociais autoritárias que não contribuem para a emancipação dos cidadãos, por não considerarem o saber popular e as aspirações e expectativas dos cidadãos com relação a uma determinada política social.

Porém, é necessário dizer que a democracia participativa, nos espaços que se constituem como espaços de controle social, construídos por fóruns de discussão, conselhos, a participação na gestão, no planejamento e na implementação de políticas públicas, com todas as suas deficiências, expressam ainda assim o movimento da sociedade em busca do controle social sobre o Estado. Faz-se necessário lembrarmos que nossa tradição em termos de conselhos de direitos e conferências, por exemplo, é ainda muito recente.

A inscrição da participação política na legislação social do país coloca a questão da participação da população usuária dos serviços na pauta das políticas sociais públicas brasileiras. Compreende-se política social como “esforço planejado de redução das

²¹ Para PAIVA (2000:86), coloca que “muitas vezes a presença cidadã dos usuários torna a formulação de políticas sociais um complexo e árduo campo de trabalho”. Obviamente a participação efetiva da população no processo de execução de uma política social, terá rebatimentos. Entretanto, se esta população for esclarecida e orientada a respeito da importância de seu papel e se tiver seu saber popular respeitado e não depreciado em favorecimento de um saber técnico, em muitos fatores, a população usuária contribuirá com esta política social, sentindo-se, de fato, detentora do direito de ter acesso a tal política social. O espaço das políticas sociais com a participação política de seus “beneficiários” torna-se árduo para o técnicos porque envolve o partilhamento de poder.

desigualdades sociais” (FALEIROS, 1986:17). E ainda, políticas sociais são espaços de lutas cujos resultados variam em função das diferentes conjunturas históricas, sendo ao mesmo tempo reforço a exclusão e busca de possibilidade de usufruto de bens e serviços. Neste movimento, as políticas sociais convertem-se em possibilidade de mobilização popular pela conquista e apropriação de bens e serviços, a partir das carências vividas por um determinado grupo, Sposati (1990).

Para Sposati (1998), as políticas sociais brasileiras, enquanto não se assentam em bases de negociação entre Estado e sociedade, não criam garantias de fixação de investimentos estatais nas prioridades da classe trabalhadora. Conseqüentemente, os investimentos governamentais, além de forte tendência à descontinuidade, terminam rerepresentando mais os interesses do capital.

Fleury (2001), a partir das experiências tratadas no Observatório de Inovação Social / FGV, informa que os processos participativos, incentivados pela organização de políticas sociais, em muitos casos não tiveram êxito:

“muitas experiências que buscavam promover a participação social fracassaram devido à sua limitada concepção desse processo, restrito à mobilização da população e, algumas vezes, sua organização. Nestes casos, muitas vezes, a população é convocada a deliberar sobre políticas públicas, em um processo selvagem de repartição de recursos escassos, ignorando-se que é necessário o desenvolvimento de uma tecnologia de planejamento e gestão adequados à esta nova realidade política de enfrentamento de um processo de desenvolvimento local sustentável” (FLEURY, 2001:017).

A partir desse insucesso de algumas iniciativas de participação política em políticas sociais, é possível considerarmos que o trabalho e o desenvolvimento de metodologias participativas junto às políticas sociais é extremamente árduo. Neste processo não cabe à

população uma posição passiva ou contemplativa, em que muitas vezes o cidadão é chamado para legitimar escolhas normalmente já realizadas por gestores ou políticos.

Ao analisarmos a questão da participação política no contexto brasileiro, destaca-se a contribuição do orçamento participativo de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul, em um contexto mais amplo. (RIBEIRO, 2000:01) aponta que é necessário “localizar o orçamento participativo, forjado nas discussões das finanças públicas, como um processo construído coletivamente, em constante transformação”. Para esta autora, há um claro interesse dos segmentos populares no tipo de gestão trazida pelo Orçamento Participativo, e destaca que mesmo assim, isto não impediu que sérios empecilhos fossem postos - funcionando como dificultadores - no exercício da participação política no Estado do Rio Grande do Sul. A trajetória do Orçamento Participativo, como mecanismo capaz de gerar debate em torno do espaço público, foi por distintas vezes combatido no Estado do RS. A tal ponto, que surgiram ações judiciais através de liminares, que impediam a utilização de recursos públicos na divulgação institucional²² e viabilidade do Orçamento Participativo. Em sua análise, Ribeiro (2000) não deixa claro para o leitor onde se originavam as ações contra o orçamento - se em partidos de oposição, setores populares -; porém, a autora constata em sua dissertação de mestrado²³ que o ponto de toda a discórdia centrava-se no não reconhecimento por parte dos opositores da legitimidade das instituições comunitárias da sociedade. Deste modo, a elaboração e implementação do Orçamento Participativo, ficou impedida de contar com qualquer recurso público de divulgação, o que interferiu fortemente na política de comunicação do governo do Rio Grande do Sul. (RIBEIRO, 2001:17) considera que “na prática o Orçamento Participativo representa a co-gestão dos investimentos públicos, possibilitando a construção de uma cidadania ativa, através da qual o cidadão passa a ser o sujeito da melhoria de sua qualidade de vida”.

Partindo da experiência do Estado do Rio Grande Sul, a pesquisa construída por Ribeiro aponta para o fato de que mesmo que os canais tradicionais tenham sido fechados – a comunicação, a divulgação institucional em parceria com as associações de bairro -, a população esteve presente nas discussões sobre o destino do erário público. Em 1999, o Orçamento Participativo havia levado 190 mil pessoas às plenárias públicas, seções

²² Que na prática constituiu-se na proibição de confecção de folhetos e financiamento de qualquer forma de divulgação, em termos de publicidade em torno do Orçamento Participativo.

²³ Dissertação de mestrado defendida em 2001 na UNISINOS, Rio Grande do Sul.

temáticas e conferências. O ano de 2000 termina com a liberação por parte do judiciário da utilização de recursos públicos no Orçamento Participativo, e cerca de 280 mil pessoas participam das atividades referentes ao assunto nesse ano.

Para Ribeiro (2001), o fator fundamental para a existência de participação política no Orçamento Participativo do Estado do Rio Grande do Sul - com todos os seus percalços - foi a posição assumida por distintas entidades representativas e lideranças populares, que viam no Orçamento Participativo a possibilidade real de atendimento a reivindicações até então não atendidas.

Um outro fator relevante constitui-se na constatação de que o processo de discussão sobre os recursos públicos no RS é anterior a qualquer forma de incentivo governamental em torno da questão orçamentária. Esse processo iniciou-se há muitos anos – na década de 70 -, com um grupo de militantes e lideranças populares que se reuniam para tratar das questões gerais do Estado. Na dinâmica interna desse grupo, encontra-se a cultura de debate com a população local sobre as questões do Estado, após os encontros estaduais. Sendo assim, o Orçamento Participativo e a mobilização popular necessária a este, não se constituíram como algo fora da realidade da população do Rio Grande do Sul ou ainda, como algo imposto à população. Mesmo com todas as dificuldades do Governo do Estado em viabilizar condições para a discussão do Orçamento, a população gaúcha utilizou-se do que se define como “mobilização boca-a-boca”²⁴, o que já faziam anteriormente, para discutirem os problemas do Estado, através de associações de moradores, sindicatos, igrejas, rádios comunitárias²⁵ etc.

A experiência do Estado do Rio Grande do Sul é de suma importância para compreendermos as questões políticas que atravessam a questão da participação política no país, questões estas, da existência de tradições participativas locais, correlações de forças políticas internas, contexto social, econômico etc.

3- A participação nas agências financiadoras de políticas sociais.

²⁴ Segundo RIBEIRO (2001), a própria população define o processo de mobilização que desenvolve por “mobilização boca-a-boca”.

²⁵ Em 1999, os coordenadores regionais do Orçamento Participativo - representantes comunitários, lideranças populares - convocaram a imprensa para esclarecer suas ações e convocar a população a participar das assembleias comunitárias. Iniciou-se então, um processo de cobrança popular para que as emissoras de TV e rádio divulgassem as notícias sobre o orçamento, o que passou a ser feito RIBEIRO (2001).

Na conjuntura experimentada pela sociedade mundial temos alguns fatores que incidem sobre a questão da participação política, sendo os mais relevantes – o processo de globalização da economia mundial e o neoliberalismo.

A globalização, nos moldes que temos hoje, é um fenômeno relativamente recente. Segundo Hall (1999), a globalização refere-se àqueles processos atuantes numa escala global, que atravessam fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço-tempo, tornando o mundo, em realidade e em experiência, mais interconectado. O fato é que assistimos hoje a grande difusão do termo “participação”, trazido agora pelas mais distintas organizações: empresas privadas e estatais, ONGs, agências financiadoras internacionais, projetos sociais ligados à responsabilização da sociedade civil em detrimento a responsabilidade do Estado com a área social, discursos religiosos etc.

Dentro desse contexto temos a reforma do Estado, que baseia-se no controle da crise fiscal, na diminuição dos gastos governamentais com os serviços sociais e na inoperância, ou baixo desempenho produtivo ou de gestão, das empresas estatais. A implementação da reforma do Estado, trouxe consigo o combate a estas “situações problema” descritas. Temos, então, a privatização das empresas estatais, a redução dos gastos sociais e o ajuste fiscal. O ponto que nos interessa contudo é a redução dos gastos governamentais na área social.

A idéia do Estado mínimo na área social é difícil de se concretizar no contexto de um país como o Brasil - com um imenso déficit social e com uma condição de pobreza claramente perceptíveis. O resultado deste processo – de desresponsabilização do Estado - já pode ser observado na proliferação das ONGs, na disseminação da idéia do voluntariado²⁶. E ainda, na existência de alguns movimentos sociais que possuem como principal característica o aliciamento do voluntariado e o encaminhamento desta mão de obra às instituições, pautando-se na idéia de solidariedade e auxílio aos menos favorecidos economicamente.

Essas questões inferem diretamente na idéia de participação social à medida que no senso comum “todos devem participar” e “contribuir com a comunidade local”. Neste

²⁶ Devido minha inserção profissional no HMSA / RJ, tenho contato com inúmeros voluntários no ambiente hospitalar, desde pessoas que “prestam serviços” no setor de informática do hospital, até voluntários que trabalham como recreadores com as crianças hospitalizadas.

contexto a idéia de participação social está claramente relacionada com a retração do papel do Estado no provimento e gerenciamento dos serviços sociais e, na tentativa de ocupação do lugar deixado pelo Estado, pela a sociedade civil. Diante desta conjuntura se reconhece a pobreza, as condições muitas vezes aviltantes em que vivem os pobres, e considera-se que, para boa parte dos problemas sociais, a ação da sociedade civil – a solidariedade cidadã - é suficiente para a resolução dos problemas gerados pela pobreza²⁷.

Deve-se registrar que existem, no universo das políticas sociais, diferentes atores e questões a serem examinados – agências financiadoras, as relações entre diferentes instâncias governamentais, relações e correlação de forças internas dos movimentos sociais e comunidades atendidas por políticas sociais, ONGs²⁸, etc. Todos estes atores encontram-se envolvidos no processo de planejamento e operacionalização das políticas sociais. No que se refere especificamente às agências financiadoras²⁹ e às ONGs, é bastante notável a grande utilização da idéia de participação popular nos trabalhos com comunidades pobres.

Sabemos que é imperativa a captação de recursos externos para o financiamento de políticas sociais nos países da América Latina, para o enfrentamento da pobreza nestes países. Sobre isso, o Sumário das Atividades de Captação de Recursos Externos da Prefeitura do Rio de Janeiro (2001) informa que captar recursos para realizar as atividades da área social é imprescindível. Isto porque há uma imensa gama de demandas da população brasileira que precisam ser atendidas pela ação governamental. As alternativas seriam a busca de agentes financiadores através de cooperações a fundo perdido ou a aquisição de empréstimos, voltados prioritariamente para a área social e para os projetos urbanos. Em 1998, o então presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, declarou que

²⁷ FÁVERO (2001), ao discorrer sobre solidariedade e vínculos de solidariedade na rede social, aponta ter constatado, em seu processo de pesquisa com famílias das classes populares que ingressam nas varas de família do Estado de São Paulo, que os vínculos de solidariedade são extremamente frágeis e passíveis de desconstituição. Portanto, solidariedade se desfaz.

²⁸ É possível perceber na trajetória das ONGs no Brasil a transformação de suas “atribuições” ou “funções” junto ao Estado e a sociedade brasileira. Nas décadas de 70 e 80, as ONGs, ao lado dos movimentos sociais, desenvolviam, em geral, uma estratégia de enfrentamento ao sistema (mais pontual ou mais estrutural), via organização de manifestações populares e organização de demandas frente ao Estado, inclusive no questionamento a ditadura militar. Para MONTAÑO (2002), nos anos 90, as ONGs crescem em quantidade e em número de membros, ganham espaço na mídia, e no contexto atual – altamente meritocrático - ganham uma lógica gerencial na busca da eficiência. “Nos anos 90, as ONGs, em geral, estão em um processo de divórcio com os movimentos sociais, passam a se relacionar com o Estado (e em muitos casos com as empresas) como parceiros”, MONTAÑO (2002:56).

²⁹ Agências financiadoras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID -, utilizam-se de metodologias participativas em seus projetos e programas sociais.

“a distribuição dos benefícios do crescimento representa um dos maiores desafios para a estabilidade do mundo. E injustiças sociais podem destruir os avanços econômicos e políticos alcançados”³⁰.

Deste modo, é óbvia a importância das agências financiadoras para os países Latino Americanos, no nosso caso especificamente para o município do Rio de Janeiro. Klisksberg (1998) destaca que a ação das agências financiadoras no auxílio aos países pobres desenvolve-se devido ao próprio reconhecimento do agravamento da situação social destes países.

Para Klisksberg (1998), nas décadas passadas a concepção política e econômica predominante postulava que era necessário o crescimento econômico acelerado, sem maiores preocupações com uma melhor distribuição de renda. Dentro desta perspectiva, posteriormente, poderiam-se operar políticas que objetivassem redistribuir os benefícios do crescimento. Deste modo, nestas últimas décadas as respostas para a questão da pobreza vieram focadas na idéia de “derrame”. A hipótese era que realizando enormes sacrifícios para alcançar metas de caráter macroeconômico, o desenvolvimento finalmente se derramaria para o restante da população, chegando inclusive aos setores mais pobres. Ou seja depois da grande iniquidade e injustiça social, seria possível a distribuição mais justa da riqueza socialmente produzida. Para Klisksberg (1998), a realidade mostrou-se mais complexa do que o previsto. Na prática constatou-se que um país pode alcançar estabilidade econômica, pode chegar a um certo equilíbrio financeiro, aumentar seu produto interno bruto, mantendo inalterada a situação dos setores empobrecidos. Em 1995 o Banco Mundial assinalou em seu relatório anual que:

“melhorar a distribuição de renda e reduzir a pobreza não pode ser uma tarefa entregue ao trickle down effect (gotejamento) do crescimento. Por muitos anos acreditou-se que a maneira mais eficiente de se reduzir a pobreza e a desigualdade social era através do crescimento econômico acelerado. Contudo, a evidência empírica tem mostrado que, embora um elevado crescimento

³⁰ In KLISKSBERG 1998.

econômico seja uma condição necessária, não é suficiente para se reduzir a pobreza e a desigualdade social” apud (KLISKSBERG, 1998:22).

No caso do Brasil isso é especialmente verdadeiro. Todos os dados demonstram que os períodos de intenso crescimento econômico foram acompanhados de um aumento importante na concentração de renda, agravando as desigualdades sociais.

É dentro desta conjuntura de desigualdades sociais e pobreza dos países em desenvolvimento que se situam os financiamentos externos na área social. Sendo assim, é fundamental uma avaliação do papel das agências financiadoras³¹ junto a seus parceiros – municípios, Estados etc -, na compreensão e intenção de provimento de participação política que essas agências congregam. É possível dizer que participação política configura-se como algo fundamental para as agências de financiamento que operam na área social³², em alguns momentos configurando-se inclusive como exigência para a obtenção de empréstimos.

Nos documentos do BID³³ e pela CEF³⁴ por exemplo, constatamos claramente este enfoque participativo como algo de fundamental importância para a gestão e implementação de uma política social. No material produzido pelas agências financiadoras são extremamente comuns as seguintes expressões: organização da comunidade, voz política à comunidade, enfoque participativo, planejamento participativo para o enfrentamento da pobreza, gestão participativa, parceria entre estado e sociedade. Sobre a participação dos cidadãos nos programas sociais a CEF expressa que:

“o trabalho junto com a comunidade tem por objetivo a criação de mecanismos capazes de viabilizar a manifestação dos beneficiários acerca dos empreendimentos, desde a sua definição até a efetiva implantação, a fim de adequá-las às

³¹ As instituições de interesse nesse momento constituem-se na Caixa Econômica Federal / CEF e Banco Interamericano de Desenvolvimento / BID, por serem financiadores do Programa Morar Legal – SMH / RJ.

³² É comum na rotina de trabalho de equipes profissionais que trabalham com financiamento externo o preenchimento de cartas consulta, relatórios de gestão que tratam especificamente das intenções e metodologias participativas propostas e implementadas pelos programas sociais.

³³ Banco Interamericano de Desenvolvimento

³⁴ Caixa Econômica Federal

necessidades e disponibilidades dos grupos atendidos, incentivando a gestão participativa e a correta utilização e manutenção das benfeitorias implantadas, contribuindo para sua sustentabilidade”, CARTILHA: TRABALHO SOCIAL CEF/ BIRD (2000:04).

Para o BID, a participação política da população atendida por seu financiamento possui relação direta com a questão da consolidação da democracia na América Latina e desenvolvimento social:

“Tiene creciente importancia la participación a, tanto en las ideas sobre fortalecimiento de la democracia, como en los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo en la región”, (BID 2000:27).

Ainda sobre a atuação do BID, no campo do fomento à participação política nos programas sociais financiados pelo banco:

“hay una clara relación entre la participación ciudadana y las actividades y objetivos del banco, entendiendo por participación el conjunto de procesos mediante los cuales las diversas partes de decisión sobre dichas actividades y en su ejecución”, BID (2000:25).

Neste contexto, a participação política aparece na ideologia do BID como possibilidade do exercício de controle social sobre as ações governamentais e/ou outras instituições por parte da população atendida, e como mecanismo de combate à corrupção e uso indevido do erário público para questões diferentes das necessidades da população alvo dos recursos. Sobre esta questão, o BID (2000) considera que:

“em matéria de control del buen funcionamiento del programa, y de prevención de la corrupción, el aporte de la participación comunitaria organizada

puede ser insustituible. El control social obligará a la transparencia permanente, significará un seguro contra desvíos, permitirá tener idea a tiempo de desarrollos inseseables de actuar sobre los mismos” (BID, 2000:10).

O Programa Morar Legal / SMH – RJ opera com financiamento tanto do BID quanto da CEF. Está, portanto, submetido às exigências de financiamento dessas duas instituições. Em tese, é possível identificar na perspectiva adotada pelas instituições financiadoras um compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o não desvio do dinheiro público. Para isto, o mecanismo que parece ser o mais eficaz, é a efetivação da participação política da população. Obviamente, os recursos dessas instituições devem em primeira instância promover desenvolvimento social - argumento maior dos financiamentos -, para isto, haja vista toda nossa tradição de corrupção, descontinuidades das políticas públicas, política partidária em meio a gestão de políticas sociais, é necessário que haja controle social. Segundo (YASBEK, 2000:67) “toda política social é uma forma de intervenção na realidade social, envolvendo diferentes sujeitos, portanto, condicionado por interesses e expectativas em torno dos recursos”. O que se objetiva quando se exige participação social nas políticas sociais financiadas por estas agencias é, de fato, que a intervenção social proposta tenha, ao final, atendido às demandas a que se propuseram e que foram acordadas entre as instituições, contribuindo deste modo - segundo a ideologia das agências financiadoras - para a consolidação da democracia e de sistemas participativos nos países pobres.

Consideramos empobrecida a compreensão da participação política como mecanismo de controle dos serviços fornecidos à população, ou como garantia da qualidade dos serviços prestados, ou ainda, como mecanismo de controle contra a corrupção nos países pobres. Participação deve ser compreendida como exercício de cidadania, tendo em vista a autonomia e a emancipação social. Entretanto, compreendemos que os fatores descritos como questões que alicerçam a ideologia de participação popular das agências financiadoras são relevantes em um contexto mais amplo, indo de encontro ao que se espera de um processo de participação política de fato.

Pode-se perceber, contudo, que o conteúdo de participação como estimulado pelas agências é restrito, se comparado à concepção que tratamos aqui, e que poderia ser resumido na noção de participação ativa. A participação estimulada pelas agências, e aqui em especial pelo BID e pela CEF, restringe -se à participação consultiva, por meio da qual a população é chamada a fazer escolha sobre opções já previamente definidas. Por outro lado, o controle social proposto não é aquele que confere ao cidadão, através de estâncias deliberativas, o acompanhamento e mesmo a definição sobre os caminhos e direção da política e programas, mas sim um controle sobre o bom uso dos recursos.

A participação ativa, que gera autonomia, cidadania ativa, requer a constituição de canais de deliberação e não apenas de consulta; canais que dêem poder de fato aos cidadãos e não somente a capacidade de opinar ou de cuidar, fiscalizar projetos e programas. E nesse sentido, embora a prática possa ser democrática, em oposição ao que seria uma prática histórica autoritária na implementação de políticas sociais, ela não necessariamente favorece a democracia e pode até comprometê-la, na medida em que pode gerar disputas por recursos escassos na população, sem nenhum sentido de coisa pública.

O fato de serem restritas as orientações quanto à participação política das agências, e em especial o BID, responsável por 60% dos recursos do Morar Legal, não quer dizer que pontos positivos não existam ou que esse tipo de concepção será aquela predominante no programa. Para um programa com a abrangência do Morar Legal, confluem interesses, e portanto práticas distintas, que de alguma forma acabam se combinando e interferindo no mesmo; é possível identificar isso na implementação da participação política do Morar legal. Se por um lado prevalece uma concepção de participação ativa, estimuladora da autonomia da população, por outro, com a interferência do BID, são valorizadas as dimensões da eficácia e eficiência dos resultados, o que acaba por auxiliar a autonomia da população, que vê resultados e se sente co responsável pelo sucesso do programa.

O que desenvolvemos até aqui sobre participação política nos permite estabelecer alguns elementos que, ao nosso ver, expressam o que supomos ser uma participação que estimule a emancipação e a autonomia da população e que concorre por isso para a geração de uma cidadania ativa. São fatores que deveriam estar presentes em uma política que se pretenda estimuladora de uma participação política ativa:

1. Reconhecimento das origens do problema, ou seja, da expressão da questão social que demanda ações de um programa social;

Consideramos que o reconhecimento das origens do problema consiste no conjunto de informações que os cidadãos usuários da política social e seus gestores possuem sobre os fatores que geraram uma determinada expressão da questão social. Incluindo a história e a trajetória de intervenções públicas sobre tal problema.

2. Valorização da história de participação popular de um determinado grupo;

A valorização da participação popular consiste no reconhecimento desta como fonte geradora de mudanças e transformações no contexto social, consiste também na preservação da história de participação popular de um determinado grupo.

3. Clareza dos objetivos, limites e possibilidades do programa social;

A clareza dos objetivos, limites e possibilidades refere-se diretamente ao gerenciamento de um programa social.

4. Reconhecimento da importância do trabalho coletivo;

O reconhecimento do trabalho coletivo diz respeito à interação entre gestores e população demandante da política social e o estabelecimento de parcerias.

5. Compromisso dos gestores e da população atendida com o bom funcionamento da política social implementada.

Trata-se da garantia da qualidade dos serviços prestados e da valorização da relação entre o poder público e a população;

6. A continuidade do programa social implementado;

A continuidade do programa social implementado refere-se a manutenção das diretrizes do programa ao longo de sua trajetória de intervenção.

7. Identificação e reconhecimento da participação social nos resultados da política social;

Trata-se do reconhecimento nos resultados da política social implementada, dos ganhos da participação popular como, transparência no gerenciamento de recursos, plena ciência por parte da população de todas as intervenções públicas em sua comunidade e fortalecimento da cidadania.

8. Presença de outros objetivos que não só, os benefícios diretos do programa ou projeto social;

Remete-se a compreensão por parte de gestores e da população de todos os objetivos de uma política social. Para exemplificar, em um programa que trabalhe com realização de infra-estrutura, que o objetivo compreendido não seja somente o asfalto, mas também uma melhoria nas condições de vida de forma geral para a comunidade com melhores condições de acesso.

Consideramos os fatores descritos relevantes para avaliarmos a participação política no Morar Legal, por serem esses, indicadores importantes da existência de uma participação ativa em um programa social.

Pretendemos identificar a presença ou não desses fatores no programa Morar legal, a partir das entrevistas selecionadas - o que faremos no terceiro capítulo. Antes disso contudo, é necessário localizar o programa e o problema que o gerou - o que faremos no segundo capítulo, a seguir.

Capítulo II

Política Habitacional e Participação Popular: o trabalho desenvolvido pelo programa Morar Legal

1 – Questão habitacional no espaço urbano e políticas sociais

Tratarmos da trajetória das políticas sociais e dos movimentos sociais em torno da questão habitacional brasileira pressupõe tratarmos da questão da ilegalidade da terra ou seja, da condição ilegal das terras onde muitas vezes se constroem as moradias das famílias brasileiras. A terra será ilegal sempre que não atender às exigências vigentes na legislação brasileira: quando se configurar como uma área de risco para a vida humana, quando se constituir área de proteção ambiental, área de propriedade da união, estados e municípios ou ainda quando pertencer a outros proprietários que não sejam necessariamente os ocupantes de fato. No caso dos Loteamentos Irregulares e Clandestinos temos muitas vezes a conjunção desses diversos fatores que dão à terra a condição de ilegalidade.

Especificamente sobre a questão habitacional no Brasil – e os movimentos sociais em torno da questão habitacional - é importante considerar o processo de urbanização pelo qual passaram as cidades brasileiras a partir das primeiras décadas do século XX. E ainda, compreender que a questão habitacional brasileira esteve fomentando, em distintos momentos, a participação política das massas populares. No que tange aos movimentos urbanos, a cidade é compreendida como local onde ocorre a produção e o consumo, envolvendo grandes formas de segregação e exclusão³⁵. Para Castells (1999), nos seus ambientes locais as pessoas se socializam e interagem formando redes sociais. Entretanto, estes ambientes locais não induzem sozinho a padrões de comportamento específicos. As pessoas que se encontram em um determinado ambiente, entram em contato com outras fontes de significados e reconhecimento social “... Contudo, os cidadãos resistem ao processo de individualização e atomização, tendendo à agrupar-se em organizações comunitárias que, ao longo do tempo, geram um sentimento de pertença e, em última análise, em muitos casos, uma identidade cultural, comunal”, (CASTELLS, 1999:79). No

³⁵ Segundo Escorel (2001), a pobreza metropolitana urbana possui algumas especificidades. Para a autora, a pobreza urbana é essencialmente monetária e os vínculos sociais de solidariedade, dependência e familiares são mais tênues. E ainda tal pobreza gera no espaço urbano segregação e periferização, agravando o déficit de renda com a carência de serviços.

caso específico dos movimentos ligados à questão urbana, a resistência e o agrupamento dos cidadãos estão intrinsecamente ligados ao não reconhecimento por parte do poder público das necessidades das classes subalternas, em termos de infra-estrutura e condições dignas de vida no meio urbano. A identidade comunal portanto, é constituída a partir das carências vivenciadas pela parcela da população que não é atendida de forma satisfatória pelo Estado.

Segundo Kowarick (1998), a elaboração – e a possível reivindicação de direitos - do que chamamos de questão urbana, ocorreu a partir das ações reivindicativas daqueles que se sentiram de alguma forma excluídos do acesso a direitos e a bens de que somente uma parcela da população - que é economicamente favorecida - dispõe. Para (KOWARICK, 1998:59) as cidades podem ser definidas como :

“Locus de produção de consumo, aí incluídos não só habitação –mas também redes viárias, de água, esgoto, e demais serviços coletivos, não esquecendo a terra urbana, suporte material que recebe essas e outras benfeitorias – passam a acirrar na atualidade, formas de segregação socioeconômica marcantes. Nelas contrastam, de maneira radical, as restritas áreas privilegiadas, destinadas aos estratos de médio e alto poder aquisitivo, com as imensas zonas onde se avolumam os trabalhadores que não podem pagar o preço de um progresso apoiado na exclusão social e econômica daqueles que levam adiante as engrenagens econômicas” (KOWARICK, 1998:59).

Para Kowarick (1998), nos países onde a industrialização avançou de forma significativa na América Latina - onde se destaca o Brasil -, o processo de acumulação de riquezas e de urbanização não alterou as péssimas condições de vida da parcela da população residente nas cidades.

Neste contexto, muito embora a urbanização no Brasil tenha se iniciado no século XIX, foi a partir de 1930 que ocorreu a intensificação do processo de urbanização no país. Em paralelo, presencia-se a passagem de um modelo econômico agroexportador para um modelo de desenvolvimento nacional urbano industrial. É importante destacar neste processo o papel das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, que vivenciaram todo o movimento inicial de urbanização no país; será nestas cidades a questão habitacional terá suas primeiras expressões. Portanto, a história das políticas sociais de habitação no Brasil, é também a história das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.

A partir de 1940³⁶, ocorre um grande fluxo migratório interno em direção aos grandes centros urbanos brasileiros – com destaque para a cidade de São Paulo. O pano de fundo para esse grande movimento encontra-se na constituição de um mercado de trabalho, da regulamentação de leis trabalhistas, da fixação de salários mínimos regionais.

Sobre a questão habitacional e a mobilização popular, é válido registrar que³⁷:

- a) A primeira intervenção Estatal sobre a questão habitacional de que se tem notícia se desenvolveu no município de São Paulo, com o código de posturas (1886). Estavam presentes neste código a idéia de proibição de construção de novos cortiços e a demolição dos existentes, o código de posturas surgiu como resposta à grande expansão das áreas irregulares na cidade. Há ainda a indicação da construção de Vilas Operárias fora do perímetro central da cidade;
- b) De 1903 até 1937, ocorre a decretação de leis que reprimiam a proliferação de habitações populares, impedindo a ocupação de novas áreas e reparos ou urbanização em favelas. Há, nesse período, a criação de Parques Proletários na cidade do Rio de Janeiro, para onde eram enviados os cidadãos removidos de favelas. Prevalece a concepção de extinção das favelas e de outras construções irregulares nas cidades ;

³⁶ A conjuntura mundial desse período é marcada no pós II Guerra Mundial pela redefinição na divisão internacional do trabalho e pela constituição dos Estados de Bem Estar Social. Registram-se, neste período, o avanço de forças democráticas no interior dos países capitalistas centrais e a ascensão do peso político da classe trabalhadora. Há um movimento dos países centrais em direção à periferia, promovendo a industrialização. Dentro deste panorama coloca-se para o Brasil a necessidade de redimensionamento do espaço urbano, fornecendo infra-estrutura para as grandes empresas multinacionais se estabelecerem no país, SILVA (1989).

³⁷ SILVA (1989)

- c) Em 1937, o código de obras da cidade do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo que reconhecia a favela, preconizava a eliminação destas áreas, sendo substituídas por conjuntos habitacionais para os pobres,³⁸
- d) Ainda em 1937, ocorre o primeiro movimento em direção a uma política de habitação nacional. Getúlio Vargas cria as Carteiras Prediais vinculadas à previdência social, em uma clara articulação do direito à moradia ao status profissional. Nesse período ocorre um agravamento da questão habitacional no Brasil, e a parcela da população que encontrava-se fora do mercado de trabalho ou informalmente neste, não possuía meio de acesso às políticas governamentais de habitação;
- e) No governo de Dutra (1946-1950) houve muita repressão e demolições de favelas. É criado um órgão específico para a promoção da moradia popular – Fundo Casa Própria. Entretanto, o exame desta experiência revela uma ação pulverizada e clientelista. O programa mencionado não possuía recursos ou capacidade de atendimento à demanda existente nas cidades brasileiras. Prevalciam deste modo, as ações de repressão contra as ocupações irregulares do solo urbano;
- f) No segundo Governo Vargas (1951-1954) ocorreu o relaxamento das medidas postas em prática por Dutra. Tem início a discussão para a urbanização de favelas, já como fruto da pressão exercida pelas classes populares;
- g) No início da década de 60³⁹ ocorreu o alastramento dos centros urbanos. Favelas, cortiços, habitações precárias sem acesso aos serviços urbanos e saneamento básico se proliferam, deixando claro o déficit habitacional do Brasil, não houve política pública eficaz contra a ocupação irregular do solo nesse período;
- h) Quando em 1961 João Goulart chega ao poder como presidente, são desenvolvidas políticas de planejamento para órgãos já existentes que trabalhavam a questão habitacional, como o BNH; incrementa-se a iniciativa privada e desenvolve-se o apoio à construção civil;

³⁸ É válido registrar que nessa época havia uma concepção de que a favela representava uma doença social que deveria ser extirpada. As intervenções nesse período possuíam um caráter de limpeza urbana.

³⁹ Nesse período –1960 / 1964, Jânio Quadros, então Presidente da República desenvolveu uma política de acesso à casa própria, cujo pagamento era vinculado ao salário mínimo. Houve também a criação do Banco Nacional de Habitação/BNH.

- i) Em 1962 é criada a COHAB⁴⁰, que caracterizou-se pela política de remoção de favelas. Apesar disso, nesse período o movimento popular de favelas já se fazia ouvir trabalhando como local de resistência a favor dos interesses dos moradores destas áreas⁴¹. A política de remoção passa a encontrar maiores dificuldades, devido ao início da organização popular em busca do reconhecimento das favelas e dos loteamentos irregulares;
- j) Durante a ditadura militar brasileira, a política habitacional é compreendida como uma aliada, no sentido de manutenção da ordem. Ou seja, “a opção feita pelo BNH foi a difusão da casa própria como forma de comprometimento dos trabalhadores com a propriedade e com o regime”⁴², (SILVA, 1988:49). A camada empobrecida da população brasileira continuava nesse contexto sem uma política pública de acesso à casa própria;
- k) A década de 70 configura-se como um período político conturbado na história brasileira. Destacam-se as greves da classe trabalhadora, os movimentos de resistência do operariado – como as campanhas de reposição salarial e, ainda, a luta pela redemocratização do país. Neste contexto recobram forças o movimento de favelas e de loteamentos. Um marco desse período constitui-se quando em 1972, organiza-se no Rio de Janeiro o III Congresso Estadual de Favelas, no qual se define como posição política o desejo da urbanização dessas áreas e não sua remoção;
- l) A história recente da Política de Habitação no Brasil – décadas de 80 e 90-, inseriu-se em uma conjuntura de agravamento da crise econômica, passando o incentivo à política de habitação a ser entendido também como forma de incremento do mercado de trabalho, com o incentivo à construção civil, por exemplo. Retoma-se a construção de casas populares. No que concerne às favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, a política agora passa a ser de urbanização dessas áreas e não mais de sua remoção.

⁴⁰ Companhia de Habitação Popular Brasileira

⁴¹ Destaca-se nesse processo o trabalho da FAFEG, Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara.

⁴² “Em face a questão social no período de 64 – 74, o Estado utilizou para sua intervenção o binômio repressão assistência, sendo a política assistencial ampliada, burocratizada e modernizada pela máquina estatal, com a finalidade de aumentar o poder de regulação sobre a sociedade, suavizar tensões e conseguir legitimidade para o regime”, BRAVO (1996:29).

O exame das questões relacionadas acima demonstra que ao contrário de outras expressões da questão social, a questão habitacional foi logo reconhecida pelo Estado como passível de intervenção. Segundo a caracterização realizada por Viana (1999) sobre agendas governamentais, é possível considerar que a questão habitacional encontra-se na agenda sistêmica do Estado brasileiro, ou seja, há muitos anos a questão habitacional é alvo de intervenções estatais.

Em linhas gerais, o histórico da questão habitacional brasileira exposto até o momento traz à tona a condução de uma política de habitação pautada pelo princípio da exclusão. As primeiras ações governamentais no país relacionadas à questão habitacional tiveram um claro caráter coercitivo. Aos pobres eram destinadas políticas públicas que objetivavam excluí-los dos centros urbanos, posto que nestes centros deveriam estar concentrados os setores da classe dominante e o comércio. Destaca-se a questão da saúde pública, que no século XX esteve bastante relacionada à questão habitacional, uma vez que doenças contagiosas eram facilmente disseminadas pelas péssimas condições de habitabilidade vivenciadas pela classe trabalhadora. Portanto, as moradias populares eram vistas como verdadeiras ameaças, e buscava-se, desta forma, a exclusão dos pobres para locais destinados pelo Estado.

A política que se propunha era a do afastamento dos pobres dos centros urbanos e das áreas valorizadas economicamente. No Rio de Janeiro, o objetivo maior era desobstruir a Zona Sul da cidade, com o intuito de incrementar a construção civil.

As políticas de acesso à casa própria no Brasil não foram direcionadas e formuladas às classes mais populares, e sim à classe média, uma vez que tais políticas sempre estiveram vinculadas a financiamentos para os que estavam inseridos no mercado de trabalho a partir de um determinado patamar de rendimento. Um bom exemplo desse fator são os critérios de acesso à casa própria, que levaram em consideração, por exemplo, o tempo de residência na cidade, a estabilidade no emprego e a capacidade de trabalho. Estes critérios permaneceram nas políticas de financiamento do BNH⁴³ ao longo da história. Aos cidadãos mais pobres restava construir suas habitações em favelas, viver em cortiços e a partir da década de 30, comprar lotes em loteamentos irregulares e clandestinos.

⁴³ Banco Nacional de Habitação

Desde o final do século XIX e início do século XX a questão habitacional foi alvo de intervenções por parte do poder público no Brasil. Esta aproximação entre questão habitacional e políticas habitacionais no Brasil não ocorre aleatoriamente. No período acima referido faziam-se necessárias intervenções na área da habitação devido ao próprio processo de urbanização e industrialização. Desse modo, era imprescindível que houvesse intervenções de forma a organizar a população que chegava para o trabalho nos centros urbanos – mão - de - obra -, para que pudesse ser garantido o prosseguimento da industrialização no Brasil.

O exame da política habitacional no Brasil nos mostra que em sua gênese – e durante boa parte de seu desenvolvimento - ela se configurou como uma política de exclusão social e de perpetuação das desigualdades sociais. Sobre esta questão, Rolnik (2001) coloca que ao longo da nossa história as políticas habitacional e urbana foram favoráveis a exclusão territorial. A autora avalia que:

“o que provoca a produção da exclusão territorial não é a falta de um plano, de uma política urbana, mas, entre outros fatores, a presença de planos, políticas e estratégias de ocupação, normas de uso e controle do solo que excluem, que são feitas para manter espaços de boa qualidade – que portanto valem mais – na mão de poucos, impedindo que estes espaços sejam compartilhados” (ROLNIK, 2001:56).

Foram as políticas de exclusão territorial, expressas, por exemplo, nas remoções, na construção de conjuntos habitacionais⁴⁴ distantes e desprovidos de qualquer infra-estrutura, que ao longo do tempo se constituíram como resposta à questão habitacional. Constatase, portanto, que a opção do Estado brasileiro, no que concerne as políticas habitacionais, constituiu-se de modo a contribuir com a segregação espacial das classes populares brasileiras no espaço urbano.

⁴⁴ Um bom exemplo desse fator expressa-se no conjunto habitacional Cidade de Deus, no Rio de Janeiro. No ano de 2001 a constituição de tal conjunto habitacional foi descrita por um filme brasileiro de mesmo nome, onde se observa toda a dinâmica de formação deste conjunto habitacional – a questão da remoção da população das favelas que eram enviadas para esse conjunto, o grande número de migrantes – que chegavam do norte e nordeste do país -, a ausência de infra-estrutura, a escalada da violência e etc.

A política habitacional pode ser definida como uma política extremamente permeável por fatores clientelistas, pela qual muitas vezes as favelas eram tratadas como currais eleitorais, susceptíveis a promessas e a políticas descontínuas.

Outro fator importante diz respeito ao financiamento. As políticas de acesso à casa própria sempre estiveram ligadas a financiamentos extensos, para os quais comprovação de renda era fundamental para o acesso ao crédito. Eram necessárias ainda, muitas vezes, a comprovação da carteira de trabalho e a comprovação de vínculos estáveis de trabalho e renda a partir de determinados valores salariais - ou seja, critérios que a maior parte da população brasileira não conseguia atender. O fator inflação também foi, ao longo da história, responsável pelo difícil acesso da classe trabalhadora à casa própria, posto que havia juros altos que tornavam muitas vezes o investimento no “sonho” da casa própria um investimento de risco.

Um fator de grande importância no contexto habitacional – e que portanto, deve ser aqui destacado -, configura-se nos movimentos sociais organizados em torno desta questão, como já explicitado. São estes movimentos sociais, na luta pela não remoção das favelas, por condições de habitabilidade nas vilas operárias, pela casa própria, pela urbanização e reconhecimento dos loteamentos irregulares e clandestinos, que deram visibilidade à questão habitacional, demandando ações do poder público. É importante destacar que em muitos momentos históricos, a luta destes movimentos sociais se desenvolveu não apenas por uma ação do Estado, mas também por ações de qualidade, indo em direção ao questionamento de políticas sociais que não atendiam às necessidades da classe trabalhadora. Como exemplo podemos citar a luta do movimento de favelas contra as políticas de remoção, ou seja, a pressão em torno da questão habitacional através das classes populares não foi apenas para que a questão habitacional estivesse presente na agenda governamental, mas também para que as políticas sociais destinadas a essa questão atendessem às reais necessidades da população.

Nas décadas de 80 e 90⁴⁵, alguns avanços significativos fizeram-se presentes na área da habitação. A própria constituição brasileira promulgada em 1988 deu destaque à questão

⁴⁵ Em termos de operacionalização de Políticas Sociais, essas duas décadas tiveram alguns pontos importantes a se destacar, como: projeto João de Barro, que incentivava a auto construção (1984); o Plano de Habitação Integrado (1990) do governo Collor; o Habitar Brasil do governo de Itamar Franco; o governo FHC cria a Secretaria de Política Urbana vinculada ao Ministério do Planejamento, GONÇALVES (2000).

habitacional, trazendo a novidade dos chamados Planos Diretores para os municípios, que passam a possuir como atribuição o planejamento urbano para as cidades.

Segundo Olívio Dutra⁴⁶, atual ministro das cidades, 50% da população residente no Rio de Janeiro e em São Paulo habita áreas consideradas informais / ilegais, o que nos remete à grave situação dos grandes centros urbanos brasileiros, onde metade da população vive em condição de clandestinidade – em favelas, loteamentos irregulares, invasões de alto risco à vida humana.

Em conferência realizada na Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU⁴⁷ em abril de 2004, o ministro das cidades do Brasil forneceu um dado importante: “o número de favelas no Brasil cresceu 150% no curto espaço de dois anos, entre 1999 e 2001”. Esta situação foi caracterizada pelo ministro como grave, de difícil solução e impossível de se resolver em curto prazo de tempo. O que contribui para os contornos da grave questão habitacional brasileira é o fato de haver um grave déficit habitacional estimado em 6,6 milhões de moradias. Nesse contexto, as empresas privadas que trabalham com a construção de residências só atendem a 30% da demanda existente. O restante do mercado não se constitui como área de interesse para o mercado imobiliário de compra e venda, pelo baixo poder aquisitivo da população. Ainda para Olívio Dutra, a “desigualdade social tem uma expressão que é urbana e a favelização crescente das cidades brasileiras é resultante de anos de descuido do Estado com a questão urbana e habitacional”⁴⁸.

A urbanização e a instalação de equipamentos públicos nas áreas informais foram apresentada pelo Brasil na Conferência da ONU como um importante componente na contenção da violência urbana. Sobre a relação entre violência e precariedade urbana, Herminia Mericato, secretária executiva do Ministério das Cidades, declarou que “está mais que provado que, ao urbanizar as áreas, instalando luz e abrindo rua para os carros passarem, a violência decresce”. Esta constatação, segundo a secretária, é oriunda da experiência vivida pelos moradores do Parque Royal, no Rio de Janeiro, área de extrema pobreza e violência urbana. A comunidade de Parque Royal foi urbanizada e os títulos de

⁴⁶ Entrevista concedida pelo Ministro da Cidade, Olívio Dutra e pela Secretária executiva do Ministério da Cidade Herminia Mericato, à correspondente do jornal *O Globo* on line em Nova York, Helena Celestino em 01/05/04.

⁴⁷ Organização das Nações Unidas

⁴⁸ O Globo on line 01/05/04

propriedade da terra já foram entregues para 1.586 famílias. E, segundo Mericato, já pode ser constatada uma queda nos índices de violência da região.

O quadro geral da política habitacional brasileira parece, a curto prazo, sombrio. Como perspectivas para o futuro, o Ministério das Cidades apresenta o Fundo de Desenvolvimento Social, com recursos em torno de 500 milhões de reais, e o lançamento de um programa especial de habitação popular destinado a famílias pobres. Olívio Dutra acredita na potencialidade do investimento econômico para reverter a grave situação habitacional brasileira. Para ele, “se investirmos R\$ 13 bilhões de Reais nos próximos 20 anos conseguiremos a universalização do acesso à moradia”. Aliado ao fator do investimento econômico governamental, o ministro destaca a importância do controle social nos programas habitacionais populares como caminho a ser seguido por uma política habitacional eficaz.

Hoje, é possível perceber que estamos em um novo patamar em termos de política habitacional. A trajetória histórica dessa política passou por distintas formas de intervenção governamental: as políticas de remoção e demolição, as de coerção e contenção dos pobres em lugares específicos no espaço urbano, o impedimento de que as pessoas operassem melhorias em suas residências por estarem em locais desfavorecidos economicamente e a omissão do poder público com a ocupação de áreas de risco.

A política habitacional brasileira parece apontar para uma nova direção. Mesmo que tímida e ainda não sistematizada, parece haver por parte do poder público a compreensão de que é necessária a intervenção no sentido da prevenção. Ou seja, precisa-se de políticas de financiamento da casa própria para a população de baixa renda e ações governamentais nas situações consolidadas – as favelas e os loteamentos -, no sentido de atendimento às necessidades básicas da população residente nesses locais. O que percebemos é que estamos ainda no patamar das constatações e das intenções, partindo das experiências históricas mal sucedidas, sem existir a implementação de uma proposta de política habitacional para as classes populares que atenda, de fato, às necessidades da parcela da população que vive na pobreza. (RIBEIRO, 2004:18) afirma que:

“o grande e constante contingente de pobres, de desempregados, de empregos precários, de moradias em favelas e em cortiços, a exacerbação

da violência, tudo isto vem alimentando as incertezas acerca do futuro das grandes cidades brasileiras com o aprofundamento da globalização e da reestruturação produtiva” (RIBEIRO 2004:18).

A longo prazo, o Estado brasileiro possui o grande desafio de retirar da ilegalidade⁴⁹ grande parte da população que vive em áreas informais como os loteamentos irregulares e as favelas, fornecendo a estas comunidades obras de urbanização, equipamentos públicos e títulos de propriedade. O segundo desafio reside em ações capazes de prevenir a constituição das áreas informais das cidades brasileiras. Este segundo ponto é sem dúvida o de maior complexidade, à medida que consideramos ser a questão habitacional reflexo de todo um processo de empobrecimento da população brasileira. Sendo assim, a possibilidade de resolutividade da questão habitacional passa fundamentalmente, pela geração de emprego e renda e por uma melhor distribuição dessa no país. E dentro deste contexto, apresenta-se como fundamental a participação da população nas políticas públicas de habitação.

Desta forma, podemos definir o espaço onde se desenvolvem as políticas públicas, como espaços de contradição. Onde se ocorre a tentativa de controle social da população, ocorre também a luta dos movimentos da sociedade pelo acesso aos serviços implementados por tais políticas sociais.

Na atualidade, muitas idéias e teorias têm sido produzidas sobre o curso das cidades brasileiras. Além disso, muitas são as metáforas utilizadas para expressar as questões que atravessam a questão urbana: “cidade partida”, “cidade dual”, “cidade da exclusão”, dos “enclaves fortificados”, entre outros. Para (RIBEIRO, 2004:35), “o padrão de organização espacial das cidades tem sido veículo e palco da dramatização social da crise da ordem social brasileira”.

Segundo Ribeiro (2000), como sustentação das expressões que definem o espaço urbano, estariam dois argumentos básicos e que se diferenciam; são eles: a crise de

⁴⁹ Usa-se o termo “ilegalidade” para caracterizar as terras que estão sendo ocupadas em desacordo com a legislação brasileira.

governabilidade das cidades com sua dimensão institucional pelo crescimento desordenado das cidades e a crise econômica, pela geração de pobreza.

Ribeiro (2000), defende ainda que os dois pontos acima descritos favorecem uma realidade urbana crescentemente polarizada entre ricos e pobres, incluídos e excluídos, ressalta-se ainda que a proximidade entre esses no espaço urbano é cada vez maior. O autor considera que o poder público vem ao longo do tempo utilizando também a idéia de “cidade partida” à medida que se percebe a presença no discurso governamental da necessidade de integração, de transformação de áreas informais em partes da cidade, e que estas áreas passariam a compor a cidade, transformado por exemplo, favelas em bairros. Deste modo, temos por parte do poder público a compreensão de que as grandes cidades brasileiras encontram-se partidas, cindidas entre áreas formais com todo aparato de serviços urbanos e as áreas informais com toda a carência dos mesmos serviços.

2- Participação popular no espaço urbano e os loteamentos irregulares e clandestinos

A questão urbana tem sido uma das principais temáticas que estimulam a participação popular. E por isso são nas chamadas lutas urbanas onde se encontra boa parte da literatura sobre participação social.

Kowarick (1998) traz uma importante contribuição para o debate sobre o processo de participação social no perímetro urbano e a reivindicação pelos serviços públicos existentes na cidade. Segundo o autor, é necessário refletir sobre o que vem a ser luta urbana.

A luta será urbana, à medida que, uma vez vivenciada nas cidades, coloque em pauta a questão da urbanização, da habitação ou bens de consumo coletivos, referente ao espaço urbano, ou seja, configura-se como movimento social urbano quando as questões reivindicadas e discutidas forem decorrentes das urgências e necessidades sociais concretas de uma parcela da população localizada na cidade. É interessante destacar que muitas vezes movimentos de participação política que abarcam como questões principais temáticas distintas, acabam trazendo em seu mote de reivindicações questões referentes à cidade, podemos elencar como exemplo, o movimento feminista, com reivindicações de direitos como a construção de creches, escolas e postos de saúde no espaço urbano⁵⁰.

⁵⁰ Lavinias (1996).

(ÁGUITON, 2002:158) aponta que uma forma essencial das organizações de lutas populares são as associações de bairros, os “movimentos urbanos populares”. Segundo o autor, esses movimentos experimentaram um grande crescimento na América Latina nos anos 80 sua luta encontra-se relacionada a histórias de vida de moradores que haviam se instalado em área ilegal - por ausência de condições materiais - objetivando respostas do Estado para as condições em que viviam nos espaços urbanos.

É importante destacar o papel fundamental dos movimentos sociais em torno da questão da habitação das cidades no Brasil, uma vez que estes deram visibilidade à questão da habitação e lutaram em busca de políticas coerentes com a necessidade de morar da população brasileira.

LESBAUPIN (1998), sobre a participação popular no meio urbano, considera que as inúmeras lutas por água, asfalto, iluminação elétrica, transportes coletivos, creches e postos de saúde inundaram as cidades nas décadas de 70 e 80 e fizeram surgir associações de moradores por toda parte, assim como federações municipais de associações de bairros.

Sobre a busca pelo exercício da cidadania através da efetivação de direito ao espaço urbano (RIBEIRO, 1994:98) indica que:

“O estado do espaço social da metrópole do Rio de Janeiro ainda permite pensar que a luta pela cidadania real e ativa , pela intervenção pública reguladora e provedora de serviços, pela cidade como bem coletivo essencial à reprodução da vida, interessa ao vasto conjunto social formado pelas classes média, operária e popular” (RIBEIRO, 1994:98).

Para Ribeiro (2004), a constatação de que uma parcela da população da Cidade do Rio de Janeiro encontra-se envolvida com os destinos da cidade -através dos destinos das comunidades locais – se dá por conta dos diferentes movimentos sociais existentes no contexto urbano.

A participação política da população no espaço urbano possui inúmeras fontes geradoras – busca por saneamento básico, por pavimentação, por iluminação pública, por equipamentos sociais etc. Do mesmo modo, a luta urbana congrega os mais distintos

estratos populares e diferentes instituições que encontram-se na Cidade – associações de bairro, grupos religiosos, ONGs, etc. O que há em comum entre os cidadãos é a intenção de desenvolver uma ação reivindicativa em torno das necessidades sociais reais pelos serviços urbanos.

As comunidades caracterizadas como loteamentos irregulares e clandestinos começam a surgir na década de 30 e 40 quando áreas da cidade do Rio de Janeiro como, Campo Grande, Santa Cruz, Bangu, Realengo, Santíssimo, começaram a ser efetivamente ocupadas.

Até então, essas terras constituíam-se como imensas áreas para a agricultura, utilizadas para o cultivo de laranjais. Com as diversas crises econômicas - e principalmente com a II Guerra Mundial, quando os países com os quais o Brasil efetuava o comércio de suco de laranjas entram na guerra e interrompem a comercialização de tal produto - e com déficit habitacional crescente no país, essas áreas, até então destinadas à agricultura, começam a entrar no mercado imobiliário, configurando-se como uma alternativa para a população de baixa renda ter acesso à casa própria.

No entanto, o baixo preço que essas terras possuíam para o cidadão que a adquiria era oriundo justamente da ilegalidade de todo o processo de entrada destas no mercado imobiliário, uma vez que os donos de tais terras atuavam em total desacordo com a legislação em vigor no país, (LEI FEDERAL 6766/79). Esta lei prevê, entre outras questões, que o parcelador (aquele que vende as terras) seja responsável por todo o processo de desmembramento e do registro do solo em cartórios e em órgãos públicos, assim como deve realizar as obras de infra-estrutura, resguardando espaço de convívio público para a construção de creches, praças ou escolas etc.

O que ocorreu no caso dos loteamentos irregulares e clandestinos foi a transformação de sítios e fazendas em lotes que juridicamente não existiam por não estarem devidamente registrados em órgãos competentes. Outro fator diz respeito à total ausência de condições básicas de vida nestas comunidades, proveniente da falta de saneamento básico e de equipamentos públicos que atendessem a população, como postos de saúde, creches etc.

Quanto às origens do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos, este reconhece que o início de sua organização se desenvolveu no bojo do

Movimento de Favelas do Rio de Janeiro. Entretanto, é possível identificar que em sua trajetória o Movimento de Moradores de Loteamentos afirma-se como um movimento social independente, que possui suas especificidades e suas próprias necessidades sociais. A principal questão que diferencia os loteamentos das favelas está na relação de compra e venda de lotes estabelecida nos loteamentos. Nessas comunidades houve a venda dos lotes aos moradores, já as áreas de favelas foram ocupadas sem a observância de critérios urbanísticos gerais.

É interessante percebermos que nos loteamentos existe toda uma cultura em torno da manutenção das características urbanísticas da área - geralmente os moradores de loteamentos respeitam os limites dos lotes e evitam construções que possam dar ao loteamento a característica de favela. O que existe é uma espécie de cultura pela não descaracterização dos padrões dos loteamentos; um morador que, por exemplo, construa algo que não respeite o espaço de seu lote, ou que avance em direção à via pública, ou que invada uma área de lazer, será alvo de abordagens dos demais moradores do loteamento, já que isto pode descaracterizar o que a legislação urbanística brasileira considera como um loteamento. E, uma vez caracterizado como tal, é possível o reconhecimento de necessidades bastante específicas deste tipo de ocupação do solo, como o processo regularização fundiária mediante as escrituras de compra e venda e a não utilização do “usucapião”⁵¹.

Após muitos anos de luta, reivindicações, passeatas, contatos com poder público, durante a década de 70 e na década de 80, os moradores de loteamentos clandestinos e irregulares⁵² conseguem, em 1984, criar primeiramente o Núcleo de Regularização de Loteamentos, que na sua fundação surge ligado à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro⁵³ e hoje encontra-se ligado à Procuradoria Geral do Município. Esse Núcleo de Regularização de Loteamentos, em sua criação já contava com vários órgãos municipais e

⁵¹ O “usucapião” consiste em um mecanismo da legislação brasileira que considera que aquele que ocupar por mais de cinco anos ininterruptos um espaço de terra e ainda, se esta terra não for de interesse da União, dos Estados ou dos Municípios, será considerado proprietário.

⁵² SPOSATI (1998), no que se refere aos movimentos sociais, expressa que a multiplicação desses e os confrontos com o Estado, são fundamentais na construção da cidadania, há medida em que se interpela o poder público na busca de solução das carências vividas pela população.

⁵³ Inicialmente havia um Procurador Geral do Estado que fazia parte do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Com a criação do Programa Morar Legal, a Procuradoria do Município do Rio de Janeiro passou a fazer parte do Núcleo de Regularização.

estaduais e pode ser compreendido como uma primeira resposta à população que vinha insistentemente, ao longo das décadas de 70 e 80, reivindicando intervenções nos loteamentos irregulares, ou seja, a inclusão da problemática dos loteamentos irregulares e clandestinos na agenda governamental.

Esse núcleo, ainda hoje, conta com a presença de vários órgãos municipais e estaduais, além do Conselho de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos da Cidade⁵⁴, - que através de sua luta, desempenhou um papel fundamental para a criação do Núcleo. É importante termos claro, as duas instâncias de deliberação que envolvem a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos, são estas:

1. O Conselho de Moradores de loteamentos Irregulares e Clandestinos, que foi formado no final da década de 70 e constitui-se em um espaço reivindicativo e de organização popular. O Conselho desenvolve uma séria de atividades como reuniões periódicas para tratar de assuntos referentes aos loteamentos. Destaca-se a presença em órgãos públicos, universidades e articulações com outros movimentos sociais. O Conselho de Moradores de Loteamentos é formado por lideranças populares e moradores dos loteamentos irregulares e clandestinos. A eleição para a diretoria do Conselho se dá pelo voto direto há cada quatro anos. O Conselho de Moradores de Loteamentos possui uma rotina de reuniões mensais em sua sede no bairro de Madureira, na Cidade do Rio de Janeiro⁵⁵;
2. O Núcleo de Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos foi criado em 1984, através do processo de participação popular do movimento de moradores de loteamentos, com o fim de efetuar cobranças ao poder público por soluções para os problemas daquelas comunidades. O Núcleo funciona como um órgão que congrega as distintas instituições que

⁵⁴ Segundo GOHN (1999:86), “ (...) discutir conselhos na atualidade brasileira significa discutir a política brasileira. Não é possível inovar sem mexer na estrutura das elites políticas locais, sem questionar os métodos clientelísticos, o “cacicismo” de diferentes tendências, sem colocar em xeque toda uma estrutura econômica e político simbólica que está arraigada na sociedade brasileira”. O Conselho de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos foi fundado no início da luta desses moradores de Loteamentos, ainda na década de 70, como um fórum de discussão e representação dos mesmos perante o Poder Público.

⁵⁵ No processo de eleição para a diretoria do Conselho de Moradores, a única exigência que se faz para o exercício do voto é que a pessoa seja maior de 18 anos e comprove que reside em um loteamento irregular e clandestino.

desenvolvem ações nos loteamentos e o objetivo é que as ações sejam realizadas de forma conjunta. O Núcleo de Regularização de Loteamento possui uma rotina de reuniões semestrais e conta com órgãos governamentais e outros. São esses:

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER

INSTITUTO PEREIRA PASSOS

DEFENSORIA PÚBLICA DO MUNICÍPIO

LIGHT

RIOLUZ

CEDAE

SUBPREFEITURA DE JACAREPAGUÁ

SUBPREFEITURA DE CAMPO GRANDE

SUBPREFEITURA DE PAVUNA

PROGRAMA MORAR LEGAL/SMH - RJ

CONSELHO DE MORADORES DE LOTEAMENTOS

É importante ressaltarmos que a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos foi decorrente de todas as ações do Movimento de Moradores na busca por intervenções públicas que fossem eficazes. O núcleo foi criado por um decreto municipal e tem como principais objetivos a junção de ações e o planejamento das intervenções públicas nos loteamentos. A história das intervenções governamentais nos loteamentos antes da criação do núcleo de regularização é repleta de passagens em que as instâncias

governamentais desenvolviam ações de baixa qualidade técnica, de corrupção e descontinuidade das ações iniciadas. O Núcleo de Regularização de Loteamentos significou, portanto, um grande avanço, pois constituiu um fórum de discussão permanente entre o poder público e a população.

Vejamos as leis que dispõem sobre o Núcleo de regularização de Loteamentos e as intervenções gerais nessas áreas:

Quadro 2

DECRETO/ LEI	DO QUE DIZ RESPEITO
Decreto 7290/87	Criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos
Decreto 10917/92	Autoriza a construção e legalização dos imóveis em loteamentos inscritos no Núcleo de regularização.
Provimento 06/94	Simplifica os procedimentos necessários ao registro do P.A.L. ⁵⁶ s dos parcelamentos regularizados pelo município.
Lei 2645/88	Reconhece como logradouro público às ruas de vilas e loteamentos no município do Rio de Janeiro.
Lei 2685/98	Dispõe sobre a remissão de créditos tributários ao IPTU relativos a imóveis situados em loteamentos irregulares.

FONTE: Documento interno do Programa Morar Legal, 05/2001

3- O programa Morar Legal e sua equipe gestora

Em 1994, um novo passo é dado na história das intervenções nos Loteamentos Irregulares e Clandestinos: ocorre a criação da Secretaria Municipal de Habitação e do Programa Morar Legal no município do Rio de Janeiro. O programa trabalha com as entidades representativas dos loteamentos e com os diferentes órgãos que neles

⁵⁶ PAL significa Projeto Aprovado de Loteamento. O PAL constitui-se em um documento que deve ser registrado pelo loteado em órgãos públicos para o loteamento ser legalizado. No caso dos loteamentos irregulares e clandestinos, o PAL nunca foi realizado pelo loteador.

desenvolvem ações – órgãos descritos no quadro dois. Ressalta-se que o Morar Legal pauta-se na legislação existente para desenvolver suas atividades.

O Programa Morar Legal aponta como objetivo⁵⁷ inserir na “cidade formal”⁵⁸ os loteamentos irregulares e clandestinos da Cidade do Rio de Janeiro, contribuindo para a promoção da cidadania, garantindo:

- A promoção de infra-estrutura, paisagismo e a construção de equipamentos sociais e de lazer, melhorando a qualidade de vida dos moradores;
- As condições administrativas e legais para os adquirentes dos lotes receberem os títulos de propriedade;
- Inclusão dos loteamentos no cadastro da SMF- Secretaria Municipal de Fazenda para que os proprietários dos lotes possam pagar impostos;
- Parcerias voltadas para o desenvolvimento social das comunidades;

Os pressupostos do Programa são:

- Atender aos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização, indo ao encontro da mobilização dos moradores em torno deste.
- Trabalhar com vistas a valorizar e estimular a participação comunitária, a fim de que, no decorrer do processo de regularização, ao intervir e acompanhar as ações, o morador avance no exercício da sua cidadania.
- Priorizar suas ações contemplando:

1- A mobilização da comunidade e sua participação no Núcleo de Regularização;

2- Conjugação das demandas por urbanização com disponibilidade da infra-estrutura do entorno do loteamento, indo ao encontro do esforço já produzido pela cidade formal.

Existem hoje cerca de 348 loteamentos⁵⁹ inscritos no Programa Morar Legal. Os números gerais do programa nestes 10 anos de atuação informam que:

⁵⁷ Informações retiradas do documento “Programa Morar Legal: a ação da Prefeitura do Rio de Janeiro na busca da regularização dos Loteamentos”, SMH / RJ de dezembro de 2002.

⁵⁸ A idéia de “Cidade Formal” é posta por Ribeiro (2000), constitui-se pela parte da cidade que é reconhecida pelo poder público, que possui escolas, creches, recolhimento de lixo, água tratada e outros serviços. As favelas e os Loteamentos Irregulares estariam fora da “Cidade Formal”. É importante compreendermos este conceito devido ao fato de que o poder público trabalha com ele. A partir disto, surge a idéia de integração das áreas pobres a cidade formal e da não legitimação de uma “cidade partida”.

- 94 loteamentos já alcançaram a regularização;
- 132 loteamentos estão sendo atendidos⁶⁰;
- 98 loteamentos estão com a regularização fundiária em andamento;
- 39 loteamentos tiveram as obras concluídas;
- 32 loteamentos estão com obras em execução;
- 14 praças já foram executadas;
- 2 creches já foram construídas e uma está em construção;
- 13 loteamentos estão com projeto de urbanização em andamento.

A metodologia de trabalho do Morar Legal nestes últimos anos contribuiu para que se desenvolvessem formas específicas de atendimento a cada grupo de loteamentos, tendo em vista que estes guardam especificidades entre eles. Deste modo, o Programa agrupa os Loteamentos do seguinte modo:

- Grandes loteamentos;
- Loteamentos antigos que já passaram pelas obras e estão na fase de regularização fundiária;
- Loteamentos de pequeno porte .

É importante destacar o processo pelo qual os loteamentos são inseridos no Morar Legal. A partir daí, a comunidade tem que fazer um abaixo assinado solicitando ao Núcleo de Regularização de Loteamentos a entrada no programa então esse abaixo assinado se torna um processo municipal na SMH –RJ, onde a população expressa a intenção de ter o seu loteamento regularizado.

Existem características específicas que um loteamento deve possuir para ser inscrito no Morar Legal. Vejamos quais são:

- Ser um loteamento de baixa renda sócio econômica;
- Não se encontrar em terras municipais, estaduais ou federais, e não ser área de preservação ambiental;

⁵⁹ É importante destacar que os loteamentos variam em números de lotes. Portanto pode-se encontrar loteamentos de 10 a 10.000 lotes. Os três maiores loteamentos da cidade - o Vilar Carioca, o Nossa Senhora das Graças e o Jardim Maravilha - foram urbanizados pelo Programa Morar Legal e juntos totalizam 22.000 lotes atendidos pelas ações do programa.

⁶⁰ existem ações simultâneas nestas comunidades.

- Possuir todas as características de um loteamento, como a preservação da delimitação do lote, não se encontrando descaracterizado. Na linguagem técnica utilizada, não estar favelizado;
- Os moradores têm que ter comprado os lotes; devem, portanto, possuir qualquer documento que comprove a compra;

Partindo dessas questões, arquitetos e assistentes sociais irão dar seguimento ao processo de solicitação de inscrição no Núcleo de Regularização de Loteamentos e ao Programa Morar Legal, aberto pelos moradores. Se o loteamento atender aos critérios estabelecidos a comunidade é aceita e passa a fazer parte do Programa Morar Legal e também do Núcleo. Existem casos em que a comunidade não é aceita no Núcleo por não se encontrar dentro do perfil estabelecido. Nesses casos, essas comunidades são encaminhadas pelo Serviço Social do Morar Legal a outros programas municipais ou estaduais de urbanização e regularização.

O Morar Legal não vai até as comunidades para identificar os loteamentos para intervenção. São as comunidades que buscam o Programa. Muitos moradores de loteamentos chegam até a SMH-RJ em grupos extensos, após serem informados em outros órgãos governamentais de que seu loteamento é irregular. Há também a própria informação que passa entre os moradores da existência de um programa de regularização de loteamentos.

Portanto, a população se organiza, faz um abaixo assinado e solicita a inscrição no Morar legal. Pela normatização do Núcleo de Regularização de Loteamentos não há outra possibilidade de entrada de uma comunidade no programa. Nas reuniões do Núcleo são informados à população os loteamentos que ingressaram no programa a cada semestre.

Com relação à rotina do Morar Legal para o atendimento das demandas dos loteamentos, prioritariamente os loteamentos sofrem intervenções urbanísticas e construção de equipamentos sociais. Posteriormente, ocorre o início do processo de regularização fundiária da terra para conferir aos moradores o título de propriedade.

Quanto ao processo de priorização das áreas para intervenção, estas são priorizadas de acordo com o tempo de espera no programa e com a verificação da presença da

comunidade nas plenárias do Núcleo de Regularização de Loteamentos, nas reuniões do Conselho de Moradores e nos atendimentos na gerência do Morar Legal⁶¹.

Durante todos os anos de existência ocorreu a ampliação das ações do programa, inclusive com a incorporação do financiamento externo ao Morar Legal com recursos vindos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nestes quase dez anos de Programa, muitos fatos ocorreram - trocas de prefeitos, de secretários de habitação, mudanças nas formas de financiamento, conquistas de leis que dizem respeito diretamente à questão dos loteamentos e constituição de uma equipe social formada por Assistentes Sociais e estagiários de Serviço Social. Todos estes fatores incidiram sobre a dinâmica institucional que vem sendo acompanhada pelo movimento de moradores de loteamentos irregulares e clandestinos, através do conselho de moradores.

Torna-se imprescindível caracterizarmos a equipe que gerencia o Morar Legal. Essa equipe é composta por servidores públicos de carreira que possuem uma larga militância em partidos de esquerda e movimentos sociais, como o movimento feminista e o Movimento dos Sem Terra.

Em sua origem, o programa era gerido por três funcionários públicos que foram para a Secretaria Municipal de Habitação quando na criação desta, com a atribuição de trabalhar com os loteamentos Irregulares e Clandestinos. Estes profissionais já trabalhavam anteriormente com os loteamentos irregulares na Secretaria Municipal de Urbanismo, portanto, tendo conhecimento das questões que perpassavam a intervenção naquelas comunidades.

Durante todos os anos e com todas as mudanças de prefeitos e / ou secretários de habitação, a equipe técnica do Morar Legal tem se mantido a mesma - hoje, porém, com um número de funcionários maior.

Nessa equipe, algumas questões são evidentes como diretrizes que norteiam o trabalho. É possível identificar uma preocupação constante com a competência técnica dos profissionais, a recusa da identificação do trabalho da gerência do Morar Legal com a questão político partidária e o comprometimento com a boa qualidade dos serviços prestados à população. Estas são as premissas de trabalho do programa Morar Legal na

⁶¹ Essa verificação se desenvolve através de listas de presenças nas reuniões e da sistematização dos atendimentos no Morar Legal.

implementação da política social, junto aos loteamentos irregulares e clandestinos. Podemos perceber que houve por parte da equipe fundadora uma preocupação em integrar no Programa o componente participação social, aproveitando os canais que já haviam sido abertos pela trajetória dos movimentos sociais, como o Núcleo de Moradores e o Conselho de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos. Esta trajetória da organização popular dos loteamentos não poderia, portanto, ser desconsiderada na implementação de uma política social.

Percebe-se ainda um posicionamento crítico dos profissionais que trabalham no programa diante das limitações institucionais por eles vivenciadas e também com relação à própria política habitacional implementada hoje pela Prefeitura do Rio de Janeiro e sobre as questões cotidianas do Morar Legal. Sobre a regularização fundiária por exemplo, o programa considera que “se devem promover ações no sentido de se questionar e combater a posição conservadora do Poder Judiciário, que ainda mantém uma visão liberal-individualista quando trata da questão do direito da propriedade privada, o que, sem dúvida, torna-se um sério obstáculo às ações de regularização da terra⁶²” (MORAR LEGAL / SMH -RJ, 2000).

É importante destacar que o posicionamento assumido pela gerência do Programa Morar Legal na implementação desta política social é minuciosamente articulado e planejada diante das inúmeras conjunturas vividas no contexto institucional -um contexto marcado por trocas de Prefeitos, Secretários de Habitação, agências financiadoras internacionais, movimentos sociais, entre outras questões.

O posicionamento da gerência junto à população e o trabalho desenvolvido com objetivo de participação social demandam estratégias políticas que viabilizem o trabalho planejado. Em sua trajetória, o Programa Morar Legal nunca esteve no centro das atenções e, portanto, no centro das intervenções da SMH /RJ. O carro chefe dessa secretaria sempre

⁶² O posicionamento “liberal-individualista” do Poder Judiciário no Brasil, que tem por princípio básico a defesa da propriedade privada, faz com que o processo de regularização fundiária torne-se muitas vezes uma barreira intransponível. O processo sucessório de herança realizado mediante a concepção liberal individualista do direito brasileiro favorece aquele que primeiro constituiu-se como dono legal da terra. Encontramos neste fato uma grave contradição, já que em muitos casos o dono da terra é também o loteador. Em outros casos, o proprietário possui plena informação do que se passa com suas terras e é favorecido financeiramente com o parcelamento irregular destas.

foi o Programa Favela Bairro, incluindo uma ampla exposição na mídia e uso da imagem deste programa em campanhas eleitorais.

Nos dez anos de vida do Programa Morar Legal, este sempre esteve em segundo plano e, por isto, sem despertar interesses políticos partidários mais ávidos. Em contrapartida, o Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos manteve sua organização durante esta década de implementação do Morar Legal, o que obviamente dificulta interferências políticas mais bruscas.

4-Sobre participação política no Morar Legal

O Programa Morar Legal constitui-se como grande planejador e executor da política social destinada aos Loteamentos na Cidade do Rio de Janeiro na atualidade, possuindo como base do trabalho a participação política da população.

O Programa compreende o processo de participação política da população que atende em suas ações do seguinte modo:

“com base no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro⁶³, o Programa Morar Legal / SMH – RJ entende que a participação comunitária tem um peso determinante na gestão da política social. A comunidade que se organiza, que participa, reivindica e, em conjunto com os técnicos do Poder Público discute as ações do programa terão alcançado o desenvolvimento social. Não compreendemos ser as obras ou o processo de regularização fundiária da terra, os únicos responsáveis pelo desenvolvimento local. A participação popular é um diferencial do Programa Morar Legal” SMH RIO (2001:06).

A participação política da população alvo da intervenção do Programa Morar Legal é anterior a qualquer intervenção governamental nestes loteamentos. Silva (1997) considera que o Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos conquistou,

⁶³ O Plano Diretor constitui-se em uma lei prevista pela Constituição Federal de 1988 para os municípios. Existe a exigência de que as cidades com mais de 20.000 habitantes possuam um Plano Diretor. O Plano Diretor irá inferir basicamente o planejamento urbano das cidades.

pela centralidade na busca de melhores condições de vida, um grande destaque com relação a outros movimentos sociais no Rio de Janeiro.

De modo geral, o histórico de organização e luta dos movimentos sociais em torno da questão habitacional é extremamente rico em mecanismos de interpelação ao poder público, chamando a atenção para as questões da moradia e da posse da terra. O Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos da Cidade do Rio de Janeiro é parte e derivado de todo o movimento ampliado em torno da questão habitacional brasileira. Coloca-se pois, a compreensão de DEMO (1991) de que antes de qualquer participação política, vem necessariamente a usurpação. No caso específico da questão habitacional, - em especial no caso dos loteamentos irregulares e clandestinos - ocorreu a destituição da possibilidade de acesso à terra para a moradia, devido à corrupção oriunda da venda de lotes irregulares, violência exercida⁶⁴ contra os primeiros moradores de loteamentos – no sentido da intimidação - e interferência do poder público a favor dos parceladores irregulares, nas questões referentes a terra neste país. É a partir destas condições que se organiza o Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos.

A participação proposta pelo Morar Legal, - no discurso institucional -, encontra-se pautada em uma participação cidadã, contribuindo para o exercício de uma cidadania ativa que propicie a plena gestão, por parte das comunidades atendidas, das questões presentes em seu cotidiano e que, principalmente, não favoreça tutelas ou cerceamento de liberdades.

Cohen (1996) defende que para se realizar a avaliação de um programa deve-se definir o universo deste e recolher informações a respeito do processo decisório. Dentro desse contexto, fornecemos para análise, algumas questões sobre a participação política no processo de gerenciamento do Programa Moral Legal:

- As comunidades atendidas pelo Programa Morar Legal são informadas sobre todos os processos licitatórios que envolvem seus loteamentos. São convidadas a participar do processo burocrático que envolve as licitações – da tomada de preço até a escolha final da empresa vencedora para a intervenção no loteamento;

⁶⁴ A trajetória do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos da cidade do Rio de Janeiro possui passagens de extrema violência, como assassinatos de lideranças populares, expulsões de residências, espancamentos.

- Todo semestre ocorrem as plenárias gerais no Núcleo de regularização de loteamentos, pelas quais os moradores têm a possibilidade de obter informações junto aos órgãos públicos sobre as mais distintas questões referentes aos loteamentos. Este é o momento onde órgãos públicos e população ficam frente a frente, havendo então, a possibilidade de interação entre os mesmos;
- A gerência do Programa Morar Legal⁶⁵, se dispõe todas as semanas a atendimentos agendados junto à população. Nestas oportunidades, são discutidos, entre a gerência do Programa e a população, os distintos problemas que atravessam a intervenção;
- Existe um contato permanente do Programa Morar Legal com o Conselho de Moradores. Cabe a este último, inclusive, a informação sobre a priorização de loteamentos para a intervenção, que, junto a outros critérios técnicos, formam a lista de priorização do programa;
- A equipe social do Programa Morar Legal promove em alguns períodos do ano cursos de capacitação de lideranças populares, que envolvem lideranças dos loteamentos assim como, trabalhos referentes à conservação das obras realizadas nos loteamentos;
- Existem as vistorias sociais, que consistem no primeiro contato da equipe com um loteamento que solicita inscrição no Programa. Este contato é realizado pelos Assistentes Sociais do Programa, que vão até o loteamento e lá, desenvolvem uma entrevista conjunta com as lideranças populares para esclarecer sobre o Programa e colher dados para a realização do parecer social;
- O programa Morar Legal promove assembleias comunitárias em distintos momentos de sua intervenção, desde a definição técnica da intervenção (locais para praças, definição de áreas a serem desapropriadas, definição de

⁶⁵ É relevante informar que no universo da SMH – RJ, a Gerência do Programa Morar Legal é a única a possuir uma rotina de atendimento ao público inserida na rotina institucional. Os atendimentos são agendados por telefone e durante um dia por semana, os profissionais se preparam para receber a população e responder às demandas postas por esta.

construção de equipamentos públicos como creches entre outros), até a entrega final da obra;

- No Morar Legal, todo o material produzido com a população - como diagnósticos para as obras ou para a implementação de projetos sociais - deve ser a ela devolvido. Existe portanto, uma cultura de sistematização por parte dos profissionais de material produzido com a população para posterior divulgação junto esta.

Deste modo, há uma busca pela partilha das decisões que se referem à atuação do programa nas comunidades. Existe sempre o intuito, através da intervenção desenvolvida pelo programa, de que a população atendida esteja presente nas assembléias, reuniões para escolha de formas de intervenção – obras -, e desenvolva o papel de fiscalizador das intervenções de ONGs, empreiteiras etc. A participação é compreendida pela cultura institucional do Morar Legal como partilha de responsabilidades, não podendo haver atuação efetiva e eficiente do poder público através dos “parceiros” contratados, sem controle social sobre as ações institucionais. É interessante ressaltarmos que formalmente para o Morar Legal a participação política dos moradores na política social implementada é possibilidade de superação da dominação exercida pelos loteadores irregulares e clandestinos e pelo poder público sobre a população.

Demo (1991), ao tratar do fator participação nas políticas sociais, aponta que “sempre que o Estado fala em participação é inevitável a desconfiança, com razão histórica”, (Demo, 1991:31). Contudo, o que se verifica no Morar Legal é que a participação da população se tornou um dos suportes da existência do próprio programa.

Na mesma perspectiva que Fleury (1999), Demo (1991) compreende a participação política da população envolvida em uma política social como emancipação. Emancipação está compreendida como um processo que é histórico, em que há conquista do desenvolvimento social. A emancipação, portanto, não pode vir de fora de uma comunidade, não procedendo deste modo, ações e discursos governamentais que insuflam processos de participação burocráticos, sem preocupação com a consolidação da cidadania; ou ainda, o fomento de uma ideologia participativa fantasiosa, por exigência de financiadores – para o atendimento a tais financiadores -, ou em busca da legitimação para ações governamentais, que em nenhum momento estiveram abertas à discussão com a

população sobre os rumos da política. Trata-se neste contexto de mera cooptação da população para fins políticos muitas vezes distantes das necessidades reais sentidas pela população.

Demo (1991), sumariamente, trata da questão da participação e da emancipação, partindo do que o autor chama de caminhos centrais, que na verdade convertem-se em uma só direção, a saber:

- 1 – capacidade de produzir / trabalhar, para superar a dependência material;
- 2 – capacidade de se organizar politicamente, para superar a dependência política.

No caso do Programa Morar Legal, percebemos que estão postos nestas duas questões os grandes desafios do programa, ou seja, o atendimento aos usuários do programa, de suas necessidades materiais imediatas como urbanização, construção de equipamentos públicos, e o incentivo de uma participação popular que seja emancipatória, ativa, voltada à superação da subordinação da população às características políticas históricas, marcadas, por exemplo, pela “política do favor”, tão presente na Zona Oeste do Rio de Janeiro, onde o Morar Legal tem a maioria de suas áreas de intervenção.

Para analisar as formas de fomento à participação política desenvolvidas no Programa Morar Legal é necessária a análise de como ao longo da história do Movimento de Moradores Irregulares e Clandestinos da cidade do Rio de Janeiro esta população interagiu com o poder público no intuito de atendimento de suas necessidades - desenvolvendo campanhas comunitárias pela regularização dos loteamentos, pressionando o poder legislativo pela aprovação de leis que favorecessem os moradores de loteamentos e cobrando ações do poder executivo pela regularização fundiária e por obras de infraestrutura nos loteamentos irregulares e clandestinos.

Deste modo consideramos que a participação política dos moradores de loteamentos constitui-se como ponto de extrema importância dentro da dinâmica institucional, antes, pelas próprias condições em que surgiu o programa – muito próximo dos movimentos sociais e, portanto, permeado pela participação política dos cidadãos usuários do programa -, obviamente esta participação esteve sujeita a refluxos e houve muitos momentos em que o movimento de moradores esteve sujeito a pressões políticas.

Na atualidade, o programa Morar Legal conta com o que denomina de “metodologias participativas”⁶⁶, desenvolvidas com objetivo de fomento à participação da população usuária na intervenção do programa e incentivo ao que Fleury (1999), denomina cidadania ativa, ou seja, a construção de identidades coletivas pelas quais o cidadão assuma responsabilidades em um determinado processo – neste caso específico, um processo de planejamento e gestão de uma determinada política pública -, usufruindo dos direitos sociais, políticos e civis. As metodologias participativas desenvolvidas pelo Programa Morar Legal consistem nas assembléias comunitárias, nos atendimentos a população, nas reuniões diversas entre parceiros do programa, comunidades e gestores. O Morar Legal entende como metodologias participativas todas as rotinas institucionais voltadas para o fomento à participação política da população. É importante destacar que a concepção de “participação”, compreendida e almejada pelo Programa Morar Legal encontra-se ligada à questão do controle social do que é público, e ainda como possibilidade de emancipação portanto, dentro do que é proposto por Fleury.

No que concerne à cidadania, à democracia e aos interesses da população e do Estado, (REIS 1993:165) informa que:

“o objetivo último a ser buscado na realização plena da cidadania democrática é a autonomia dos cidadãos. Poder-se-ia pretender que tal objetivo não pode ser propriamente realizado senão mediante a conquista popular dos benefícios da cidadania, o que suporia a ocorrência, em escala adequada, da organização espontânea e ela própria autônoma dos interesses populares. Contudo, nas condições de afirmação parcial e limitada da dinâmica capitalista e de preservação dos traços de heteronomia e conformismo que se ligam com as carências materiais e intelectuais de amplos contingentes dos estratos populares, dá-se o paradoxo de que o Estado, com sua ação no plano

⁶⁶ Carreira (2001)

social, tem de ser mesmo o agente produtor , no limite, até da capacidade popular de reivindicação”.

As “metodologias participativas” utilizadas pelo Programa Morar Legal foram desenvolvidas no decorrer dos anos de intervenção do Programa, com o auxílio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, seu principal agente financiador. Sabemos que esse processo de incentivo à participação esbarra em alguns empecilhos, como as características históricas do Estado brasileiro como o clientelismo, o uso e abuso do poder político, a soberania de interesses políticos partidários sobre competência técnica e ainda, as próprias dificuldades econômicas e sociais das camadas da população expressas em carências materiais e intelectuais – como define REIS (1993). Consideramos também que o papel do Estado no processo de incentivo à participação popular será sempre o de subsidiário, como indica Demo (1999).

Arreche (2001), ao discutir a implementação de um programa, defende que este possui duas dimensões: os seus objetivos e a sua metodologia. E ainda, a escolha de uma determinada metodologia é sempre uma escolha entre outras estratégias. Nas relações de implementação de políticas, irão se desenvolver as decisões e as combinações complexas dos vários agentes presentes em determinado contexto, e, por isto, a implementação no cotidiano institucional tende a fazer modificações nas políticas. No processo de implementação da política proposta pelo programa Morar Legal é possível perceber uma certa centralidade na questão da participação política dos cidadãos envolvidos neste.

A opção metodológica do Programa Morar Legal prima pela participação dos moradores no processo de implementação da política, o que é ao mesmo tempo, exigência de seus agentes financiadores – CEF e BID, configura-se também, como ponto fundamental na execução do programa, com o objetivo mais amplo de auto gestão das comunidades onde o Morar Legal atua . No que se refere à participação da população na formulação do Programa, é possível considerar que na gênese do Morar Legal, por sua trajetória muito ligada ao movimento de moradores, houve uma participação das lideranças populares na formulação da política de atendimento aos loteamentos, inclusive inferindo sobre critérios de entrada de comunidades no programa para atendimento. Consideramos que este fato tenha ocorrido pela presença do Conselho de Moradores dentro do Núcleo de

Regularização de Loteamentos. Isso porque esse Núcleo foi fundamental pela criação do Morar Legal.

As questões apresentadas demonstram o grande destaque da participação no processo de implementação do Programa Morar Legal, figurando esse processo como meta a ser almejada por este programa. É importante destacar que quando falamos sobre participação política no Morar Legal estamos falando de um longo processo. A intervenção do programa nas comunidades a que atende, desde a entrada do Loteamento no programa, até o atendimento na última etapa (que consiste na regularização fundiária da terra) leva alguns anos.

É necessário compreendermos que o programa Morar Legal possui uma década de existência e encontra-se atuando sobre uma das expressões mais explosivas da questão social brasileira: a terra.

Ao longo de seu histórico de intervenção, o Morar Legal, mesmo com as dificuldades institucionais, foi capaz de desenvolver e implementar um trabalho consistente de promoção à participação política dos cidadãos atendidos pelo programa, com o objetivo de controle social, e não somente uma participação de caráter “consultivo” como Lobato (2002) refere-se à participação implementada pelo programa Favela Bairro / SMH -RJ. Esse caráter consultivo estaria baseado em atividades/procedimentos que levam a população a optar por questões pontuais sobre obras, por exemplo.

Arretche (2001) chama a implementação de campo de incertezas e informa que dificilmente as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas coincidirão. Quanto maior for o programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos na execução; portanto, mais fortes serão as tendências de não convergência. Em conjunto com os fatores apontados sobre o contexto, ressaltamos os esforços do Programa Morar Legal na direção do fomento à participação política dos cidadãos atendidos pelo programa, como foi exposto anteriormente.

No caso específico do programa Morar Legal, há uma clara opção pelo trabalho com metodologias participativas, com o intuito de participação efetiva da população usuária dos serviços, com vistas a uma maior controle social - o que obviamente nem sempre irá se concretizar na sua totalidade, tendo em vista os inúmeros fatores que perpassam o trabalho desenvolvido pelo Morar Legal.

Castells (1999) informa que nos movimentos urbanos, interesses em comum são traçados e defendidos, e a vida é, de certo modo, compartilhada, podendo produzir um novo significado, não apenas para os sujeitos, mas para a comunidade.

É, justamente, neste contexto de compartilhamento da vida dos que vivem as mesmas carências e que possuem as mesmas necessidades que o Programa atua, buscando um maior envolvimento dos moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos com as questões que atravessam o cotidiano. Neste contexto, consideramos que o Programa tende a contribuir com a já existente tradição de organização popular, trabalhando junto ao Conselho de Moradores dos Loteamentos.

O papel diferencial do Programa Morar legal e as características da participação no Programa podem ser melhor evidenciadas pela descrição e análise das entrevistas realizadas para este estudo, o que faremos a seguir.

Capítulo III

Participação Social e o Programa Morar legal – a fala de moradores e gestores

Neste capítulo iremos analisar as entrevistas realizadas com lideranças populares do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos e com os gestores do Programa Morar Legal.

As entrevistas foram realizadas em associações de moradores e no Programa Morar Legal⁶⁷. Foram feitas ao todo oito entrevistas, sendo quatro com gestores do Morar Legal e outras quatro, com lideranças populares que ocupam cargos no Conselho de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos da Cidade do Rio de Janeiro. O critério para a escolha dos entrevistados entre a população atendida pelo Morar Legal foi a participação como representante no Conselho de Moradores de Loteamentos. Com relação aos gestores, as entrevistas foram realizadas com as duas gerentes do Morar Legal e com os Assistentes sociais do programa.

As entrevistas tiveram por objetivo identificar de que forma se desenvolve a participação social dos moradores de loteamentos no Programa. Para tanto, usaremos os elementos já apontados ao final do primeiro capítulo e que a nosso ver se constituem como fundamentais para que um programa social possa ser considerado como estimulador de uma participação social autônoma. Reiterando, os elementos são:

- 1-Reconhecimento das origens do problema, ou seja, da expressão da questão social que demanda ações de um programa social;
- 2-Valorização da história de participação popular de um determinado grupo;
- 3-Clareza dos objetivos, limites e possibilidades do programa social;
- 4-Reconhecimento da importância do trabalho coletivo;
- 5-Compromisso dos gestores e da população atendida com o bom funcionamento da política social implementada.
- 6-A continuidade do programa social implementado;

⁶⁷ As entrevistas com as lideranças, populares foram realizadas nas associações de moradores de seus loteamentos e com os gestores, no Programa Morar Legal.

7-Identificação e reconhecimento da participação social nos resultados da política social;

8- Presença de outros objetivos que não só, os benefícios diretos do programa ou projeto social.

É importante destacar que esses elementos são abrangentes e não se localizam apenas na prática ou condução do Programa ou mesmo somente, na prática política dos moradores, mas estão presentes na relação entre a implementação da política, através do Programa e a população. Assim, nas entrevistas, é possível identifica-los em temas ou posicionamentos dos entrevistados não só quando se dirigem ao Programa Morar Legal e suas características, mas também quando falam de experiências pessoais de vida e de sua interação com outros atores e instituições.

1-Reconhecimento das origens do problema, da expressão da questão social que demanda ações de um programa social.

A população residente nos loteamentos caracteriza-se como uma população pobre. É esta característica que interfere diretamente na condição de serem moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos na Cidade do Rio de Janeiro. Encontramos nos loteamentos todas as questões que perpassam as famílias brasileiras nestes últimos tempos. Ou seja, transformações no contorno das famílias com a convivência sob o mesmo teto de três gerações, famílias recompostas, vulnerabilidade de crianças e adolescentes a situações extremas de risco social⁶⁸.

A condição de pobreza a que estão submetidas essas famílias, são muitas vezes colocadas pelas lideranças populares como principal incentivo para a participação política dessas. O primeiro fator que se reconhece como gerador da questão dos loteamentos

⁶⁸ As situações vividas por crianças e adolescentes que de algum modo prejudicam um desenvolvimento saudável, muitas vezes encontram-se marcadas por um contexto de extrema pobreza que facilita a exposição destes cidadãos a riscos desnecessários. FÁVERO (2001), sobre a pesquisa que desenvolveu no sistema judiciário de São Paulo, trabalhando especificamente, com crianças pobres, relata que “verifica-se a ampliação das condições da pobreza (conjunto de ausências relacionado à renda, educação, trabalho, moradia e rede familiar e social de apoio), que passam a fazer parte da realidade de um número mais significativo de famílias. Sendo assim, foram encontradas diversas informações que permitem afirmar que os espaços reduzidos, a precariedade, o imprevisto, a periculosidade fazem-se presentes na forma de morar, colocando em risco, a vida das pessoas que lá habitam, sobretudo das crianças, que são mais vulneráveis a doença e acidentes” (FÁVERO, 2001:32). São comuns por exemplo, nos loteamentos acidentados com crianças que caem em valões, machucam-se nos canteiros de obras, quedas de alturas por serem as casas muitas vezes construídas umas sob as outras sem proteção adequada, entre outros acidentes.

irregulares e clandestinos portanto, é a pobreza que leva muitas famílias a viverem nestas comunidades consideradas irregulares.

As crianças e adolescentes moradores dos loteamentos são sem dúvida fonte de preocupação do movimento de moradores pelas péssimas condições de infra-estrutura em que vivem, pela proximidade – em alguns casos - com o tráfico de drogas e pela própria irregularidade da terra. O dos lotes não serem regularizados em cartórios e órgãos oficiais, impede processos posteriores de venda e o próprio processo sucessório de herança de pais para filhos.

O fato de viver em um loteamento clandestino é considerado pelas lideranças populares entrevistadas, como uma fonte de preocupação incessante. Este contexto social proporciona um quadro de incertezas diante do futuro familiar. Diante de tais incertezas, - da ilegalidade da terra, de pressões postas por loteadores clandestinos e pelo poder público, muitas vezes com ameaças de remoções e expulsões das áreas utilizadas para moradia -, a participação política no movimento de moradores de loteamentos afirma-se como fundamental para a resolução dos problemas familiares, ligados à questão da terra e à questão da moradia. A participação política encontra-se portanto, inserida no cotidiano familiar.

Sobre o reconhecimento das origens do problema de viver em um loteamento irregular, vejamos algumas falas:

“Eu e meu marido começamos a ficar muito preocupados com nossa situação, a gente tava no meio do mato, rodeado por valas e mais valas, quem ia achar a gente ali, quando a prefeitura ia nos encontrar? No fundo, diferente dele, eu sabia que tinha algo errado naquele lugar, só que tava tudo, tudo errado. Nós descobrimos que o loteamento era irregular que para a prefeitura ele nem existia. Era tudo irregular.

A nossa maior preocupação, passou a ser a documentação do lote, o loteamento passou a ser a principal preocupação familiar. Pobre você sabe, se não lutar a gente não tem nada. A gente veio para um loteamento desses por que não tinha dinheiro, não tinha informação. Como eu ia saber que isso aqui era irregular”?

(Liderança Popular)

“No comecinho de 80, as crianças começaram a ir para escola e tudo de ruim acontecia. Tudo o que você pode imaginar, não tinha ônibus, em dias de chuva as crianças tinham que praticamente nadar na lama. Para cortar caminho eles (os filhos) e todas as crianças do loteamento cortavam caminho dentro do lixo, uns terrenos que não conseguiram vender e era depósito de lixo, quando chegavam na escola a desgraça continuava, não tinha professor! O movimento aqui já era forte (movimento no sentido de tráfico de drogas). Forte que já chamavam a gente de favela, a secretaria de educação tinha dificuldade de mandar professores para cá, e aí... filhos sem aula. Tudo isso aqui (loteamento) era irregular, por isso ninguém podia fazer uma obra, tirar um lixo”.

(Moradora de Loteamento)

“Tem dias que eu fico pensando, quando a gente casa o que mais a gente espera é ter uma casa, o lugar da criação dos filhos, o lugar para onde vamos voltar, descansar, tomar novas forças, criar coragem para tudo, quem mora em um loteamento clandestino, tem tantas preocupações, tantas, a própria casa é a maior fonte de preocupação. Tem gente que pega tudo o que tem, uma indenização, vende um carro velho, para comprar um lote, e aí se mete numa roubada dessa, tenta de todas as formas sair do aluguel que corrói o salário do povo, dar um teto para os filhos. Você vê, financiamento para pobre, pobre mesmo, como nós, não existe neste país, o que resta, é cair nas safadezas destes loteadores... Você sabe, hoje ate número de processo eles dão para vender, para dizer que o loteamento ta sendo regularizado, quando eles vendem bastante eles somem, vão embora, desaparecem com o dinheiro do povo. Nós sabemos que vivemos em um loteamento irregular porque somos pobres e é por isso também, que demoraram tanto para fazer alguma coisa por nós. E esses loteadores ilegais, ta todo mundo solto. Não existe um que tenha pago pelo crime de fazer um loteamento irregular”.

(Liderança Popular)

O discurso institucional sobre o reconhecimento das origens dos loteamentos:

“Nós estamos aqui regularizando loteamentos, urbanizando, fazendo regularização fundiária. Nosso problema aqui é a irregularidade da terra. A desgraça urbana que está

instalada nesta cidade reflete diretamente aqui. A nossa incompetência histórica em desenvolver políticas sérias de habitação. Isto tudo ta aqui. Por isto que temos que existir, por isso que o Morar Legal existe, para tentar legalizar o que é ilegal. Na verdade, os loteamentos são só uma pontinha de todo o problema habitacional e urbano da cidade, do país” (Gestora do Programa Morar Legal).

Existe por parte das lideranças populares e dos gestores do Morar Legal uma compreensão ampliada sobre as origens do problema dos loteamentos irregulares e clandestinos. Compreensão essa que se define a partir do lugar ocupado por cada um desses no processo de regularização dos loteamentos. As lideranças populares do movimento de moradores entendem os loteamentos irregulares e clandestinos como decorrência da pobreza em que se encontram inseridos, da ausência de condições históricas de acesso a terra devido a falta de recursos financeiros. Para os gestores, a questão dos loteamentos baseia-se no conhecimento técnico. Em suas falas os gestores mencionam a ausência de políticas públicas de habitação e de planejamento urbano como causa dos loteamentos irregulares.

Entretanto, na fala dos gestores e das lideranças populares temos uma questão comum sobre as origens da expressão da questão social que nesse caso se materializa nos loteamentos irregulares e clandestinos. Essa questão encontra-se fundada, na comercialização da terra de forma irregular. A ilegalidade da terra nos loteamentos faz com que as pessoas que vivem nestas comunidades tenham uma série de restrições aos serviços que a cidade fornece. A irregularidade da terra vendida e comercializada nos loteamentos é portanto a origem dos vários problemas para quem possui sua casa em um loteamento irregular ou clandestino. Uma vez que, nesses, não pode haver para os lotes o título de propriedade dos moradores, o que torna a moradia nessas áreas susceptíveis a ações judiciais de reintegração de posse, de expulsões e de demolições. A história dos loteamentos irregulares e clandestinos é repleta de passagens, onde os moradores foram retirados dos loteamentos– mesmo tendo pago pelos lotes - por ações judiciais. Outras vezes, o próprio poder municipal fez a demolição de casas em loteamentos por considerar que estas estariam dentro de áreas de preservação ambiental ou em terras do Estado.

No ano de 2002, houve a tentativa de demolição de diversas casas no loteamento Cachoeira do Barata no bairro de Realengo, que segundo a Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Município do Rio de Janeiro / SMMA - RJ, estariam em área de preservação ambiental. Essa ação da SMMA / RJ, deflagrou uma reação conjunta entre Conselho de Moradores de Loteamentos, Programa Morar Legal e Núcleo de Regularização de Loteamentos em defesa dos moradores do loteamento Cachoeira do Barata. O que se apurou desse episódio posteriormente, foi que a SMMA / RJ, não possuía plantas aéreas atualizadas da área e que não havia nenhum documento da Secretaria Municipal de Urbanismo / SMU – RJ que informasse que havia uma comunidade no local já há muitos anos. Deste modo a SMMA –RJ chegou à conclusão de que o loteamento era uma ocupação recente em área de preservação ambiental.

A irregularidade da terra permite esses “enganos”. Ao final do problema no loteamento Cachoeira do Barata, foi esclarecido que a área nunca havia sido de preservação ambiental, mas sim, está apenas muito próxima a um parque municipal de preservação. O engano dos técnicos da SMMA –RJ, baseou-se em plantas do município que diziam que o loteamento estava em uma grande área verde. E ainda, nas vistorias realizadas pela SMMA –RJ no loteamento, os moradores não possuíam escrituras e sim, recibos de compra e venda. Essa conjunção de fatores levou os técnicos dessa secretaria municipal, a determinarem a demolição das casas. O Loteamento Cachoeira do Barata não teve suas casas demolidas devido a resistência popular.

A questão da pobreza juntamente com a ilegalidade das terras sobre as quais foram construídos os loteamentos configuram-se, portanto, como as origens da questão dos loteamentos irregulares e clandestinos. E, há por parte de gestores e população, essa compreensão.

2-Valorização da história de participação popular de um determinado grupo, atendido por um programa social.

Para avaliarmos se há ou não valorização da história de participação popular de um determinado grupo é necessário compreendermos o que significa para este grupo participação popular.

Do reconhecimento das origens da questão dos loteamentos irregulares e clandestinos - a pobreza e a ilegalidade da terra - surge o interesse e a necessidade de

participação política no movimento de moradores de loteamentos. E ainda, a valorização desse processo de participação. Ressaltamos a concepção de Demo (1999), de que não é possível a existência de uma participação prévia sem antes haver uma expressão da questão social. Portanto em primeiro lugar, veio a constituição dos loteamentos irregulares e clandestinos com toda a sua gama de carências e só posteriormente, houve a constituição de um movimento social em torno dessa questão, com a reivindicação de melhores condições de vida nos loteamentos .

Indagadas as lideranças populares sobre o que seria participação social, qual seria sua importância e ainda, de que forma essa participação se desenvolveria, as presidentes de associações de moradores de dois grandes loteamentos da Cidade do Rio de Janeiro responderam que:

“Participar é não ficar parado, é cobrar. Tem que se mexer, sair, reivindicar mesmo! Eu já levei foto das péssimas condições da nossa comunidade para a plenária do Núcleo de Loteamentos, com ônibus cheios de moradores para reclamar. Já não basta não ter ninguém destes loteadores irregulares preso, todo mundo aí solto, a gente, aqui preso dentro da lama. Parece piada não é”? (Liderança Popular)

“Quando começamos a correr atrás do prejuízo, descobrimos outras pessoas, aí surgiu a idéia da associação de moradores. Em todos os lugares que a gente chegava perguntavam se a gente era de associação de moradores, quando a gente falava que não, muitas vezes nem nos atendiam, nem nos olhavam, não nos reconheciam. Aí, não tinha mais jeito percebemos que a gente tinha que montar uma associação, porque só reconhecem quando você tá no coletivo, o bloco do eu sozinho não é nada”. (Liderança Popular)

O que dizem os gestores sobre o significado da participação social.

“Participação para mim, é a possibilidade de opinar e decidir sobre aquilo que tá sendo posto em termos de política social, para a minha vida também é isto. Isto pensando aqui no Morar Legal, isto é o que eu acredito em termos de gestão de políticas sociais. É claro que somos muito precários nisto, ou melhor, nosso trabalho depois de dez anos é ainda

embrionário. Eu fico pensando que o ideal seria que o morador decidisse até mesmo a prioridade para a alocação de recursos. Qual loteamento necessita mais, isto seria fantástico, assim como o orçamento participativo” (Gestora do Morar Legal).

Vejamos algumas falas colhidas sobre as motivações dos moradores para participar do movimento social em torno da questão dos loteamentos :

“A gente tem que lutar para ter cidadania, fazer valer os direitos que tão lá, na constituição desse país, não é possível que seja tudo, tudo mentira. Se ta escrito que criança tem que ta na escola, não pode ter criança de bobeira na rua, dando sorte para o azar, andando dentro de vala podre. Criança bate no seu portão pedindo um prato de comida, você não nega, mas adulto... Se bater no seu portão pedindo, você vai mandar trabalhar e como um adulto despreparado que não teve educação vai ter um trabalho digno? A vida é dura, muito difícil para quem nasce pobre”.

(liderança popular)

“ Quando a gente tem filhos, a gente tem ansiedades de uma vida melhor, e aí, a gente entra em tudo que aparece em busca desta vida melhor. Para os meus filhos terem direito ao material escolar eu e outras mães tivemos que lutar. Aí, eu virei representante na escola , na Secretaria de Educação, depois na Secretaria de Saúde, de moradia, Associação de moradores, tudo que se possa imaginar”.

(liderança popular)

A partir da carência vivida por essa população, constituem-se os vínculos de solidariedade e a formação do que Castells (1999), define como “identidade comunal”. Neste sentido se estabelece a identificação dos cidadãos a partir das carências vividas - da falta de água tratada, da ausência de saneamento básico, falta de iluminação pública, ausência do título de propriedade da terra, entre outras questões - a vida e os problemas específicos de viver em um loteamento irregular são compartilhados e a partir disso se constitui o trabalho de participação política do Movimento de Moradores de Loteamentos.

Sobre o estabelecimento de uma “identidade comum” constituída pelos moradores de loteamentos, os relatos da própria história desse movimento nos indicam a formação de uma identidade própria do movimento social em torno dessas comunidades:

“... Nós começamos a andar nos órgãos públicos, começamos a descobrir que o nosso loteamento não era o único, que existiam outras pessoas na mesma situação... Um dia na SMU,⁶⁹ eu encontrei o pessoal que começava a organizar o movimento ligado ao movimento das favelas. Aí começamos a “perturbar” vereadores, era uma luta, ninguém queria se comprometer. Nos órgãos públicos não foi uma ou duas vezes que fomos ignorados, que não nós atendiam, que diziam que nós invadimos terras que não eram nossa, foram muitas vezes ... Que a gente era de favela. Hoje ta tudo mas tranqüilo já sabem que nossa luta é pelos loteamentos” (Moradora de Loteamento).

Verifica-se que apesar do reconhecimento da pobreza e da desigualdade como origem do problema, persiste a limitação de diferenciação do outro, no caso o morador de favela, apesar de condições de moradia bem similares. Isso está relacionado menos ao não reconhecimento da proximidade com o outro – moradores de loteamentos e moradores de favelas – e mais com a necessidade de construção de uma identidade decisiva para o enfrentamento do problema, onde a particularidade (os lotes foram comprados), constitui-se em elemento fundamental e facilitador da organização da demanda.

Afirma-se na fala acima transcrita a trajetória de participação do Movimento de Moradores de Loteamentos e a constituição de uma identidade comum entre esses moradores. É perceptível a necessidade do Movimento de loteamentos manter-se independente do Movimento de favelas. Os moradores portanto, negam qualquer associação entre esses dois movimentos sociais.

“Nós começamos a nos formar junto com o pessoal das favelas, depois cada movimento seguiu o seu caminho, loteamento não é igual a favela” (Liderança popular).

Sobre a constituição de identidades, (CASTELLS, 1999:165) considera que:

⁶⁹ Secretaria Municipal de Urbanismo

“as comunidades locais construídas por meio da ação coletiva e preservadas pela memória coletiva, constituem fontes específicas de identidades. Essas identidades, no entanto, consistem em reações defensivas contra as condições impostas pela desordem global e pelas transformações, incontroláveis e em ritmo acelerado. Elas constroem abrigos mas não paraísos” (CASTELLS, 1999:165).

As lideranças do Movimento de Moradores de Loteamentos compreendem que hoje, o atendimento as demandas próprias dos loteamentos só é possível devido à organização popular. “Se não houvesse movimento social não teria Morar Legal” (Moradora de Loteamento). Há portanto, a compreensão de que a identidade construída pelo movimento de moradores de loteamentos assim como, sua trajetória de luta, são responsáveis pelos ganhos obtidos pela população junto ao poder público. Retomando as idéias de Demo (1991), não há como conceber participação imposta ou concedida. Participação política só faz sentido na gestão de políticas sociais quando pautada na emancipação social.

Os moradores compreendem a questão dos loteamentos irregulares como uma injustiça social para com esses. O fato de não haver repressão à venda de lotes irregulares ou punição para os que se envolvem com este negócio favorece a compreensão da população de que os loteamentos irregulares são oriundos de descaso público para com a questão habitacional. É possível identificar ainda que o fator “participação”, o exercício da participação social junto à política social⁷⁰ destinada aos loteamentos, é para os moradores a “mola propulsora” de transformações na realidade social vivenciada por eles. Por isso, nas falas das lideranças populares a participação apresenta-se como único caminho a ser seguido, na superação das dificuldades da realidade social por eles experimentadas. Existe portanto, por parte do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos a total valorização de sua trajetória histórica. Há uma preocupação com a preservação da

⁷⁰ “La historia del desarrollo de las políticas sociales en el Occidente es un reflejo de las luchas que se trabaron en la busqueta de la ampliación de los derechos ciudadanos. Pero, es también un proceso de desmercantilización de la fuerza de trabajo,” FLEURY (1999:06).

história do Movimento de Moradores de Loteamentos. O Conselho de Moradores possui uma rotina de registro de reuniões, assembléias e documentos criados que digam respeito aos loteamentos. Busca-se desse modo, a preservação da história e da memória do Movimento de Moradores de Loteamentos com objetivo de assegurar o fortalecimento deste movimento no presente e no futuro. Obviamente, é perceptível a existência de uma preocupação das lideranças do Movimento de Moradores de Loteamentos, com possíveis desvirtuamentos de novas lideranças no processo de participação política desse movimento social.

Entretanto, há uma grande preocupação para que ocorra renovação das lideranças populares, para o movimento social não se enfraqueça com o tempo, ou seja, continue a constituir-se como expressão de afirmação da identidade dos moradores de loteamento e como abrigo das lutas cotidianas pela legalização da terra. Sobre o cotidiano do Movimento de moradores e a importância da renovação das lideranças populares, vejamos as seguintes falas:

“É muito bom ver a quadra da escola cheia de gente...Todo mundo lá, resolvendo as coisas....É bom principalmente porque não vou viver para sempre, tem que vir gente para me substituir na linha de frente. É bom se juntar, se organizar, fazer assembléias, juntar o pessoal. Fazendo isso a gente se fortalece. Ir as reuniões porque aí você percebe que não foi o único a ser enganado e ganha força diante da prefeitura, dos políticos que acham que aqui é o quintal da casa deles, ganha autonomia mesmo”.

(Liderança popular)

“ A gente sente que o pessoal tá preocupado com as novas lideranças, a gente também, é isso aí, tem que trazer esse pessoal novo para o ritmo, mostrar que é preciso manter o ritmo de luta, de pressão. Hoje, não temos que implorar por voz, já não somos mais mandados embora de órgãos públicos, cartórios, não derrubam nossas casas sem mais nem menos, mas tem que brigar pela regularização fundiária, contra os parcelamentos irregulares, por verba para o programa para urbanização. E, se não tiver participação do povo, dá errado, o movimento, a briga não ta ganha, não tem nada ganho, tem que

continuar, a gente tem trazido o pessoal mais novo para a luta, buscado a mobilização do povo”.

(Moradora de Loteamento)

Há uma clara compreensão por parte das lideranças do movimento de moradores, que existe a necessidade de renovação das lideranças populares. Para as lideranças, esse fator remete diretamente a possibilidade de fortalecimento ou enfraquecimento no futuro, da luta dos moradores de loteamentos. Existem algumas questões que inferem sobre o movimento de renovação das lideranças populares. Destaca-se em primeiro lugar as próprias questões humanas. Muitas falas, remetem-se ao cansaço oriundo da chegada a terceira idade, aliado aos anos de luta no movimento de moradores e a própria possibilidade de finitude humana, para justificar a necessidade de renovação nos quadros do movimento de moradores. Aliado a essas questões endógenas do movimento social de que tratamos, destacamos o fenômeno defendido por muitos autores, que constitui-se no chamado refluxo dos movimentos sociais⁷¹ ocorrido na década de 80 e 90. Este fenômeno também teria ocorrido no movimento de moradores segundo suas lideranças, e teria atingido também seu poder de combatividade e seu número quantitativo de participantes na década de 90.

Pode-se considerar que existe uma valorização da participação social na política social implementada pelo Morar legal, partindo do princípio de que não existem barreiras postas pelo programa para a participação política. Destacamos que essa participação política dos moradores, já era existente em torno dos loteamentos irregulares, permaneceu e foi portanto, estimulada quando o programa foi criado. O desenvolvimento de mecanismos institucionais de fomento à participação política como: assembléias comunitárias, atendimentos sociais, reuniões periódicas entre gestores e população, participação da população no processo de licitação de obras para os loteamentos, entre outros, reforçam essa conclusão.

3-Clareza dos objetivos, limites e possibilidades do programa social

⁷¹ “Quando se fala em refluxo dos movimentos sociais, fala-se de sua menor visibilidade nas ruas e na mídia, ao lado de um certo “recolhimento” desses atores, que passam a ocupar espaços de gestão participativa e a estudar, capacitando-se para seu papel propositivo e negociador, não se pode negar uma grande queda no ânimo, no entusiasmo, na cultura participativa que caracterizou as décadas anteriores” CARVALHO (1998:19).

Os objetivos do Programa Morar Legal se constituem em realização de obras de infra-estrutura, construção de equipamentos sociais e incentivo à organização e participação política dos demandantes da política social. É possível identificar que o Programa possui clareza de seus objetivos. As suas normatizações e as suas rotinas institucionais se desenvolvem no sentido de atendimento a esses objetivos. Por outro lado, o Morar Legal também é limitado no que se refere à possibilidade de interferência sobre as causas do problema da origem dos loteamentos irregulares e clandestinos, e isso é reconhecido por moradores e gestores. Os gestores, procuram sempre apontar essas limitações para os moradores, que passam a ser aliados na luta pela alteração das condições geradoras do problema dos loteamentos.

Como apontado no capítulo dois, o Programa tem a atuação focada nas conseqüências da ocupação irregular do solo, neste caso específico, os loteamentos, e não possui mecanismos que possam impedir o parcelamento irregular do solo e a venda de lotes clandestinos e irregulares à população. Os loteamentos ora foram considerados como solução para o grave déficit habitacional brasileiro nas classes populares, ora foram considerados como um problema devido à ilegalidade na qual muitos foram construídos na Cidade do Rio de Janeiro. Muito embora a questão habitacional tenha ao longo dos anos sofrido diversas intervenções públicas, a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos continua extremamente atual e sem alteração na base do problema. À medida que, não há contrapartida eficiente por parte do município do Rio de Janeiro, no sentido de contenção dos loteamentos irregulares e clandestinos ou de fiscalização para que os loteamentos irregulares não se constituam. E ainda, constata-se a inexistência de uma política habitacional de acesso à casa própria para os pobres. Deste modo, torna-se imprescindível a caracterização do Programa Morar Legal como uma política social compensatória. Para SANTOS (1993:80), “As políticas compensatórias consistem, precisamente, no conjunto de medidas que objetivam amenizar os desequilíbrios sociais, em suas conseqüências, sem qualquer possibilidade de interferir em sua geração”.

Sobre este tema, o Programa Morar Legal considera que:

“a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos na Cidade do Rio de Janeiro, dada a sua abrangência e incidência, supera a

possibilidade de atuação do Programa Morar Legal, que atua em parte dos loteamentos deste tipo no município. Uma política mais ampla deverá contemplar uma fiscalização efetiva, um programa de divulgação e esclarecimento, no sentido de evitar que a população utilize o esforço da suas economias na compra do lote irregular, além da criação de programas que viabilizem a oferta de lotes populares urbanizados, contemplando créditos e, inclusive, subsídios destinados à faixa da população, que sem condições de comprar um lote, vem ocupando diversas áreas da cidade, na busca da terra para construção de sua moradia” MORAR LEGAL / SMH (2002:10).

Apesar das limitações, a clareza de objetivos tem permitido eficácia ao Programa. Já que os loteamentos inseridos no Morar Legal, foram regularizados, com obras de urbanização e construção de equipamentos públicos. Agregam-se as obras, o acompanhamento social e de incentivo a participação política dos moradores que se desenvolve com todo o trabalho do programa. O Morar Legal constitui-se em um centro de excelência técnica e contribui deste modo, com outros municípios do Rio de Janeiro e do país em termos de gestão e implementação de políticas habitacionais e urbanas. Para Fleury (1999), a possibilidade do exercício de direitos e deveres depende não só da existência formal mas também da eficácia das instituições que se encontram encarregadas de sua preservação e de sua execução.

O objetivo da participação social é central para a equipe do Programa. Através das assembleias comunitárias, de reuniões com lideranças políticas, de atendimentos aos moradores dos loteamentos, do desenvolvimento de metodologias próprias para o trabalho com participação popular.

Toda a história de intervenção do Morar Legal é atravessada pela questão da participação popular dos moradores atendidos por esta política social, e, pelo não

envolvimento político partidário dos técnicos do Morar Legal. A participação popular dos moradores deixou de ser por exemplo, forma de trabalho específica do Morar legal para tornar-se exigência de agências financiadoras como no caso do BID. Contudo, isso não mudou rotinas dentro do programa, já que a participação social já era fator constitutivo da identidade do Morar Legal. Ao contrário, a exigência de participação por parte dos agentes financiadores veio dar legitimidade a essa estratégia no contexto institucional, permitindo trazer a população para dentro do Programa, já que, a gestão participativa não se constitui à priori como perspectiva de trabalho da SMH / RJ.

“Nos fazemos coisas no Morar Legal. Ou seja, atender as exigências do Plano diretor, quando ele se refere à participação social na gestão da cidade, ou para cumprir as exigências de participação social do BID. A gente se virava. A gente precisa da participação por que o investimento feito na comunidade vai durar mais tempo – a conservação das obras. Enfim, a gente achava argumentos para isto, para justificar a participação popular dentro do Morar Legal e dentro daquele contexto de secretaria adverso” (Ex gestora do Morar Legal).

As iniciativas de fomento à participação política em torno da gestão pública são escassas e pouco conhecidas dentro do próprio município. A participação política dos moradores na política social implementada, de modo a contribuir com a consolidação de uma cidadania ativa, constitui-se como um objetivo próprio do Morar Legal, que não é extensivo aos outros programas da SMH –RJ.

Sendo assim, é possível compreender que mesmo diante de condições adversas é possível o direcionamento do trabalho no encontro a uma perspectiva de participação política na qual de fato, se busque a consolidação da cidadania. E a participação não se constitua portanto como algo burocrático ou um conjunto de regras e técnicas utilizadas para justificar decisões institucionais, ou para direcionar a população para decisões que não foram com esta partilhada.

O desafio do Morar Legal constitui-se na construção permanente e na manutenção de um espaço democrático na gestão e na implementação desta política social, pela qual de fato, a população possua acesso às informações sobre aquilo que está sendo realizado.

Desta forma, constatamos que o compromisso público assumido pelo programa Morar Legal – de uma gestão em política social democrática -, é ampliado. Uma vez que, o programa em questão atua com uma gama imensa de fatores no seu cotidiano institucional, como o acesso a terra, pobreza urbana, violência, etc.

Vejamos a opinião técnica:

“A gente no Morar Legal lida com questões muito complicadas. A questão da regularização fundiária é complexa para nós, imagine para a população. Mas isto não pode nos paralisar. A gente tenta traduzir aquilo, trabalhar aquele conteúdo tão denso de forma que a população compreenda o processo do qual ela é sujeito. O que nos fizemos? O tal do jogo da regularização fundiária⁷². A gente tem sim que informar a população, e não achar que esta população é incapaz. Isto é preconceito. Se a população não participar não vai haver objetivo alcançado. É uma coisa mínima mas se pensarmos ... Quem tem informação tem poder. E aí pode haver reivindicação, conquista. Eu trabalhei em um programa de habitação em Friburgo e a participação fomentada por lá era uma participação comprometida com o programa. O que fugia do que estava delimitado pela equipe técnica era repellido ou encampado rapidamente. A gente tinha uma direção muito centralizadora, então você tinha uma camisa de força. As coisas vinham prontas e a participação era para endossar aquilo que a direção impunha democraticamente” (Gestora do Programa Morar Legal).

Na busca do atendimento de seus objetivos o programa Morar Legal esbarra em inúmeras dificuldades. Trata-se de um programa habitacional que envolve valores financeiros muito altos, empresas prestadoras de serviços como empreiteiras e ONGs. Ao Morar Legal cabe a atribuição de gerenciar todo esse universo.

“Nós aqui somos um programa habitacional. Um programa de obras. Obra em casa dá problema, dá trabalho, imagine aqui, que lidamos com muitas comunidades em obras ao mesmo tempo. Muitas vezes, com parceiros que não são tão competentes quanto

⁷² O “jogo da regularização fundiária” consiste em uma dinâmica de grupo para explicar para a população o processo de regularização fundiária de suas comunidades. Essa dinâmica foi criada pela equipe técnica do Morar Legal.

gostaríamos. É difícil! Se não houver diálogo entre moradores, técnicos do município e parceiros as coisas ficam muito mais difíceis”.

Com relação ao objetivo de participação política dos moradores atendidos pelo programa:

“Há também problemas nesta participação. Por mais que você trabalhe no sentido de garantir que esta população participe desta política social, muitas vezes esta participação é limitada sim. Você quando está em uma comunidade, você percebe as características históricas clientelistas do Brasil. Isto é inegável. Jacarepaguá, é dominada por um tal político lá, você lembra... e a gente atua com a questão da terra. Por mais que a gente trabalhe a questão na política social, da participação social na área, na comunidade a intervenção, ela sofre interferência ou tentativas de interferência. Político adora inauguração, seja lá do que for, então sempre aparece um pai para a obra. Eu digo mais, a população sabe exatamente quem é quem. Sabe que aquele “cara” não fez nada. Porque ela participou, esteve no Morar Legal, nós fomos a comunidade e muitas vezes a comunidade permite a presença de um tal político para não ficar mal, não criar atritos maiores”

(Ex gestora do Programa Morar Legal).

A fala descrita acima demonstra como no cotidiano de trabalho do Morar Legal a intervenção do programa se desenvolve em meio a distintas questões. Para Viana (1995), é no processo de implementação que muitas vezes as características locais, as questões específicas que envolvem tal política, irão interferir sobre aquilo que foi planejado pelos gestores e sobre os objetivos instituídos.

É possível considerar no caso do Morar Legal que a presença de políticos locais em assembleias ou políticos de secretarias de governo⁷³, dentro da comunidade pode sem a menor dúvida, reforçar tradições clientelistas. Entretanto, percebemos na fala descrita

⁷³ É extremamente comum em dias de reuniões em comunidades como assembleias ou reuniões de início de obras, inúmeras faixas de inúmeros vereadores e deputados estaduais dando boas vindas as obras ou até mesmo, como se tivessem sido postas pelos próprios moradores em agradecimento pelas obras. Muitas vezes pela proximidade entre os técnicos do programa e a população presenciamos relatos de que a comunidade nunca conheceu tal político ou que este nunca esteve no bairro ou que houve brigas entre assessores de políticos no momento da instalação das faixas.

acima, que este fato, não é visto pelos gestores como algo que impeça um processo de participação que foi construído ao longo da intervenção do programa. É relevante destacar que a equipe do programa procura se manter distante dessas ingerências e utiliza a participação como mecanismo para que a própria população as reconheça e decida que atitude tomar frente a elas.

Sobre o cotidiano de trabalho com participação popular:

“Eu acho que nós temos uma grande preocupação com a participação política e com as formas de fomento a esta participação política. Temos como objetivo o incentivo da participação popular no programa. Porquê que assembleia tem que ser aquela coisa chata, pesada, onde você pega um microfone e acontece um monólogo do saber técnico? A gente conta com as condições adversas do nosso trabalho, condições climáticas ruins, falta de lugar para reunir a população, falta de cadeira. A gente tem que trabalhar muito. A gente esbarra em inúmeras coisas. Você vê, geralmente as assembleias são em igrejas porque da para reunir todo mundo, igreja tem culto, então o trabalho com comunidade tem estas muitas dificuldades. A gente tentava buscar uma forma de que aquelas horas que a população estava ali conosco fossem de fato importantes, produtivas para Morar Legal e para a comunidade. O mais importante é que a população pudesse falar e que os técnicos pudessem ouvir, que o trabalho fosse de fato dinâmico. Para isso, nós desenvolvemos aquelas formas de divisão em grupos, para que as pessoas pudessem pensar sobre o local em que viviam e pudessem apresentar para os demais grupos aquilo o que eles haviam produzido. Eu acho que tivemos sucesso neste sentido. É claro que existem as dificuldades, nós lidamos com uma população que não possui esta prática de falar, falar em público e muito menos de ser ouvida pelo poder público. Pessoas que muitas vezes não tiveram acesso à educação, quando muito mal a educação fundamental. Mas todas estas situações foram superadas com esta forma de trabalho em grupos. Muito melhor do que chegarmos lá, falarmos e pronto. A gente sistematizava este material, devolvia isto sistematizado para a população. E entregamos para a empresa da obra. Tantas mulheres donas de casa que de repente nós vimos aflorar como lideranças, que no gaguejo mesmo, muitas vezes falando baixinho vão lá para frente colocar a idéia de um grupo. É pouco? Eu acho que é, mas ao

mesmo tempo eu acho que é muito. Porque é a superação de um desafio que é trazer a população para dentro da política social⁷⁴” (Gestora do Programa Morar Legal).

Podemos considerar na fala transcrita que o Morar Legal tem clareza dos objetivos que possui, e, é tecnicamente capaz para alcançá-los. Entretanto, parece haver a compreensão entre os técnicos do Programa que muitas vezes, estes objetivos serão atendidos pontualmente.

A intervenção do Morar Legal se desenvolve de forma pontual em cada comunidade. Não há o atendimento conjunto de todas as comunidades como obras de infraestrutura e fomento à participação popular devido ao grande número de loteamentos atendidos. Um outro fator também deve ser considerado. Trata-se das especificidades de cada loteamento, de seu grau de necessidade de obras e da sua história particular de participação política comunitária. Portanto, a intervenção do programa será sempre diferenciada devido ao fato de existirem especificidades em cada loteamento. O alcance dos objetivos do programa será também condicionado por essas especificidades.

Quanto aos limites institucionais no Morar Legal, consideramos que sua maior limitação consiste no fato do Programa possuir toda a sua rotina de intervenção sobre as situações já consolidadas – os loteamentos irregulares e clandestinos. O Morar Legal cumpre com sua função institucional de operar a regularização dos loteamentos. Entretanto, não verifica-se no contexto institucional outras atuações de prevenção a compra de lotes irregulares e clandestinos. Portanto, enquanto o Morar Legal legaliza um loteamento, vários outros estão sendo construídos por parceladores irregulares, ou seja, a política de fiscalização urbana é ineficaz.

Sobre os limites institucionais, a gestora entrevistada considera que:

“O Morar Legal é uma política social focal, mas ele cumpre com que está em seu escopo, é inegável. Somos tecnicamente competentes. Mas é inegável também a necessidade de que

⁷⁴ Esta fala remete-se diretamente a rotina de trabalho do Programa Morar Legal. Trata-se em específico do momento em que o Programa tem que realizar o projeto de obras dos loteamentos que foram escolhidos para a intervenção urbanística. Nesta fase, o Morar Legal leva a empresa vencedora do processo licitatório, para que esta, ouça da comunidade quais são as reais necessidades desta. E, de que forma que a comunidade deseja que a obra seja realizada. Em termos práticos, decide-se com a comunidade por exemplo, tipo de pavimentação a ser usado, traçado de ruas, alocação no espaço físico de praças, creches e outros equipamentos sociais e etc.

ele deveria estar integrado a outras políticas como a de acesso a casa própria, a fiscalização de áreas irregulares. A gente regulariza um, aparecem dois, muitas vezes utilizando infraestrutura da obra que realizamos. A nossa secretaria é muito mais uma secretaria de urbanismo do que de habitação verdadeiramente. A gente vem assim, consertando o que está errado. E nós sabemos que viver em um loteamento é tudo o que muitas famílias podem ter. Sabemos também que, a população que atendemos não possui condição de entrar nos financiamentos hoje existentes de casa própria. O que resta? O loteamento irregular. Temos então um grande limite, ficaremos aqui regularizando loteamentos até quando?” (Gestora do Programa Morar Legal).

O programa Morar Legal não possui nenhum mecanismo de intervenção e fiscalização, do que vem sendo continuamente construído ilegalmente na cidade do Rio de Janeiro em termos de loteamentos irregulares e clandestinos. Hoje, institucionalmente a função da fiscalização da cidade, é obrigação da SMU⁷⁵, entretanto, não existem no município ações articuladas para a fiscalização da cidade. Deste modo, apesar do parcelamento irregular do solo ser considerado crime pela legislação brasileira, não há notícias de que algum parcelador irregular tenha sido responsabilizado criminalmente, o que contribui para a impunidade dos parceladores. Aliado ao fator da não existência de fiscalização contra a criação de novos loteamentos, agrega-se a não existência de políticas habitacionais para a população pobre. A tendência portanto, é que novos loteamentos irregulares e clandestinos sejam criados.

Consideramos entretanto, que o programa cumpre com suas metas, alcança seus objetivos a medida que ocorrem as obras de urbanização, o trabalho de regularização fundiária e o trabalho de fomento a participação política dos moradores. Consideramos que o Programa é eficaz nas comunidades onde atua. Porém, a Cidade do Rio de Janeiro possui imensas outras demandas em termos de políticas habitacionais que não podem ser atendidas pelo programa. A cada dia duas novas comunidades solicitam a entrada no programa, o que indica que os loteamentos irregulares continuam sendo construídos.

4-Reconhecimento da importância do trabalho coletivo – entre gestores e população usuária da política social.

⁷⁵ Secretaria Municipal de Urbanismo

É possível perceber que existe entre o Programa Morar Legal e a população atendida a compreensão de que é necessário que o trabalho tenha um caráter coletivo, que seja partilhado entre população e gestores da política social. Vejamos a fala de uma liderança popular:

“Se o povo não se mexe, as coisas não andam. Eu fiz cursos de liderança popular lá no Morar Legal, foi importante para mim. Nas assembleias aqui na comunidade o Programa manda os folhetos convidando as pessoas da comunidade Aqui no loteamento a associação de moradores distribui, convidamos o povo a vir a estar presente e a participar. É muito bom ver a quadra da escola cheia de gente. Todo mundo lá, resolvendo as coisas. É bom principalmente porque não vou viver para sempre, tem que vir gente para me substituir na linha de frente. É bom se juntar, se organizar, fazer assembleias, juntar o pessoal. Fazendo isto, a gente se fortalece. Por isto que é bom ir as reuniões porque aí você percebe que não foi o único a ser enganado e ganha força diante da prefeitura, dos políticos que acham que aqui é o quintal da casa deles, ganha autonomia mesmo” (Liderança popular).

“Tem que fazer justiça, a gerência é muito importante, nós confiamos neles, sabemos que eles fazem o possível para que o trabalho aconteça, muitas vezes sofrem com a gente quando alguma coisa dá errado. Nestes anos muita coisa deu errada, e sofremos juntos. E também nos conhecemos desde o começo do Programa, a gerência, os técnicos são os mesmos, isto é muito bom, dá confiança, pelo menos com isto não precisa se preocupar. E o mais importante, nunca sentimos que pudessem tentar enfraquecer o movimento, pelo contrário, o pessoal tá do nosso lado. Nas eleições sempre informamos aos políticos a necessidade de manutenção desta equipe” (Liderança popular).

O que dizem os gestores ...

“Nós desenvolvemos aquelas formas de reuniões temáticas por loteamentos respeitando as especificidades de cada loteamento. Loteamentos de grande porte, pequeno porte, na fase de regularização fundiária. Isso foi uma demanda apresentada pelo Conselho de Moradores.

Eles achavam ruim atendermos todo mundo junto, ficava difícil de compreender as informações. Isto é importante, porque em um momento em que se diz que os movimentos sociais estão enfraquecidos, a gente tenta juntar as pessoas e gerar discussão. É importante para o processo, aproximar os moradores e ao mesmo tempo incentivar o debate sobre os problemas gerais de intervenção do Morar Legal” (Gestora do Programa Morar Legal).

“Quando nós começamos, o programa tinha por nome Programa Regularização de Loteamentos, depois é que veio o nome de “Morar Legal”, já como fruto de reflexões nossas, de ciclos de debates internos da equipe buscando compreender o nosso trabalho. A velha história, para onde vamos, quem somos. Neste período de criação da SMH, foram criados os programas municipais de habitação Morar Sem Risco, Favela Bairro e nós. Nós viemos para cá trabalhar com os loteamentos irregulares e clandestinos inscritos no núcleo de regularização de loteamentos, os mesmos loteamentos que já trabalhávamos na SMU, então a gente já conhecia o movimento social em torno dos loteamentos. Eu já participava muito antes da criação da SMH, de reuniões com moradores de loteamentos. Já atendia este pessoal na SMU” (Gestora do Programa Morar Legal).

No Morar Legal merece destaque o acesso a informações que digam respeito às ações do Programa junto à população. Fleury (1999) considera que o acesso a informações gerais sobre o contexto em que o cidadão se encontra inserido é essencial para o exercício de uma cidadania ativa. Deste modo, “la distribución desigual de la información es, por tanto, un instrumento que permite la inclusión o la exclusión de la condición de ciudadanía activa” (FLEURY, 1999:13). No seu desenvolvimento o Morar Legal construiu uma rede de informações através de rotinas institucionais que fornecem a população conhecimento sobre as ações gerais do Programa. Destacam-se reuniões periódicas com as comunidades onde está havendo intervenções, atendimentos semanais a qualquer morador que deseje informações sobre as ações do Programa em seu loteamento, assembleias semestrais com o Conselho de Moradores aberta a toda a população e informações sobre o processo de financiamento do Morar Legal e recursos gastos no programa⁷⁶. Algumas

⁷⁶ Tradicionalmente na última assembleia do ano a gerência do Morar Legal apresenta um balanço geral das ações do Programa e fornece informações gerais sobre a meta para o próximo ano.

rotinas instituídas hoje no Programa, são oriundas da experiência dos anos de trabalho dos técnicos junto ao Conselho de Moradores. O atendimento a qualquer cidadão que resida em loteamentos irregulares e clandestinos é um exemplo. Embora o programa reconheça as lideranças populares e trabalhe junto com estas, compreende que as informações devem circular livremente e não ficarem restritas a determinadas pessoas ou lideranças.

Um outro fator importante é a preocupação com a produção e divulgação de conhecimento sobre a questão urbana. Deste modo, o programa recebe pesquisadores do mundo inteiro que trabalham com questões semelhantes às do Morar Legal e oferece campo de estágio para estudantes de Serviço Social e Arquitetura. Para o Programa, a troca de conhecimento e a capacitação melhoram a qualidade do trabalho prestado a população. Ainda sobre a importância do trabalho coletivo, os gestores dizem:

“Então, se o morador estiver presente no programa, nós iremos errar menos, tenha certeza. A questão da terra é muito complexa, uma vez nós estávamos aqui numerando uma quadra inteira de um loteamento de forma errada, porque a gente muitas vezes trabalha sobre documentos muito antigos e precários, quando não, obtidos do próprio parcelador, ou seja, a gente tem muitas chances de errar. Quando nós abrimos a planta errada na frente da população... Na hora eles avisaram o erro, nós verificamos e eles tinham razão. Se eles não tivessem dito nós mandaríamos tudo errado para a defensoria pública e aí atrasaria por mais dez anos a regularização do loteamento deles, por um erro nosso” (Gestora do Programa Morar Legal).

Em um programa que trabalha com a questão da terra, e com terra que se encontra em condição irregular, o relato histórico da população possui uma grande importância. É comum no Morar Legal quando o loteamento entra na fase de regularização fundiária os gestores iniciarem um ciclo de debates com a população. Nesse período, os moradores recolhem documentos antigos, plantas do loteamento e documentos diversos adquiridos ao longo do tempo. Como a terra é irregular e não houve critério para a venda dos lotes ou inexistem documentos oficiais, surgem informações sobre os loteamentos de todos os tipos, conseguidas pelos moradores. Soma-se a isso o próprio relato oral da história da comunidade.

É a partir deste trabalho, das informações fundamentais sobre o loteamento, que a equipe irá desenvolver a estratégia para a regularização fundiária da comunidade. Existe por parte da população e dos gestores do Morar Legal a compreensão de que o trabalho em parceria é fundamental para o bom desenvolvimento da política social implementada, o que se constata nas falas descritas

5-Compromisso dos gestores e da população atendida com o bom funcionamento da política social implementada.

A questão do “compromisso” de gestores e população demandante da política social é algo difícil de ser mensurado. Iremos considerar como compromisso da equipe gestora os esforços empenhados para que o Programa se desenvolva, para que a população seja atendida com qualidade e os objetivos do programa sejam alcançados. No que concerne a população atendida, iremos considerar como compromisso com a política social desenvolvida, a capacidade de mobilização popular em torno dessa política social, na busca do atendimento das demandas populares.

Carvalho (1998), reconhece ter o gestor um importante papel no contexto de um programa social. Haja vista, que o processo de participação consistente da população em uma política social necessitará minimamente de informações básicas sobre tal política. Tratando dos conselhos populares, a autora destaca que eles necessitam de respostas governamentais, de acesso a informações que subsidiem seu processo de participação: “sem a participação dos representantes governamentais e um acesso mínimo a informações do governo, eles – os conselhos -, deixam de ser espaços de negociação, mantendo-se em espaços de lutas sociais e reivindicação” Carvalho (1998:26).

É imprescindível entretanto, considerarmos que a ação de participação política da população envolvida em uma política social será fundamental para a abertura dos canais de negociação junto ao poder público através de seu potencial reivindicativo. E ainda é imprescindível considerar as particularidades de cada situação social. No caso específico do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos, temos um movimento social forte que surge e se fortalece no bojo das lutas sociais brasileiras na décadas de 60 e 70, que consegue manter-se organizado diante da imensa gama de demandas próprias dos loteamentos irregulares, interpelando o poder público para ações de atendimento dessas demandas. Há ainda, a participação junto ao Movimento de Moradores

de Loteamentos, de funcionários públicos que mesmo antes da criação do Morar Legal e da SMH-RJ, já estavam envolvidos com a temática dos loteamentos irregulares. Quando a SMH-RJ é criada, estes mesmos técnicos migram para a esta nova secretaria de governo para o trabalho com os loteamentos e fundam assim, o Morar Legal. Destaca-se ainda, o claro posicionamento da equipe gestora desse Programa, pela participação política da população nessa política social. E a partir desse posicionamento, ocorreu todo o desenvolvimento do trabalho aberto a participação política efetiva da população no Morar Legal.

Vejamos as falas que indicam compromisso de gestores e população atendida pelo programa:

“Os técnicos sabem o que fazem. Dá para perceber que pensam, planejam o que fazem, isto dá segurança, a gente sabe que não é qualquer um que tá lá, mexendo nas nossas vidas eles são mesmo muito competentes. Eu vejo na gerência do Morar Legal companheiros de luta, você é muito criança, não sabe do que tá falando....Já pegou tudo bonito. Olha...eu falo da época que o pessoal vinha de ônibus fazer vistorias, que alguns eram crianças como você e que eles atendiam a gente de pé, lá na SMU-RJ”. Os loteamentos irregulares para eles também significa luta imensa, incessante, muito trabalho, tenho certeza” (Liderança popular).

A opinião técnica:

“Para mim o Morar Legal nunca foi apenas um lugar onde eu fiz estágio, e onde depois eu trabalhei. O Morar Legal foi para mim um campo de encontro ideológico. Eu acho que nunca mais vou experimentar uma coisa assim. Dentro de uma prefeitura que sabemos a direção que tem, de uma secretaria que sabemos a direção que tem. A gente sabe do caráter político da secretaria de habitação. A gente sabe como o Favela Bairro é levado, como ele é conduzido e eu sempre vi no Morar Legal um foco de resistência. Eu acho que a participação social é o grande mote do Morar Legal, todas aquelas pessoas que estão ali se preocupam com o processo de participação social da comunidade. Na verdade, o

comprometimento primeiro é com a população. Então é assim, todas aquelas pessoas progressistas estão ali, no Morar Legal” (Ex gestor do Programa Morar Legal).

“Nós aqui trabalhamos com muita seriedade. As nossas vidas profissionais estão baseadas no Morar Legal. E acho que de um certo modo nós conseguimos construir um trabalho pautado na participação popular e e na qualidade dos serviços prestados à população” (Gestora do Morar Legal).

Em distintos momentos deste trabalho pontuamos características específicas da equipe do Programa, que orientam e fornecem conteúdo ao trabalho desenvolvido. A opção metodológica de trabalho do Morar Legal são as metodologias participativas que prezam pelo exercício de uma cidadania ativa da população atendida pelo programa. Ademais, o Morar Legal constitui-se em um programa onde a qualidade dos serviços prestados é de suma importância e a equipe técnica do programa é reconhecida pela qualificação técnica. Esses aspectos, se não garantem a solução dos problemas dos loteamentos, certamente contribuem para a melhoria da efetividade da política social. Essa interação entre gestores e população é destacada por FLEURY (1999):

“El resultado de las políticas sociales es profundamente determinado por las prácticas sociales de interacción entre usuario y profesional, la interacción humana que se establece en los servicios sociales que es, al mismo tiempo, un coloquio singular y una actualización/dramatización de las relaciones y estructuras sociales prevalecentes. Por eso, la cuestión de los recursos humanos sea en términos de motivación o sea en cuanto a la calificación, es crucial en el campo de las políticas sociales” FLEURY (1999:06).

Sobre o fato de viver em um loteamento irregular e clandestino e a trajetória do Movimento de Moradores:

“Nestes anos eu vi tanta coisa! Eu vi companheiros se venderem camufladamente, outros descaradamente, vi companheiros assassinados por não se venderem, fui ameaçada por quem deveria me defender, me representar... Não tem como lhe dizer o que passei. O que importa é que acho que conseguimos. Ficamos fortes, o movimento ficou forte, até porque era muita gente vivendo a mesma situação, com as mesmas dificuldades, vivendo privações insuportáveis” (Liderança popular).

“Quando você ta num loteamento irregular ninguém te acredita, você não é ninguém, a primeira coisa que fazem quando você vai a um órgão público é ouvir que a comunidade não existe, chegam a abrir mapas, dizem – aqui na verdade é um sítio, uma área verde. É mole! Você ta lá, sua família ta lá, seus filhos, seu dinheiro, seus vizinhos. E formalmente qual a resposta, no máximo : - desculpe, mas não podemos atender porque a área não existe. Isto quer dizer, a vala não existe, a falta de luz, o lixo, a falta de água, Tudo não existe”. “O que a gente faz ne? Aí tem que se mexer. Você vê lá o pessoal do MST, você acha que alguém vai fazer reforma agrária neste país se o pessoal desistir da luta? Não vão não! Tudo vai continuar como a 500 anos e somos tão débeis que somos capazes de comemorar os 600 anos. Aí né, tem que partir para luta. Acho que durante todos esses anos conseguimos nos manter organizados” (Liderança popular).

Tenório (1997) ao discorrer sobre as experiências de participação da população atendida em políticas sociais, relata haver uma grande diversidade de compreensões e usos dos enfoques participativos. Este autor considera ser possível a caracterização de dois grupos. De um lado estariam as experiências que valorizam mais o benefício em si. Ou seja, o produto da política social. Neste contexto, a participação seria posta em segundo plano, em uma posição secundária. A população seria convidada a participar de momentos muito específicos e sem muita importância para a gestão da política social como um todo. O segundo grupo, que se utiliza do enfoque participativo em políticas sociais, compreende a participação e a organização social como elementos centrais em todas as fases da política

social. O que caracteriza este grupo é o fato de que a auto gestão das comunidades atendidas se constitui em objetivo que uma vez alcançado, irá inferir na qualidade final da política social implementada. Segundo o Programa Morar Legal / SMH (2003:06),

“a participação da comunidade se dá em cada etapa das intervenções do Programa. Através das reuniões bimestrais do Núcleo de Regularização de Loteamentos, os moradores participam dando sugestões e tomando decisões referentes ao processo de regularização urbanística e fundiária dos seus loteamentos. No contexto da legalização, a participação social é fundamental para que os resultados finais sejam positivos” (Morar Legal / SMH 2003:06).

Podemos elencar o Morar Legal neste segundo grupo caracterizado por Tenório (1997). À medida que, a participação constitui-se em valor central que norteia as ações do programa na busca da auto gestão comunitária. Em termos práticos, compreende-se que a participação política dos moradores de loteamentos é fundamental à medida que, através das cobranças ao poder executivo, possam contribuir para o aumento dos recursos orçamentários do programa. E com o poder legislativo, consigam a criação de leis mais duras contra os loteadores irregulares. Desse modo a participação política da população dos loteamentos é fomentada nas diversas fases de intervenção do Morar Legal e é compreendida como fator essencial para o sucesso da intervenção.

6- Continuidade do programa social implementado

A continuidade é um dos temas mais relevantes nos programas sociais hoje. Continuidade implica uma ação linear sem interferências bruscas ou interrupções na metodologia e na ideologia de trabalho implantado, Rolnik (2002). Pressupõe-se deste modo que a continuidade em programas sociais deva ser uma característica almejada por gestores e população atendida, à medida que infere na qualidade dos serviços prestados.

O trabalho gerido pelo Morar Legal busca a ampliação da eficácia e da eficiência da gestão participativa. Isto significa romper com a própria tradição das políticas sociais brasileiras geridas historicamente sob bases conservadoras e não abertas à participação

popular. Para Carvalho (1998) a gestão democrática e participativa em uma política social “supõe romper a burocracia estatal e a manutenção dos segredos do Estado, que fazem do saber técnico um “bunker” intransponível de poder” (CARVALHO, 1998:20). Gerir uma política social de forma que a população possua canais instituídos de participação social é portanto, admitir um maior partilhamento do poder sobre essa política. É romper ainda, com dogmas e conceitos instituídos que prezam pela não alteração de forças entre técnicos e população atendida por uma determinada política social. Dentro deste contexto, o saber técnico não será o único saber a ser considerado no cotidiano institucional. O saber popular, através da participação popular, também estará presente fornecendo contribuições à implementação da política social. Existem no Morar Legal rotinas instituídas para agregar o conhecimento popular sobre a área do loteamento nas intervenções do programa. Uma dessas rotinas é a realização de reuniões entre empreiteiras, gestores e população com objetivo da realização do projeto de obras do loteamento. Nesta atividade empreiteira e gestores do Morar Legal vão a comunidade saber o que ela espera da obra, assim como, suas especificidades. O material produzido nessa reunião é sistematizado pelo programa e entregue à empreiteira para a realização do projeto de obras do loteamento. Quando esse projeto é concluído, empreiteira e Morar Legal retornam a comunidade para a apresentação do projeto à comunidade.

Sobre o processo de participação da população, vejamos o que a experiência dos técnicos do Morar legal nos diz:

“Participação social eu vejo em termos de controle social. Participação não é só você consumir, o tal do cidadão consumidor. Eu hoje vivencio uma experiência com adolescentes⁷⁷ que querem consumir e dão seu jeito. Isto é cidadania? Isto é participação? Participação eu acho que é quando você pode entender o que é aquele processo que você está envolvido, sem ser castrado, se expressar eu vejo como a possibilidade de se exercer o controle mesmo sobre aquilo que é público. No Morar Legal nós trabalhamos nesta perspectiva. É claro que é muito difícil. O que buscamos é nos mantermos próximos das nossas convicções de trabalho” (Gestora do Morar Legal).

⁷⁷ A entrevistada refere-se a sua experiência como coordenadora de uma casa de passagem para adolescentes atendidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro, cargo que ocupa na atualidade.

“Nós temos no Morar Legal uma conjunção de fatores. Temos um Movimento social que briga por uma participação ativa dentro do processo. Há controvérsias. Alguns acham que o movimento social de loteamentos está mais fraco hoje. Eu acho que ele continua fazendo barulho. Mas temos também, uma equipe preocupada em respaldar o processo de participação com contribuições. Então eu acho assim, o Morar Legal é um local favorável a participação. O que se faz no Morar Legal em termos de participação social é meio que nadar contra a maré, contra o senso comum institucional. Eu penso que o grande programa municipal na verdade, em termos de comprometimento com a população, em termos de competência técnica, é o Morar Legal” (Ex gestora do Morar Legal).

Essa última fala nos traz questões importantes para avaliarmos a questão da continuidade no Morar Legal. Destacamos dois fatores importantes: a permanência ao longo dos anos da equipe gestora com a manutenção de seus aportes ideológicos e a permanente mobilização do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos.

Um aspecto fundamental da continuidade dos programas, o que interfere diretamente na sustentabilidade da Política, é a capacidade que o Programa tem de se sustentar na dinâmica institucional. São conhecidos a instabilidade e o uso político dos cargos públicos na área social. A rotatividade da burocracia gera lentidão e rupturas que por vezes, levam tempo para serem sanadas e prejudicam a continuidade das ações, com prejuízos também para a população. Nesse sentido, a equipe gestora do Programa Morar Legal tem não só, uma clara estratégia de aliança com os moradores beneficiários do Programa, como também mantém uma estratégia “interna” para dentro da estrutura institucional da SMH-RJ, que permite mantê-la estável, o que é garantia de continuidade do próprio Programa.

Sobre a constituição das políticas sociais é possível considerar que:

“la política social trata, en última instancia, de las reglas y mecanismos que permiten el ejercicio, manutención o cambio, concentración o distribución del poder. La complejidad del campo

de las políticas sociales es fruto de los diferentes y, muchas veces, cantradictorios factores que determinan su configuración y dinámica” (FLEURY, 1999:06).

Embora a autora esteja aqui dando destaque às contradições macro estruturais da política social, essa dinâmica também se reflete no plano das instituições responsáveis por sua implantação. O Programa Mora Legal está inserido em uma estrutura de poder que não possui como prioridade de trabalho, a participação política da população, o que gera conflitos e requer da equipe um cuidado constante com suas ações. Segundo a fala de uma gestora do programa:

“Na secretaria municipal de habitação do Rio de Janeiro, participação popular não é um projeto de governo, o que se faz no Morar Legal é por conta e risco dos funcionários” (Gestora do Programa Morar Legal).

Na rotina institucional do programa, muitas vezes existem pressões externas vindas de gabinetes de secretário de Habitação, ou de prefeito no sentido do uso político partidário do Morar Legal, o que obviamente ameaça a continuidade de um trabalho pautado em uma participação que contribua para a emancipação política e social da população atendida. Vejamos essas falas dos gestores:

“Alguns momentos políticos são muito difíceis, eu não tenho dúvida disto. Existem momentos em que a gente tem que se esconder um pouquinho. Buscar outras frentes, ir as universidades, essa coisa de ter um estagiário é muito importante. Muitas vezes você pode conversar com a população em outros locais, você não precisa ficar tão exposto. A gente tem que marcar nosso trabalho como um trabalho técnico, com dimensões políticas mas de modo algum da política partidária. Então é assim, onde da para ir vai, onde não da recua-se e busca-se outra forma. Sempre existe uma forma de chamar esta população, de buscar esta população, até porque a população também quer participar. Nem que seja individualmente, que você faça reuniões nas comunidades, que você busque um grupo de mulheres que começam a desenvolver um trabalho com artesanato na comunidade. Ainda mais em um

programa que tem 300 comunidades. Obviamente há muito trabalho” (Gestora do Programa Morar Legal).

“O Morar Legal é o Programa com o menor suporte da secretaria. Eu acho. Tudo para a gente lá é muito difícil. Eu acho que existe algo fundamental neste processo que é a questão da continuidade. O fato de ser a mesma equipe que direciona o trabalho com muita competência técnica, diferente do Favela⁷⁸ que o cargo de gerente é loteado politicamente, que muda de acordo com a vontade política do prefeito.

O fato de não estarmos na mídia é muito importante também, rola menos cobrança, menos pressão. Se bem que, às vezes a pressão vem forte e a gente tem que se fingir de morto, é aquela historia dar um passo para traz para dar outro posteriormente, para frente” (Ex gestor do Programa Morar Legal).

Sobre a questão da continuidade, uma liderança popular nos disse que:

“É importante que os técnicos e as regras do programa continuem as mesmas.

Já teve um secretário de habitação que quis que o programa regularizasse loteamentos de classe média e alta. Que esses loteamentos entrassem no programa. Só que temos nossas leis que dizem que o loteamento tem que ser de pobre, temos o Núcleo de Regularização, o Conselho de Moradores, não permitimos esse absurdo” (Liderança Popular).

“Nos períodos eleitorais nós sempre avisamos aos candidatos que desejamos que a equipe permaneça. Imagina chegar pessoas novas que não sabem nada de regularização, ou então um político. Nós não admitimos isso” (Liderança Popular).

As falas descritas expressam a importância da continuidade para o Movimento de Moradores de Loteamentos. A continuidade é compreendida por eles como possibilidade de boa execução do programa e atendimento eficiente as suas demandas.

Não é possível dizer que o Morar Legal sofra intervenções diretas da direção da SMH / RJ. Os critérios de ingresso das comunidades no Morar Legal também são

⁷⁸ Referindo-se a Favela Bairro – SMH/RJ

respeitados. Entretanto são perceptíveis interferências sutis como por exemplo, a obrigação da informação ao gabinete da SMH/RJ de todas as comunidades em obras ou a presença nas assembléias do programa de assessores do gabinete da SMH -RJ. Estas questões tornam o ambiente de gestão e de trabalho do Morar Legal muitas vezes um ambiente tenso.

O programa possui um grupo de funcionários que partilham de uma perspectiva de trabalho comprometida com participação social que valoriza a história de participação do movimento de moradores de loteamentos e que não se envolve na política partidária que perpassa o contexto da Secretaria Municipal de Habitação.

Em todos estes anos de intervenção é possível se observar que se construiu em torno do programa uma cultura institucional de competência. O Morar Legal entretanto, não é uma ilha. E não se comporta como tal. No cotidiano institucional são perceptíveis as alianças com outros profissionais que trabalham para o programa⁷⁹, como ONGs que prestam ou prestaram serviços, como técnicos das agências financiadoras e empreiteiras que realizam as obras para o Programa. Em torno do Morar legal constitui-se uma rede de informações sobre urbanização, política habitacional e gestão participativa em políticas sociais que muitas vezes é utilizada pela própria SMH / RJ, como referência frente a agências financiadoras e órgãos públicos em geral.

Deste modo, consideramos que o Programa conseguiu ao longo do tempo manter a continuidade de suas ações. Neste contexto, foram fatores importantes a constituição de uma equipe de trabalho sensível à questão da participação popular, ser o Morar Legal um programa de menor porte – não se constituindo no alvo direto de uso para política partidária e exposição na mídia -, e existir em torno do programa um movimento social organizado até os dias atuais. Destaca-se que, consideramos haver por parte do Morar Legal uma estratégia para se manter fiel às suas convicções ideológicas na SMH –RJ. Isso se constata quando vemos a articulação do programa com o Movimento de Moradores e o não envolvimento político partidário dos técnicos. Há ainda um discurso oficial de que a gerência é eminentemente técnica. Essas ações objetivam em última instância a continuidade da perspectiva de trabalho do Morar Legal.

⁷⁹ Servidores públicos fiscais de obras, arquitetos e engenheiros que façam trabalhos específicos para o programa etc.

7-Identificação e reconhecimento da participação social nos resultados da política social.

Como apontado no primeiro capítulo deste trabalho, a participação está diretamente relacionada com a cidadania e será mais ou menos valorizada dependendo da concepção de cidadania que se quer estimular e fortalecer. Nas palavras de Fleury (1999)⁸⁰:

“La ciudadanía requiere de una participación activa en la comunidad política. La concepción de la ciudadanía como participación activa supone que la socialización política es también un proceso de emancipación, en el cual los individuos asumen responsabilidades públicas y pasan a gozar de los derechos atribuidos a los ciudadanos. La participación en el proceso de construcción de identidades colectivas, de interpelación mutua y geración de valores compartidos” (FLEURY, 1999:24).

É fundamental para um Programa que trabalhe com participação política o reconhecimento dos resultados dessa participação dentro do universo de implementação e gestão da política social. Vejamos as seguintes falas:

“Eu acho que o Morar Legal descobriu formas próprias de trabalhar a participação social. Isto foi com toda a experiência acumulada. Descobriu com o tempo que não se pode centralizar a informação em uma liderança. Temos que trabalhar com distintas formas de representação que existe dentro de uma comunidade. Com o presidente da associação, com um grupo de mulheres que discuta alguma questão, com pessoas que busquem informações sobre a comunidade. Claro, sempre referenciando ao coletivo, mas não se pode centralizar ou reconhecer apenas uma forma de representação. E trabalhar sempre que o representante deve ser um multiplicador de informações. A representação vai se dar também de acordo

⁸⁰ “Cada sociedad define, en cada etapa histórica, los derechos y deberes de los ciudadanos. Además de la pauta de derechos y deberes son también definidas las normas de inclusión y exclusión a la comunidad. En ese sentido, la ciudadanía es un proceso en permanente construcción” FLEURY (1999:17).

com a história local, com a cultura de cada local. Quando a população está presente as coisas tendem a correr melhor. Não há surpresas, a população sabe o que está acontecendo com ela, com o seu loteamento” (Gestora do Programa Morar Legal).

“Quando a população está conosco participando ela fiscaliza a obra. Já tivemos casos de empreiteiras que colocaram cinco centímetros de asfalto em via pública. Só que os moradores tinham vindo aqui, levado toda a documentação da licitação da obra. Eles sabiam que não podia ser daquele modo. Os moradores avisaram o que estava acontecendo e mandamos fiscais da prefeitura. A empreiteira teve que refazer toda a obra de péssima qualidade que tinha feito e que o nosso fiscal não tinha visto”⁸¹ (Gestora do Morar Legal).

Para a liderança popular o reconhecimento dos ganhos referentes à participação política dos moradores se verifica à medida que:

“Se as pessoas participam elas entendem a história de luta do Movimento de Moradores. Não se deixar levar pelo “pai da obra“ sabe? Sabem que aquele político não tem nada a ver com as conquistas dos loteamentos” (Liderança Popular).

“Participar é o que se tem que fazer. Sair, ir a luta, mostrar a cara, com licença da palavra, incomodar. Se não tivesse ido lá no Morar Legal eu e o pessoal, os moleques estavam até hoje na lama, mexendo no lixo junto com porco, galinha e cachorro de rua. Tá pensando o que? Você acha que alguém viria aqui? Bater na porta, olha vocês querem asfalto, escola, creche? Nunca! Isto não existe, eles vem sim, nas eleições mas já estou velha, sei bem que, depois que acaba a eleição as promessas também acabam. Nós só conseguimos formar o Núcleo de Regularização porque participamos, depois veio o Morar legal também como fruto da nossa luta ” (Liderança Popular).

Deste modo, a criação do Programa Morar Legal em 1994, com toda a sua potencialidade de intervenção, só ocorre depois de muitos anos de reivindicações populares em torno da questão dos loteamentos. É importante ressaltar que as lideranças populares

⁸¹ Toda obra pública possui um fiscal servidor público ligado a esfera de governo que realiza a obra.

compreendem a existência do Morar Legal como um resultado, um produto de anos de luta junto ao poder público para o reconhecimento dos loteamentos como um problema social. Não existe por parte dos moradores o entendimento de que o Morar Legal seja uma benesse do poder público, ou algo do gênero. As lideranças populares acreditam ser o trabalho de organização popular, responsável pelo atendimento às suas demandas e pela inserção do debate sobre a questão dos loteamentos na agenda pública. O que observamos é que o histórico do Movimento de Moradores e a trajetória deste movimento, confere legitimidade à luta pela terra destes moradores. Consideramos então que a população não compreende o processo de participação social no Morar Legal como concessão do poder público. Retomando a idéia de Demo (1999), não pode haver participação de fato se esta for compreendida enquanto concessão.

Quando falamos em reconhecimento de resultados da participação popular na trajetória do Movimento de Moradores de Loteamentos uma questão novamente vem à tona. Trata-se da renovação das lideranças populares à frente do movimento de moradores e frente da representação dentro dos próprios loteamentos. Existe hoje uma preocupação de que não existam novas lideranças populares ou que as novas lideranças não possuam uma postura tão combativa quanto as atuais.

“Nestes anos todos, muitas coisas aconteceram, acho que este pessoal mais novo não tá com o mesmo pique que nós da antiga, tivemos. Isto me preocupa muito, porque é o futuro né ? Se ficar fraco o movimento de moradores, ficar fraco, não vamos ter resposta para as coisas, as nossas necessidades mais graves, o movimento tem que se manter organizado,unido em tono dos loteamentos se não, eu não sei o que vai ser. A gente tem que tá forte para as dificuldades que chegam, na votação da lei do ITBI⁸², você tinha que ver a pressão que fizeram na gente, os assessores dos vereadores lá, pediram para que a gente se retirasse, e não nos retiramos, não fizeram mais nada porque perceberam que a gente tava forte” (Liderança Popular).

⁸² Trata-se do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis /ITBI. Na ocasião citada a Câmara de Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro, votou a lei municipal que isenta os moradores dos loteamentos irregulares e clandestinos desta tributação. Na atualidade em virtude dessa lei, os loteamentos encontram-se isentos do ITBI.

A votação da anistia para o ITBI foi um momento importante no movimento de moradores de loteamentos. Houve nesta ocasião uma grande pressão popular por parte dos moradores de loteamentos para que o projeto de lei fosse aprovado. Essa vitória do movimento de moradores é sempre usada para exemplificar o perigo das tentativas de cooptação por políticos e a necessidade do movimento manter-se organizado

“Você vê, nós aqui, já tentaram de tudo para a gente subir no palanque. Para usar nossa história a favor de políticos que não fazem nada por nós. Isso acontece, a gente é cortejado mesmo, às vezes intimidados, se a gente não cede a gente ganha respeito. Se ceder a estas pressões de políticos, aí acaba a idéia de participar. Na votação do ITBI quando viram que não iriam engolir a gente, tentaram nos expulsar da câmara”. (Liderança Popular).

A fala transcrita acima, nos revela o cotidiano de um movimento social, as tentativas de cooptação e as pressões sofridas por lideranças comunitárias. Para Carvalho (1998), o clientelismo e o corporativismo não podem ser considerados traços do passado no Estado brasileiro, pois “eles se repõem e se insinuam mesmo entre os novos espaços de disputa de poder, a velha cultura política clientelista e corporativa reaparece” (CARVALHO, 1998:21). O desafio do movimento de moradores de loteamento irregulares e clandestinos portanto, constitui-se como um desafio comum há vários outros movimentos sociais a consolidação de uma cultura democrática, onde o cidadão sinta-se capaz de exercer controle sobre aquilo que consideramos como coisa pública e não se torne susceptível a ações motivadas por clientelismos⁸³. Para o Morar Legal o desafio é manter-se fiel às suas convicções de gestão da política social em um contexto institucional adverso tendo como questão norteadora a participação política dos demandantes de sua política.

⁸³ Fleury (1999:15) considera que: “En comunidades en nuestros países, aún en los días actuales, podemos encontrar relaciones tradicionales de autoridad, basadas en la trueca de protección por dependencia. Este fenómeno esta en la raíz del clientelismo, en la medida en que no se trata más de una relación meramente privada, sino en una mediación del cacique político para que el individuo tenga acceso a ciertos bienes y servicios públicos. En otras palabras, el clientelismo esta fundado en la incapacidad de asegurar la extensión y vigencia de los derechos ciudadanos a todos los individuos, en igualdad de condiciones” .

8- Presença no imaginário coletivo de outros objetivos que não só os benefícios diretos da política social⁸⁴;

Consideramos que a compreensão dos objetivos de um programa social devem ser entendidos de forma ampla com os inúmeros fatores que o constituem. Um programa habitacional não pode ser entendido apenas como obras de infra-estrutura, como asfalto, isso ocasionaria o fim da política social implementada em si mesma. As lideranças populares compreendem que :

“O Morar Legal não é só obra. É reconhecimento da Prefeitura de que ela não foi capaz de fazer alguma coisa pela população. Quando o Morar Legal entra na comunidade, para mim fica claro que ele vai consertar uma coisa que foi feita errada. A creche, o posto de saúde dão para nós dignidade. A possibilidade de viver em um lugar digno” (Liderança Comunitária)

Os gestores expressam sobre os objetivos do Programa Morar Legal :

“Nós acreditamos que o trabalho é muito maior do que urbanização, Nós buscamos desenvolvimento social. Para isso existe o acompanhamento de perto das obras. Por isso temos parcerias com outros atores, como ONGs, com as associações de moradores, com outras secretarias de governo. A construção de creches por exemplo é uma verdadeira revolução em uma comunidade, existe a partir desse momento, a possibilidade das mulheres se emanciparem, buscarem seu lugar ao Sol no mercado de trabalho” (Gestora do Morar Legal).

A gestão e a implementação de uma política social de forma ampliada, compreendendo os objetivos como motivadores de mudanças sociais é fundamental para um programa social. A partir dessa compreensão torna-se possível ações no sentido de que esses objetivos sejam de fato, geradores de desenvolvimento social.

⁸⁴ Para exemplificar, em um programa que trabalhe com realização de infra estrutura, que o objetivo não seja somente o asfalto, mas também uma melhoria nas condições de vida de forma geral para a comunidade

A construção de uma creche por exemplo é algo extremamente discutido entre população e gestores do Morar Legal. Isso porque primeiro entende-se que a comunidade deve de fato precisar do equipamento social e em segundo lugar, deve estar preparada para receber esse novo equipamento social de modo a cuidá-lo é fazer uso deste, da melhor maneira possível. A primeira demanda por um equipamento social é sinalizada pela população, na fase de levantamento de demandas para a realização do projeto de obras. Nesse momento, a população expressa quais são as suas necessidades, essas são avaliadas pelo programa tendo por critério se há na área onde esta localizado o loteamento tal equipamento social.

Esse processo de discussão é decorrente da própria compreensão de que as ações urbanísticas desenvolvidas pelo Morar Legal devem gerar desenvolvimento social. E é justamente esse entendimento por parte da população e por parte dos gestores que motiva o trabalho de intervenção urbanística em direção ao desenvolvimento social das comunidades.

Conclusão

O trabalho que o Programa Morar Legal realiza ao longo dos anos de sua intervenção sobre os loteamentos irregulares e clandestinos da Cidade do Rio de Janeiro, possui uma nítida perspectiva de participação social dos moradores destas comunidades.

É importante considerarmos que o Morar Legal é parte integrante das estratégias do poder público para o enfrentamento da expressão da questão social que se constitui nos loteamentos irregulares e clandestinos. Ou seja, o programa é parte de uma totalidade que se constitui nas ações das políticas sociais da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Podemos considerar que a perspectiva de trabalho com participação política - com a presença da população alvo das ações do programa - no Morar Legal e a constatação da continuidade ao longo do tempo desta linha de trabalho são decorrentes de uma conjunção de fatores.

Consideramos fatores relevantes:

1. A constituição de um movimento social em torno da questão dos loteamentos que conseguiu ao longo do tempo, manter-se organizado frente ao poder público, exigindo que os loteamentos irregulares e clandestinos estivessem na agenda governamental e fossem passíveis de intervenções do Estado no sentido da resolução dos problemas vividos nestas comunidades⁸⁵;
2. A articulação do movimento de loteamentos com outros movimentos sociais como o movimento em torno das favelas da Cidade do Rio de Janeiro;
3. A constituição de uma equipe de trabalho para gerenciar o Programa Morar Legal – principal política social para os loteamentos -, com servidores públicos que já trabalhavam com a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos, e, a recusa da identificação do trabalho desenvolvido pela gerência do Morar Legal com a política partidária;
4. As especificidades desta equipe, como a história de vida destes servidores municipais, com uma trajetória de militância política no Movimento dos Sem

⁸⁵ Destacam-se a ausência de infra-estrutura e a ilegalidade da terra nos loteamentos irregulares e clandestinos.

Terra, Movimento Feminista e Movimento Estudantil, além da vinculação de alguns técnicos com partidos políticos de esquerda;

5. O fato de o Morar Legal constituir-se em um programa social de menor porte na SMH – RJ, em comparação ao Favela Bairro. O Morar Legal nunca esteve no centro das atenções institucionais;
6. O fato de o Morar Legal nunca ter sido considerado mecanismo de propaganda institucional – o que muitas vezes no Município do Rio de Janeiro, significa propaganda política partidária;
7. A previsão legal existente, constituída no Plano Diretor - que prevê a participação social da população nas políticas sociais da cidade -, e a exigência de participação social das agências financiadoras.

De todas as questões pontuadas, devem-se considerar como extremamente relevantes duas. A primeira consiste na existência do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares e Clandestinos anterior a qualquer política social direcionada aos loteamentos.

Consideramos que foi a partir das atividades desenvolvidas por este movimento social que se iniciou todo um trabalho de publicização e reivindicação para a solução dos problemas existentes nos loteamentos e que se tornou possível a entrada na agenda governamental das questões específicas dos loteamentos irregulares e clandestinos. Portanto, o Morar Legal constitui-se no resultado do processo de reivindicação popular. E existe por parte de moradores de loteamentos e de gestores essa compreensão. Neste contexto de reivindicações populares o poder público foi chamado a ocupar um espaço e a desenvolver ações no sentido do atendimento às demandas postas pelos moradores dos loteamentos.

O segundo fator que merece destaque configura-se na constituição da equipe de trabalho da gerência do programa Morar Legal. Esta equipe possui característica bastante específicas, já descritas. Neste contexto, a questão da continuidade no trabalho do Morar Legal é um fator que de forma inegável confere ao Programa legitimidade e coerência com a linha de trabalho proposta inicialmente para o mesmo. É possível encontrar a perspectiva de participação política da população na implementação do programa pautada em uma noção de exercício da cidadania, desde os primeiros documentos produzidos pelo

programa. E ainda, as rotinas de assembléias populares, atendimentos à população e reuniões comunitárias sempre estiveram presentes na rotina de trabalho do Morar Legal.

Na trajetória do Morar Legal a equipe se aperfeiçoou em todos os pontos de intervenção do programa, inclusive no trabalho com participação popular⁸⁶.

O Morar Legal nunca esteve ligado à mídia diretamente, nunca buscou a propaganda sobre suas ações, o que para o Programa Favela Bairro sempre foi algo constante. Neste contexto, o Favela Bairro sempre esteve de forma muito nítida mais susceptível às interferências políticas.

A questão dos recursos institucionais merece destaque, uma vez que o Morar Legal sempre obteve recursos menores que outros programas municipais, o que no cotidiano institucional conferia a este – até pouco tempo – o status de um programa de segunda categoria.

Viana (1995) considera que o campo de formulação de políticas sociais constitui-se como um campo político de trocas, conflitos e mediações entre os sujeitos envolvidos na política social. No campo de intervenção do Morar Legal encontramos distintas trocas e mediações entre os mais diversos sujeitos – população e poder público, equipe gestora e população, equipe gestora e poder público, população e políticos locais, população e políticos que compõem o corpo da prefeitura.

Neste contexto adverso, obviamente a política social proposta pelo Morar Legal irá sofrer interferências e modificações, o que não influi na essência de uma perspectiva de trabalho que possui como norte uma participação política da população envolvida na política social não burocrática e que preze pela presença da população enquanto sujeito de todo o processo.

O que constatamos é que de fato existe uma série de fatores que contribuíam para que as atividades desenvolvidas pelo Morar Legal em torno da gestão do Programa se configurassem como ações que buscam e fomentam a participação política da população atendida. É importante destacar que ainda que não houvesse o fomento da participação popular, só o fato de não haver ações no sentido da castração de um possível movimento social já poderia ser considerado como algo positivo, tendo em vista a tradição de

⁸⁶ Destaca-se a integração de profissionais específicos da área social como Assistentes Sociais – hoje a gerência do Programa Morar Legal possui quatro Assistentes Sociais que trabalham diretamente com a questão da participação social.

cooptação e desarticulação por parte do poder público brasileiro com os movimentos sociais.

Deste modo, compartilhamos da concepção de Demo (1991), quando este autor expressa que não há como mensurar participação ideal ou suficiente. E ainda, participação política constitui-se, de fato, em um processo histórico que é inesgotável. Consideramos entretanto, que o trabalho técnico político desenvolvido pelo Programa Morar Legal e o trabalho de articulação política e reivindicação social do Movimento de Moradores de Loteamentos são de fundamental importância, porque apresentam uma perspectiva de trabalho com políticas sociais ainda pouco explorada no Brasil, ou seja, o trabalho desenvolvido com a preocupação da escuta e da atenção a quem de fato interessa todo o trabalho desenvolvido - a população que é alvo da política social.

Bibliografia

- AGUITON, C. O mundo nos pertence. RJ: Viramundo, 2002.
- ARRETCHE, Marte. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barrera & Carvalho (org). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas, SP:IEE/ PUC –SP, 2001.
- Assistente Social: ética e direitos. Coletânea de leis e resoluções, CRESS 7º Região/ RJ, 2000.
- ARANTES, Otília (ORG.) “ A cidade do pensamento único”. Petrópolis , Vozes, 2000.
- BRAVO, Maria Inês. Serviço Social e reforma sanitária – lutas sociais e praticas profissionais. Cortez, SP, 1996.
- BOBBIO, N. Dicionário de política, 1999.
- CASTELLS, M. O poder da identidade.1999.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação Social no Brasil Hoje. 2002.
- COHEN, E ; FRANCO, R. A avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Ed. Vozes, 1993.
- CARREIRA, Denise. Mudando o Mundo: a liderança feminina no século 21, Rede mulher de educação, Cortez, 2001.
- DEMO, Pedro. Participação e planejamento – arranjo preliminar. In Revista de Administração Pública, RJ, 1991.
- DEMO, Pedro. Participação é conquista – noções de política social participativa. São Paulo, Cortez,1998.
- FÁVERO, E, T. Rompimento dos vínculos de pátrio poder. Condicionamentos sócio econômicos e familiares. Veras Editora, São Paulo, 2001.
- FLEURY, S. M. . Observatório da Inovação Social. In: VI Congresso Internacional do CLAD, 2001, Buenos Aires. CLAD, 2001.
- FLEURY, S. M. Estado Sem Cidadão - Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.
- FLEURY, S. M. . Políticas Sociais e Democratização do Poder Local. In: VERGARA, Silvia; CORREA, Vera Lúcia de Almeida. (Org.). Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva.. Rio de Janeiro, 2003.

FLEURY, Sônia. Qual Política? Que Social? – Reflexões analíticas sobre América Latina. Trabalho apresentado ao INDES – Washington, 2002.

FLEURY, S. M. . Estudos de Caso sobre o PROAP II- Programa Favela Bairro. 2001

GARCIA, Miguel Darci. Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs , Brasília, Ministério das Relações Exteriores,1997.

FLEURY, S. ; FLEURY, S. M. . Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina en los 90. Nueva Sociedad, Caracas, n. 156, p. 72-94, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Capacitação em Serviço Social: Módulo 02: o trabalho do Assistente Social e as políticas sociais – Brasília: CEAD, 1999.

HALL, S. A identidade cultural da pós modernidade, RJ: DPBA ed,2002.

KOWARICK, L. Escritos urbanos. SP, ed 34,2000.

IAMAMOTO, Marilda V. O serviço social na contemporaneidade : trabalho e formação profissional. 2º Ed. São Paulo: Cortez, 1999

LAVINAS. L. in RIBEIRO, Luis Cesar de Q. Associativismo e participação popular. IPPUR/UERJ – FASE,1996.

LESBAUPIN. Y. O desmonte da nação. Petrópolis, vozes, RJ, 1999.

LOBATO, L. V. C. Desafíos de la gestión social para la integración: un estudio de caso sobre gerencia de políticas sociales,. BID, Washington, 2002.

LOBATO, L. V. C; SILVA, V; ALVES, B; BICUDO, V. Desafios gerenciais para a integração social: o caso do Programa Favela Bairro. In XXVII Encontro da Associação Nacional de Pós graduação em Administração. 2003. V 1, p 309-309.

YASBEK, M. C. “Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social”. Caderno Abong nº 19, São Paulo, 1997.

MIOTO, R.C.T. Família e Sociedade: contribuições para o debate. Revista Serviço Social e Sociedade nº 55, Sp: Cortez, 1997, p 114 – 130.

MOKATE, K.Conviertieno o “Monstruo” em aliado: la evaluaión como herramienta de la gerencia social. INDES / BID, Washington, 2000.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo, Cortez, 2002.

KLIKSBERG, Bernardo.Seis teses não convencionais sobre a participação. BID,1999.

Relatório sobre o Observatório da Inovação Social. FGV / EBAPE, 2002.

PAIVA, J. Capacitação em Serviço Social: Módulo 04: o trabalho do Assistente Social e as políticas sociais – Brasília: CEAD, 1999.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. Cortez, SP, 2000.

Relatório sobre o Observatório da Inovação Social. FGV / EBAPE, 2002.

Revisión de experiências de formulación participativa de políticas – BID / 2000.

REIS. planejamento e políticas públicas, IPEA, Brasília: 1993.

RIBEIRO, Luis Cesar de Q. “Cidade desigual ou cidade partida ?” Tendência da Metrópole do Rio de Janeiro. Revam, Rio de Janeiro, 2000.

RIBEIRO, Luis César de Q. Globalização fragmentação e Reforma Urbana, O futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro, 1994.

RIBEIRO, Luis César de Q. Metrôpoles – entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. SP: Perseu Abrano, RJ: FASE, 2004.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? In Serviço Social e Sociedade, n 72, ano XXIII, 2002.

SADER, E. Quando novos personagens entram em cena. SP: Cortez, 1995.

SANTOS, W. G. Razões da desordem, Rio de Janeiro, ROCO, 1993.

SANTOS, W. G. Cidadania justa: a política social da ordem brasileira, RJ, Campos, 1988.

SILVA, M. O. Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso. São Paulo, 1989.

SILVA, Rosângela Sebastiana. IPLANRIO, 1998.

SPOSATI, Albaíza de Oliveira. A assistência na trajetória das políticas sociais Brasileiras: uma questão em análise. 7º ed – São Paulo: Cortez, 1998.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: Revista de Adm. Pública, nº 24, 1995.

Revistas

Proposta. Revista trimestral da FASE. Ano 28. Junho / Agosto de 1999, nº 81.

Proposta. Revista trimestral da FASE. Ano 26. Janeiro / março de 1997, nº 78.

Textos para debate. INESC / FASE. Novembro de 1999, nº 14.

Internet

www.antp.org.br

www.ibge.org.br

www.pcrj.rj.org.br/morarlegal

www.oglobo.com.br

www.jb.com.br

www.polis.org.br

Anexos