

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

BRUNO COUTINHO DE SOUZA OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PAC SOCIAL NO COMPLEXO DO ALEMÃO, RJ**

Niterói/RJ
Maio/2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PAC SOCIAL NO COMPLEXO DO ALEMÃO, RJ**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Estudos Pós-Graduados em Política Social da
Universidade Federal Fluminense, como
requisito para obtenção do Grau de Mestre
em Política Social.**

Orientador: Prof. Dr. ANDRÉ AUGUSTO BRANDÃO

**Niterói
Maio/2011**

BRUNO COUTINHO DE SOUZA OLIVEIRA

A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAC SOCIAL NO COMPLEXO DO ALEMÃO/RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em ___ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Augusto Brandão
Universidade Federal Fluminense – UFF- Orientador.

Prof. Dr. Leandro Molhano Ribeiro
Fundação Getúlio Vargas - FGV

Profa. Dra. Luci Faria Pinheiro
Universidade Federal Fluminense - UFF

Niterói/RJ
Maior/2011

Dedico esta dissertação a todos os moradores do conjunto de favelas do Complexo do Alemão.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho, antes de tudo, é o resultado, não só de dois (2) anos e meio de curso, mas de um grande e longo processo de amadurecimento pessoal. Chegar até aqui não foi fácil. Muitas mudanças de percurso, muitos imprevistos, longas horas de conversas, debates, discussões acaloradas... e, muita reflexão sobre como nos relacionamos nas mais variadas instâncias da vida. A Política - com “P” maiúsculo mesmo – é o resultado de uma prática que não está restrita às associações institucionais ou aos compromissos eleitorais estabelecidos entre aliados governistas numa disputa contra grupos da oposição parlamentar. Pelo contrário. A Política que me refiro está na possibilidade diária de enxergarmos o diferente. De escutar, falar, exercitar a alteridade, tendo a consciência de que sou, ao mesmo tempo, aquilo que mais abomino e valorizo no outro. A Política é o exercício da generosidade, da comunhão, do coletivo, da esperança de olharmos uns para os outros e afirmarmos categoricamente: eu sou tudo o que você mais detesta e ama. Somos iguais.

Esse entendimento permeou a minha construção acadêmica, e algumas pessoas foram fundamentais nessa jornada e colaboraram, e muito, para que esse pequeno projeto pudesse se materializar da forma como aconteceu. Primeiramente agradeço a minha esposa Adriana. Sem seu amor incondicional, dedicação, paciência, companheirismo, diálogos e reflexões em todas as fases dessa pesquisa eu não teria terminado esse trabalho. Igualmente ao meu filho Miguel que me proporciona diariamente a maior e melhor sensação que um ser humano pode construir em relação ao outro. Tenho aprendido bastante com ele nos últimos 6 meses.

Em seguida, agradeço a população do Complexo do Alemão que proporcionou a minha rotina diária de trabalho e pesquisa todas as possibilidades cabíveis para eu me tornar uma pessoa melhor. Vocês são hoje o motivo desse trabalho e de toda minha militância.

Agradeço a minha mãe Telma e minha avó Luci pelo carinho e amor, por ensinar-me a nunca desistir dos meus ideais, pela simplicidade, senso de justiça e honestidade. Ao meu pai Gilberto e meus irmãos Phelipe, Thiago, Tomás e Talita, pela amizade, palavras de conforto e carinho. Por demonstrarem que as relações não se esgarçam apesar da distância. A toda minha família, tios (as), primos (as), minha sobrinha querida Luanda, etc. Valeu pela força!

Aos meus irmãos escolhidos de luta Marco Pantoja, Marcos Domingues, Branca e Cláudio “Chapéu” Batista, pelas trocas desde os tempos de graduação. Sem o convívio de

vocês, minha formação, com certeza, teria sido bem menos completa. Ao meu irmão Mauro Cléber que sem dúvida contribuiu, e muito, para o resultado final desse trabalho e esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis minha da vida acadêmica e pessoal. Meu parceiro. Meu camarada. A Fernanda Morais pela oportunidade única que me proporcionaste. Minha parceira. Minha camarada. Minha amiga de todas as horas.

A minha querida amiga Clarissa pelo suporte residencial nos momentos finais! Ao meu querido amigo Daniel pelas revisões e toda parte chata de um trabalho acadêmico.

Quero também agradecer as minhas companheiras de turma: Fátima, Suzana, Auriceia, Darana e Edileny. Obrigado pela amizade, companheirismo e pela força nos momentos de aflição (“babadinhos”, prazos, formatações, provas etc.)!

Agradeço as equipes técnicas do trabalho social. A todos muito obrigado pela oportunidade de trabalho conjunto, em especial a Ruth, Marcela, Maria Gabriela, Amanda, Julia, Marta, Leandro, Juliana, Charles, Mônica, Fagner, Marat, Liane, Jacira, Diogo, Junia, André, Natália, Suami, Maria Carolina e Carolina pela convivência diárias, pelas trocas de informações e permanente acolhida quando mais precisei de ajuda. Ao Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia, em especial ao Alan Brum (Raízes em Movimento), Edson (Verdejar), Ricardo (Éfeta) e Lilian e cia. do IVECA pela oportunidade de aprender com vocês o que é compromisso coletivo e a praticar um bom trabalho de militância.

Agradeço aos professores Rita de Cássia, Lenaura Lobato, Nívea Barros e Adilson Cabral Filho pela acolhida no programa, apoio e oportunidade de aprendizagem verdadeira no programa, nesses dois anos de mestrado.

Finalmente, agradeço de forma especial o meu orientador Prof. André Brandão, não só pelo apoio intelectual, mas pela sua aposta em mim. Tive sempre total liberdade para desenvolver meu trabalho, até mesmo quando tudo parecia perdido. Obrigado pela confiança. A Profa. Luci Faria pela oportunidade de aprendizagem em um tema complexo como o estudo dos movimentos sociais e pelo pronto aceite em participar da banca. Ao meu amigo e longínquo orientador, Prof. Leandro Molhano Ribeiro. Obrigado pela confiança de sempre.

Estar em solidão significa estar consigo mesmo; e, portanto, o ato de pensar, embora possa ser a mais solitária das atividades, nunca é realizado inteiramente sem um parceiro e sem companhia.

Hanna Arendt

RESUMO

Em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em todo Brasil visando promover investimento em infraestrutura e cidadania nas regiões mais pobres do País. No Rio de Janeiro, desde abril de 2008, o PAC está no conjunto de favelas do Complexo do Alemão. Baseado no referencial teórico sobre o funcionamento da democracia contemporânea brasileira, este trabalho tem como objetivo avaliar as formas de inserção e participação da população no processo de implementação do PAC Social na referida comunidade, tendo em vista estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas e a configuração da arena política local, sua dinâmica interna e o peso dos atores políticos na produção de políticas públicas. Para tanto, foram realizadas entrevistas, grupos focais e levantamento de dados secundários quantitativos que caracterizam o território. Até o final dessa pesquisa, os resultados mostram: i) a consolidação da máquina política local e as relações clientelistas entre governo, iniciativa privada e lideranças comunitárias; ii) o privilégio de determinados grupos/atores na interlocução com o governo. Descrença e resistência da população / movimentos sociais sobre a efetividade de suas participações na implementação do programa; e iii) o baixo grau de legitimidade que espaços democráticos de participação - como fóruns populares, conselhos gestores ou grupos de trabalho comunitários - possuem diante das representações governamentais e da iniciativa privada. Para refletir sobre as questões apresentadas, utilizo algumas contribuições teóricas sobre máquinas políticas, clientelismo e processos de reconhecimento em uma determinada arena política local. Como forma de superação das relações assimétricas afirmo a necessidade de luta por reconhecimento de sujeitos subalternizados diante dos pares com maior status social. Dessa maneira, seria possível uma efetividade deliberativa de propostas oriundas da participação pautadas em associações comunitárias “horizontais” e em “redes de solidariedade” não hierarquizadas, estabelecendo, assim, novas formas de interação entre Estado e sociedade civil.

Palavras-chave: participação, clientelismo, máquina política, reconhecimento, PAC Social

ABSTRACT

In 2007, Brazil's Federal Government launched the Growth Acceleration Program (PAC) throughout the country, in order to promote investment in infrastructure and citizenship in its poorest regions. In Rio de Janeiro, since April 2008, the PAC has been at work in the *favelas* of Complexo do Alemão. Based on the theoretical framework on how contemporary democracy works in Brazil, this study aims to evaluate the forms of integration and participation of the people in the process of implementing the PAC in that community, as regard studies on the formulation and implementation of public policies and the status of the local political arena itself, its internal dynamics and the importance of political actors in the production of public policies. To this end, we conducted interviews and focus groups, and also gathered secondary quantitative data characterizing the territory. So far, this research has demonstrated that: i) the consolidation of the local political machine and clientelistic relations between government, private business and community leaders; ii) the privilege of certain groups/actors in the dialogue with the government; disbelief and resistance of the population/social movements about the effectiveness of their participation in the implementation of the PAC, and iii) the low degree of legitimacy that democratic spaces for participation – such as popular forums, management councils or community working groups – have before government representatives and private enterprises. In order to think about these issues, I resort to some theories on political machines, clientelism and recognition processes in a particular political arena. As a form of overcoming asymmetric relations, I stress the need of subaltern subjects to fight for recognition against their peers of higher social status. Thus, it would be possible the deliberative effectiveness of proposals from participation based on “horizontal” community associations and non-hierarchical “solidarity networks”, thus establishing new forms of interaction between civil society and the State.

Keywords: participation, clientelism, political machine, recognition, Social PAC.

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT	9
Introdução.....	17
Capítulo 1 – Contextualizando o PAC - precariedade nas favelas do "alemão" e as propostas governamentais para o desenvolvimento do território.....	25
1.1 – A formação e a atualidade do Complexo do Alemão.....	25
1.2 – Definições e diretrizes para o PAC das Favelas	31
1.3 – A proposta de Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS.....	35
1.3.2 – Proposta para o eixo Desenvolvimento Sustentável (DS).....	39
1.3.3 – Proposta para eixo Gestão Compartilhada (GC)	41
1.3.4 – Aprovação e monitoramento da proposta.....	44
Capítulo 2 – Conceitos, metodologia e apresentação dos dados: atores, espaços e atribuições na arena política do PAC Social	46
2.1 – Conceitos básicos para avaliação de políticas sociais	46
2.2 – Metodologia aplicada.....	48
2.3 – Atores e espaços de participação.....	51
Capítulo 3 – O PAC Social no Complexo do Alemão: a dinâmica política e a participação popular na implementação do programa no território.....	56
3.1 – A entrada no território: “O Complexo do Alemão vai mudar”	57
3.2 – Primeira fase do PAC Social.....	63
3.3 – O segundo momento do PAC Social: as chuvas de abril	70
3.3.1 – A Gestão de Impactos (GI) da Emergência: participação e atendimento das demandas .	73
3.3.2 – Cadastros, sorteios e capacitações: a participação efetiva dos moradores.....	75
3.3.3 – Desenvolvimento Sustentável (DS) pós-chuvas de abril: a retomada	78
3.4 – Terceiro momento: da expectativa à desilusão	81
Capítulo 4 – Participação popular e máquinas políticas: permanências e resistências na implementação da política pública	86
	10

4.1 – A força das máquinas políticas: instrumentos da implementação	86
4.1.1 – Canteiro Social, a referência do PAC Social no Complexo do Alemão	91
4.2 – A legitimidade do poder da dádiva: a perpetuação das relações assimétricas	93
4.2.1 – “Tríade meritocrática” e subcidadania: valor de distinção e de legitimidade da vontade	96
4.3 – Não há alternativas?.....	100
4.3.1 – O que resta ao cidadão comum?.....	103
Considerações finais.....	106
Referências bibliográficas	110
Anexo I - Orientação do COTS para elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS)	115
Anexo II – Reprogramação do eixo Gestão de Impacto (GI)	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH), por ordem de IDH, segundo as regiões administrativas - 2000. Dados básicos: IBGE - microdados dos Censos Demográficos 1991 e 2000.....	28
Tabela 2 – Média de anos de estudo - CPS-FGV a partir dos microdados do Censo Demográfico 2000-IBGE.....	29
Tabela 3 - Renda - Relatório final do Censo Domiciliar 2010 - Complexo do Alemão (Fonte: Listen) ..	29

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Moradores e governo no Canteiro Social - “manchas”, “Aluguel Social” e UHs do PAC.	72
Figura 2 – Sorteio de UHs no Canteiro Social do PAC.	76

LISTA DE FLUXOS

Fluxo 1 – Construção das propostas do Trabalho Social.....	36
Fluxo 2 – Estágio 1: estruturação da Gestão Compartilhada (Fonte: PTTS Agência XXI).....	42
Fluxo 3 – Estágio 2: consolidação da Gestão Compartilhada (Fonte: PTTS Agência XXI).....	43
Fluxo 4 – Estágio 3: efetivação da Gestão Compartilhada (Fonte: PTTS Agência XXI).....	44
Fluxo 5 – Organograma do trabalho social	64
Fluxo 6 – Organograma do trabalho social (com SEGOV)	69
Fluxo 7 – Organograma da ETTS-Canteiro Social	73

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Complexo do Alemão – delimitação das áreas administrativas (Fonte: Consórcio Rio Melhor - CRM).....	27
Mapa 2 - Complexo do Alemão – áreas de intervenção PAC Estado / PAC Prefeitura (Listen Consultoria).....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BOPE	Batalhão de Operações Policiais Especiais
CADUNICO	Cadastro Único
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAL	Comitê de Acompanhamento Local
CDLSM	Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia
COTS	Caderno de Orientação Técnica Social
CRM	Consórcio Rio Melhor
CVT	Centro de Vocação Tecnológica
DS	Desenvolvimento Sustentável
EGP-Rio	Escritório de Gerenciamento de Projetos do Rio de Janeiro
EMOP	Empresa de Obras Públicas
ETTS	Equipe Técnica do Trabalho Social
FAETEC	Fundação de Apoio à Escola Técnica do Rio de Janeiro
GC	Gestão Compartilhada
GI	Gestão de Impactos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro
MCIDADES	Ministério das Cidades
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPI	Projetos Prioritários de Investimento
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
RA	Região Administrativa
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEOBRAS	Secretaria de Estado de Obras
TS	Trabalho Social

Introdução

Acompanhar o trabalho social do Programa de Aceleração do Crescimento nas favelas – PAC das Favelas – no conjunto de 12 favelas, chamado de Complexo do Alemão, localizado na região norte do município do Rio de Janeiro, tem significado uma profunda mudança na forma como me enxergo em minha vida cotidiana, sobretudo na minha prática política. Este trabalho traz à tona a difícil dualidade entre o agir político-institucional e o pensar acadêmico. Por um lado, foi necessário militar na estrutura governamental pela incorporação de sujeitos relegados ao longo da história republicana brasileira, mas, mantendo a disciplina da observação e do trabalho empírico intelectual. Talvez essa dualidade seja – depois do reconhecimento profissional necessário para atuar em um campo com atores definidos e bem posicionados – o maior dos desafios para um pesquisador, que não separa a prática da teoria, muito menos desconsidera os movimentos dialéticos capazes de transformar uma determinada realidade social.

Ao longo desses doze meses de trabalho, muitas inquietações permearam minha atuação no Trabalho Social do PAC das favelas. Pelo Estado vivenciei momentos extremos: da decepção de se sentir (muitas vezes) impotente diante dos trâmites da organização irracional-legal¹ da burocracia estatal que impedem a realocação emergencial de famílias desabrigadas para novas moradias, à emoção de ter possibilitado que uma senhora de 79 anos, que tinha sua perna roída pelos ratos todas as noites, olhasse nos meus olhos e me agradecesse por sua nova moradia. Esses foram momentos da minha prática política cotidiana que certamente guardarei e levarei por toda vida. Situações como essas proporcionam-me a

¹ O termo utilizado faz referência ao conceito weberiano sobre os tipos de dominação em seu sentido abstrato-metodológico. Diferente dos tipos de dominação carismática - onde o poder personalizado é legitimado por uma forma sobrenatural - e tradicional - a legitimidade está no peso da tradição passada através das gerações - a dominação racional-legal, segundo Max Weber, estaria legitimada pela impessoalidade, a formalidade e conduzida por técnicos especializados. Seria a forma de organização social, ou estatal, capaz de impor um conjunto de regras e objetivos aos indivíduos de forma pactuada em busca dos objetivos comuns com maior eficiência e eficácia. Contudo, mesmo considerando o conceito como uma abstração metodológica, em seu sentido mais puro, na *realpolitik* contemporânea brasileira, os primários níveis de racionalidade da organização estatal são diariamente colocadas a prova em nome das "parcerias" e dos compromissos partidário-eleitorais. Essas questões serão aprofundadas e discutidas ao longo desse trabalho.

reflexão sobre como e para quem as políticas são pensadas, quem delas participa, como são deliberadas, monitoradas, fiscalizadas e (re)conduzidas.

Para o PAC, o governo federal, em parceria com os governos estaduais e municipais, propôs um modelo de desenvolvimento econômico e social de regiões periféricas que pudesse conjugar os investimentos em infraestrutura – o PAC Obras –, com ações que estimulassem a geração de emprego e renda, a educação ambiental, o empreendedorismo, a mobilização e o fortalecimento das organizações da sociedade civil e dos próprios moradores locais. Esses últimos estariam dentro de uma proposta de PAC Social para programa como um todo. A proposta do Estado, nesse programa, foi concatenar tanto o desenvolvimento material de regiões pobres do País, quanto proporcionar aos próprios sujeitos impactados pelas obras possibilidades de participação na formulação e implementação, bem como na gestão dessas políticas públicas. Uma transformação que contemplasse os conhecimentos e as potencialidades locais.

Assim, considerando que "a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais" (Luchmann, 2002:3), o objetivo mais amplo deste trabalho foi estudar os processos de inserção e participação da população nos espaços de deliberação no programa, identificando o grau de relevância dos agentes comunitários na implementação das ações no Complexo do Alemão. Trata-se de entender como uma população bem heterogênea – em níveis de organização, desenvolvimento educacional, econômico e social – pôde juntar-se a representantes governamentais e da iniciativa privada para pensar e gerir as políticas implementadas. Logo, fez-se necessário inclusive indagar se seria possível no PAC experimentar a constituição de uma esfera pública, verdadeiramente democrática, onde “favelados” poderiam propor, deliberar e acompanhar as políticas que alterariam para sempre suas formas de vida. Se poderiam, de fato, atuar na transformação das relações entre a favela e o mundo "fora" da favela.

Algumas foram as frentes criadas para inserção e participação da população do Complexo do Alemão, com uma grande variedade de atores sociais. Ainda que considere o Programa como um todo, foi necessário delimitar o campo de atuação de minha pesquisa. Desse modo, foi selecionado para este estudo as formas de participação dos sujeitos no processo de implementação do PAC Social. Ressalto que, durante a pesquisa de campo, também atuei como técnico contratado pelo Estado para esse mesmo programa.

A proposta do governo federal para o PAC Social, quando definiu-se contratualmente o Trabalho Social (TS) como uma diretriz para acompanhamento das famílias impactadas pelas obras de infra-estrutura, apontava para necessidade de participação da população local no processo de implementação do programa. Entre as ações pensadas para o TS, tanto no que se refere a *Gestão de Impactos (GI)*, quanto do *Desenvolvimento Sustentável (DS)* (falaremos mais detalhadamente de ambos nos capítulos que se seguem), estavam propostas como: mobilização e participação coletiva da população e equipes técnicas para elaboração dos Planos Diretores Participativos, denominado Programa Fortalecimento da Gestão Urbana; a criação de espaços de participação popular como os Comitês de Acompanhamento Local (CAL); as Comissões de Acompanhamento de Obras; Fóruns de Desenvolvimento Sustentável, entre outros. Esses seriam espaços plurais de participação da população e suas organizações nos desdobramentos das ações do programa buscando a consolidação de uma *Gestão Compartilhada*.

Ao longo do meu trabalho, percebi que nessa dinâmica do TS alguns sujeitos e grupos tiveram maior entrada e capacidade de interlocução com o governo. Uns com acesso livre aos gabinetes, outros "convocados" e incluídos nos espaços de participação do PAC Social, de acordo com as necessidades e expectativas do governo, por meio de suas secretarias específicas, encarregadas de "priorizar ações de acordo com as necessidades da população". Todo esse movimento consolidou uma arena com grandes assimetrias entre os atores políticos locais. Para determinados atores, principalmente presidentes de associação, houve grande abertura por parte do governo em reconhecê-los como representações legítimas, sujeitos participativos, "parceiros". Para lideranças oriundas dos movimentos sociais ligados ao terceiro setor, a abertura foi "lenta, gradual e segura"², dependendo do posicionamento em relação ao programa.

De imediato, esse é o ponto que meu trabalho tenta se debruçar. Porque determinados sujeitos e grupos foram privilegiados pelo Estado no momento de decidir o quê, como, quando e onde a política seria implementada? O que motivou a relação diferenciada entre Estado e determinados grupos organizados do Complexo do Alemão no PAC? Desse modo, importante pensar também em que medida avançou-se com relação aos entraves que

² Expressão utilizada pelo governo militar do presidente Ernesto Geisel (1974-1979) para o processo de abertura política de exilados políticos perseguidos pela ditadura militar (1964-1985) que desencadeou um grande movimento pela redemocratização do Brasil.

impossibilitam o reconhecimento e a participação de sujeitos e grupos historicamente aliçados dos processos participativos?

Para aprofundar tais questões e verificar os *porquês* dos impedimentos para uma participação mais democrática e equitativa na implementação do programa, apresento no **capítulo 1** um breve histórico da região, bem como dados que nos ajudam a quantificar e qualificar o cotidiano do Complexo do Alemão. A maior parte desses dados foi coletado de cadernos produzidos pela empresa contratada pelo estado para executar o PAC Social e pelo censo domiciliar realizado pelo governo do estado, pois as informações sobre o Complexo do Alemão são bem controversas e de difícil acesso³. No entanto, ainda que essas informações sejam relevantes é preciso considerar os dados qualitativos, obtidos em meu trabalho de campo. Conjugando essas duas fontes de informação é que pretendo compreender a realidade na qual sujeitos historicamente subalternizados estão inseridos.

Nesse mesmo capítulo, apresento toda a proposta do Trabalho Social do PAC no Complexo do Alemão. Do Manual de Instruções para intervenções em favelas – chamados Projetos Prioritários de Investimento (PPI) - e Instrução Normativa 27, elaborados pelo Ministério das Cidades (MCIDADES), às determinações feitas pela Caixa Econômica Federal, por meio do Caderno de Orientação Técnico Social (COTS), chegando ao Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), elaborado pela empresa terceirizada pelo governo para executar o trabalho social do PAC. Todas as informações serão de suma importância para que verifiquemos em que medida as diretrizes nortearam o trabalho social no território e de que forma a realidade da dinâmica política local seguiu e/ou subverteu as determinações institucionais.

Cabe ressaltar que uma avaliação que possibilite aplicar inferências e relações causais diretas sobre os projetos do PAC no Alemão seria apressada, pois, até o momento, não há indicadores satisfatórios e tempo disponíveis para uma avaliação efetiva do programa. Contudo, será um primeiro passo para apontar avanços e necessidades para futuras propostas de pesquisa sobre a política pública em questão.

³ Em decorrência da falta de pesquisas sobre a área, há muitos dados contraditórios por parte de diferentes fontes governamentais sobre sua população e situação socioeconômica. Para que houvesse uma unidade entre o que propunha e a leitura que o governo fazia da região, para esse trabalho, grande parte dos dados são oriundos do Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável (DS), produzido pela empresa responsável pelo trabalho social do PAC. Contudo, informações de institutos como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também foram considerados para análise conjuntural.

No **capítulo 2**, apresento a metodologia utilizada para realizar a pesquisa de campo, os grupos e atores sociais envolvidos no processo, bem como os locais e mecanismos criados pelo governo para realização de encontros, reuniões, oficinas etc do PAC Social. Contudo, antes dessa exposição, foi preciso considerar conceitualmente as três etapas básicas de uma política pública, importantes para que os instrumentos de investigação pudessem ser construídos e pensados de acordo com a realidade local: formulação, implementação e avaliação. A partir disso, todo processo foi orientado por quatro (4) objetivos específicos definidos no início desse projeto, estabelecendo o enfoque, o tipo de dado coletado – quantitativo ou qualitativo – e o instrumento utilizado. Assim, os objetivos são:

- 1) Identificação dos principais atores/segmentos que representam o Estado e a sociedade civil, bem como os tipos de participação popular (grupos, movimentos, associações, sindicatos etc.) e os espaços onde essa participação acontece;
- 2) Verificação do grau de relevância e efetividade da participação popular sobre a formulação, implantação e monitoramento do programa, considerando as formas como as lideranças comunitárias se orientam;
- 3) Verificação do grau de compromisso das diversas instâncias governamentais e da iniciativa privada em reconhecer e legitimar institucionalmente a participação popular;
- 4) Análise da percepção das lideranças sobre o PAC e sobre a proposta de participação comunitária. Os dados foram basicamente coletados em entrevistas e em relatórios de acompanhamento, além das reuniões que participei no trabalho social.

A descrição “densa” (Geertz, 1989) do trabalho ficou para o **capítulo 3**. Nesse, apresento como a implementação e execução do trabalho social aconteceu no território. Da entrada do governo à ocupação militar em novembro de 2010, a arena política do PAC Social sofreu transformações significativas. A relevância institucional das distintas secretarias governamentais que atuaram dentro do mesmo programa, a intensidade e as formas de atendimento das demandas, o peso político de cada grupo no programa, as “chuvas de abril”, etc. Enfim, toda dinâmica característica de um programa que custou aos cofres públicos em torno de R\$1 bilhão de Reais. O maior PAC do Brasil.

Considerando o trabalho de campo, três pontos orientaram minha discussão teórica no **capítulo 4**, a saber:

- 1) a consolidação da máquina política local e as relações clientelistas entre governo, iniciativa privada e lideranças comunitárias;

2) o privilegio de determinados grupos/atores na interlocução com o governo. Descrença e resistência da população e de movimentos sociais sobre a efetividade de suas participações na implementação do programa;

3) o baixo grau de legitimidade que espaços democráticos de participação – como fóruns populares, conselhos gestores ou grupos de trabalho comunitários – possuem diante das representações governamentais e da iniciativa privada.

Retomando esses três pontos, vale lembrar que o primeiro ponto está relacionado ao processo de mercantilização das relações entre lideranças comunitárias, governo e moradores. Para Diniz (1982), tal processo de mercantilização está embasada na necessidade partidária de fortalecimento das máquinas políticas existentes em determinadas regiões – no caso do Rio de Janeiro, a herança do antigo MDB chaguista –, que resultará em vitória no processo eleitoral e perpetuação do poder político nas regiões de atuação. A operação dessa máquina, conforme mostra Kuschinir (1993), desenvolve-se por meio dos "acessos" a população, o que no nosso caso materializa-se nas figuras dos "agentes de acesso". Estes são responsáveis pelo pronto atendimento assistencial e "acolhedor" a população mais vulnerável, estabelecendo assim uma relação do tipo *patron-cliente* (Nunes, 1999) entre governo e população. Em muitos momentos, a parcela subalternizada da população passa a ter acesso aos bens de serviço como "dádivas", "presentes" dos governos, por meio de um atendimento direto, rápido e personalizado.

Diante da consolidação das relações assimétricas, Habermas (2007) torna-se importante para avaliarmos a estrutura que norteia os mecanismos de interação e participação da população. O autor traz-nos o embasamento normativo que possibilita identificar como a concepção liberal de organização social entende o próprio jogo democrático, como define os conceitos de "cidadão", "direito" e "processo político", e como sujeitos e seus grupos se orientam em busca de seus objetivos e demandas. Habermas (2007) nos auxilia quando problematiza a ideia de conservação das regulações hierárquicas, pautadas na distinção tipificada dos cidadãos, permeadas por valores de mercado, pela excessiva burocratização do Estado e pelas formas de aquisição de novas posições de poder.

Para o segundo ponto, Bourdieu (1989) nos auxilia quando explica a forma como alguns grupos e/ou sujeitos são reconhecidos diante de seus pares. Sujeitos que possuem maior poder e legitimidade para determinar quais crenças devem ser compartilhadas, quais modelos devem ser reproduzidos, como também quais propostas políticas devem ser acatadas

pela maioria, contribuem para a descrença de sujeitos com menores possibilidades de atuação. As decisões ficam restritas a atores que possuem maior capital político e, conseqüentemente, atuam nas instâncias mais altas de representação, tanto do Estado e da iniciativa privada, quanto das organizações comunitárias – como nas Associações de Moradores e algumas ONGs que atuam no território. Dessa forma, a suposta falta de participação da população comum não necessariamente significaria desinteresse, mas uma apatia do público subalternizado, uma vez que tal parcela da população compreende que somente alguns sujeitos e/ou grupos possuem a palavra final e o poder de decisão. A identificação e a compreensão das distinções também contribuem em alguns momentos para a organização de grupos de resistência.

Finalizando o capítulo teórico, compartilho as experiências de movimentos sociais que atuam na região e que conduzem seus encontros numa relação interna mais “horizontal” e em forma de “redes de solidariedade” não hierarquizadas. Conforme afirma Putnam (1996), esse movimento contribuiria para aumento do capital social, criando maior grau de compromisso e participação cívica nos membros de uma determinada sociedade. Além dessa questão, termino problematizando o terceiro ponto, à luz da urgência de uma luta por reconhecimento de sujeitos subalternizados – no caso, moradores não-organizados – diante de atores com maior status social (Fraser, 2007). Tal luta proporcionaria a legitimidade necessária para os sujeitos em espaços coletivos e populares de participação diante do poder público. Para que isso ocorra, Fraser (2007) aponta para a necessidade de constituição de uma “paridade de participação” entre os sujeitos, que configurar-se-ia por meio de duas condições: “objetiva” – distribuição dos recursos materiais – e “subjetiva” – necessidade de que “padrões institucionalizados de valor cultural” expressem respeito e assegurem independência e voz (direito à fala) igual à todos os participantes. Dessa forma, construir-se-ia recursos capazes de fomentar um “reconhecimento recíproco” em espaços coletivos de participação, a partir da garantia de “igualdade de status” entre os sujeitos, eliminando visões estereotipadas, conseqüentemente, a exclusão dos diferentes. (Fraser, 2007, p.117).

Para **conclusão**, além de apresentar as questões que impossibilitaram a implementação do PAC Social, conforme orientação dos manuais instrutivos e cadernos de orientação técnica dos mandatários do programa, compartilho algumas reflexões que podem contribuir para pensarmos um outro modelo democrático, novas formas de interação entre sociedade civil e Estado e a ressignificação dos sujeitos subalternizados.

Desde o início "botei os pés na lama" e busquei vivenciar de perto as angústias desse passado-presente. Como assessor técnico da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH e, depois, como gerente de projetos pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos - EGP - Rio / Secretaria de Estado da Casa Civil. Tive a oportunidade de experimentar os resultados da dinâmica política no território. Fui crítico às relações que me reportavam aos escritos de um mundo dominado pelos resquícios de um passado "malsinado 'coronelista'" (Leal, 1975:19). Ao mesmo tempo achei que fazia o bem quando selecionava uma família – com todo seu histórico, sua vivência, sua cultura, mas também suas precariedades e demandas básicas emergenciais – para ser contemplada com uma das unidades habitacionais construídas no Complexo. O processo foi contraditório e eu estive – e continuo – dentro dele. Assim, desenvolvo minhas percepções ao longo dessas páginas e divido com o leitor um pouco do quão significativo foi para mim ser, ao mesmo tempo, um agente e um pesquisador do PAC Social no Complexo do Alemão.

Capítulo 1 – Contextualizando o PAC - precariedade nas favelas do "alemão" e as propostas governamentais para o desenvolvimento do território

Pela primeira vez, e de verdade, os governos entram nas favelas para refazer a vida dos moradores, dando tudo o que não tiveram ao longo de décadas. Desde habitação digna, passando por acessibilidade, saúde e educação, acabando com uma outra face da violência, tão danosa quanto o poder paralelo. A cidade partida está acabando. (Sergio Cabral Filho, Governador do Estado do Rio de Janeiro)

1.1 – A formação e a atualidade do Complexo do Alemão

Abrangendo os bairros da Penha, Olaria, Ramos, Bonsucesso e Inhaúma, o bairro do Complexo do Alemão⁴, situado na Zona Norte do Rio de Janeiro, é formado por um conjunto de 12 (doze) favelas⁵: Morro da Baiana, Morro do Alemão, Itararé/Alvorada, Morro do Adeus, Morro da Esperança, Matinha, Morro dos Mineiros, Nova Brasília, Palmeiras, Fazendinha, Grota, Reservatório de Ramos e Casinhas.

A formação desse complexo de favelas tem seu início após o fim da Primeira Guerra Mundial, nos anos 20, com a chegada de um polonês na região, o conhecido “alemão”⁶. Até o

⁴Em 09 de dezembro de 1993 o prefeito do município do Rio de Janeiro delimitou a XXIX Região Administrativa do Alemão, apoiado pelo Decreto n. 6011, de 4 de agosto de 1986.

⁵ A definição de quantas comunidades compõem o Complexo do Alemão varia de acordo com a fonte pesquisada. Como todos os dados do censo domiciliar e empresarial foram coletados utilizando essas definições, realizado pelo PAC Estado, também a utilizaremos com fins de aproximação das análises e do objeto pesquisado.

⁶ A história sobre a origem do nome do Complexo remonta a década de 20 (Século XX), no período do pós-Guerra, quando um imigrante de origem polonesa chamado Leonard Kaczmarkiewicz, chegou ao Rio de Janeiro e adquiriu terras na Serra da Misericórdia, que correspondia à região rural da Zona da Leopoldina. Devido as suas características físicas – branco e alto –, assim como o seu sotaque estrangeiro, os moradores da região passaram a se referir ao proprietário da fazenda como o “alemão”. Logo depois, uma das comunidades passou a

início dos anos 40, as terras do “alemão” formavam uma grande fazenda, com cerca de 3 km², que passa a se desmembrar em lotes para proletários imigrantes que buscavam oportunidades nas indústrias recém instaladas na região. A principal delas foi a Cortume Carioca, na Penha, que nos anos 50 chegou a ser a maior indústria de curtição e fabricação de produtos de couro das Américas e a segunda do mundo, empregando cerca de 3.000 pessoas. Com o desenvolvimento industrial e a abertura da Avenida Brasil, em 1946, mais indústrias se instalaram na região, fazendo com que até meados dos anos de 1980, esses bairros configurassem-se como o principal pólo industrial da cidade.

Contudo, no início dos anos de 1990, com as sucessivas crises econômicas, ausência do Estado no atendimento das necessidades básicas daquela população como saneamento, educação, saúde, transporte e segurança e, principalmente com a falência e com o fechamento das fábricas, acentuou-se o processo de precarização do trabalho, bem como o aumento dos índices de violência na região. Muitas das famílias que viam anteriormente no progresso urbano e industrial um meio para sua “salvação” passaram a viver em situação de extrema pobreza ou miséria absoluta. Estima-se que o fechamento das indústrias da região tenha dado fim a cerca de 20.000 postos de trabalho⁷.

A região hoje é considerada uma das mais populosas do município. Com cerca de 100 mil habitantes, segundo dados do Censo das Favelas realizado pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Rio de Janeiro (EGP-Rio), a região esteve, ao longo das últimas duas décadas, ligada a histórias de violência, assassinatos e tráfico de drogas, sendo considerado um dos locais mais perigosos do Brasil⁸ e vista como o quartel-general da principal facção criminosa⁹ do Rio de Janeiro.

ser denominada como o “Morro do Alemão”. (Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável (DS) – Caderno de Resultados – Agência 21/Instituto Dialog, 2010)

⁷ Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável (DS) - Caderno de Resultados (Agência 21).

⁸ Em 01/10/2007, após uma série de conflitos entre traficantes de facções rivais e policiais, desencadeando em seguida na ocupação da região pela Força Nacional, o Jornal “O Globo on line” publicou a matéria “Complexo do Alemão, a faixa de Gaza carioca”, fazendo referência aos eternos conflitos entre palestinos e israelenses no Oriente Médio. (<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2007/09/29/297940467.asp>). A região também ficou conhecida como o local da morte do jornalista da Rede Globo de Televisão, Tim Lopes, após este ter realizado uma reportagem sobre o comércio de drogas e prostituição de jovens menores de idade em bailes funk das comunidades do Complexo. (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u52573.shtml>).

⁹ Para aprofundar nas discussões sobre comércio de drogas e a formação de facções no Rio de Janeiro ver: DOWDNEY, Luke. Crianças do tráfico: um estudo de casos de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7Letras, 2003. Outra fonte de consulta que trata do surgimento da facção “Falange

compondo o cenário de necessidades emergenciais: o baixo índice de desenvolvimento humano, no que diz respeito a educação e a possibilidades de geração de renda.

Segundo dados do IBGE (2000), a região possui IDH¹⁰ de 0,709 e está em último lugar no ranking das 32 Regiões Administrativas (R.A.) do município do Rio de Janeiro. Comparando com outras regiões do Rio de Janeiro, podemos verificar como o Complexo está distante de bairros da Zona Sul do Rio. Vejamos:

Ordem segundo o IDH	Região Administrativa	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Taxa de alfabetização de adultos (%)	Taxa bruta de frequência escolar (%)	Renda per capita (em R\$ de 2000)	Índice de longevidade (IDH-L)	Índice de educação (IDH-E)	Índice de renda (IDH-R)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH)
1	Copacabana	77,76	98,51	107,97	1631,44	0,879	0,99	1	0,956
2	Lagoa	76,83	98,32	103,74	2228,78	0,864	0,989	1	0,951
3	Botafogo	76,52	98,57	113,07	1498,2	0,859	0,99	0,993	0,947
...									
29	Rocinha	67,91	87,9	69,5	219,95	0,715	0,818	0,673	0,735
30	Jacarezinho	66,3	92,2	75,68	177,98	0,688	0,867	0,638	0,731
31	Maré	66,03	89,46	68,76	187,25	0,684	0,826	0,646	0,719
32	Complexo do Alemão	64,38	89,07	72,04	177,31	0,656	0,834	0,637	0,709

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH), por ordem de IDH, segundo as regiões administrativas - 2000. Dados básicos: IBGE - microdados dos Censos Demográficos 1991 e 2000.

Comparando o IDH das regiões, observamos que bairros como Copacabana (0,956) e Lagoa (0,951) possuíam nos Censos Demográficos 1991 e 2000 (IBGE, 2000) indicadores mais altos que os atuais de países como Noruega¹¹ (0,938 / 1º no ranking mundial) e Austrália¹² (0,937 / 2º no ranking mundial). O Complexo do Alemão com o IDH de 0,709 aproxima-se de países como Ucrânia e Bósnia-Herzegovina (0,710 / 69º e 70º no ranking mundial, respectivamente), o que pode até ser considerado a níveis mundiais, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como "elevado". Contudo, isolando os indicadores e comparando-os, observamos que as distâncias entre as regiões são bem mais significativas.

¹⁰ Criado por Mahbub Ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen (ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Foi desenvolvido com o objetivo de aferir o avanço de uma população não considerando apenas sua dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. Este índice está pautado em três indicadores: escolaridade, longevidade e renda.

¹¹ <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/NOR.html> - Acesso em 10/03/2011.

¹² <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/AUS.html> - Acesso em 10/03/2011.

Quando comparamos a média da renda *per capita*, ficam evidentes as disparidades. Enquanto na R.A. Lagoa é de R\$ 2228,78, na R.A. do Complexo do Alemão é de apenas R\$ 177,31, quer dizer, 12,5 vezes mais a média da primeira em relação a segunda. Outro índice que demonstra bem a desigualdade entre as regiões é a taxa bruta de frequência escolar: o Complexo do Alemão está em último lugar com um percentual de 72,04. A mesma relação está para a média de anos de estudo. Enquanto a R.A. Lagoa possui uma média de 10,14 anos, na R.A. Complexo a média é de 4,21 anos, a segunda pior do município (Tabela 2).

Regiões Administrativas	Média	Regiões Administrativas	Média
<i>Cinco mais</i>		<i>Cinco menos</i>	
Lagoa	10,14	Guaratiba	4,76
Copacabana	10,09	Jacarezinho	4,72
Botafogo	10,01	Maré	4,28
Tijuca	9,3	Complexo do Alemão	4,21
Vila Isabel	8,97	Rocinha	4,12

Tabela 2 – Média de anos de estudo - CPS-FGV a partir dos microdados do Censo Demográfico 2000-IBGE.

Com relação ao emprego e a renda na região, dados mais recentes do Relatório Final do Censo Domiciliar (2010) mostram que no mês de março de 2010, das 62.776 pessoas entrevistadas, 4.928 pessoas encontravam-se desempregadas (7,1%) e 17.426 pessoas (25%) sem qualquer tipo de renda, representando o total de 32%. Das 28.421 pessoas (40,8%) que declaram obter algum tipo de renda, 24.791 pessoas (35,7%) ganham até 2 salários mínimos (tabela 4). Vale ressaltar ainda que desses 40,8% de empregados do Complexo, quase a totalidade desses trabalhadores atua no setor de serviços, ocupando cargos que no cotidiano a exigência por mais anos de estudo é menor, o salário é baixo e as condições de trabalho são mais precárias.

Renda	Valor absoluto	Percentual
Até ½ SM (De R\$ 1,00 a R\$ 207,50)	1014	1,5
Entre ½ a 1 SM (De R\$ 207,51 a R\$ 415,00)	8813	12,7
Entre 1 a 2 SM (De R\$ 415,01 a R\$ 830,00)	14964	21,5
Entre 2 a 3 SM (De R\$ 830,01 a R\$ 1.245,00)	2599	3,7
Entre 3 a 5 SM (De R\$ 1.245,01 a R\$ 2.075,00)	693	1
Entre 5 a 7 SM (De R\$ 2.075,01 a R\$ 2.905,00)	114	0,2
Entre 7 a 10 SM (De R\$ 2.905,01 a R\$ 4.150,00)	125	0,2
Acima de 10 SM (Acima de 4.150,01)	99	0,1
Subtotal	28421	40,8
Não tem renda	17426	25
Não se aplica	15170	21,8
Não informados	8569	12,3
Total	69586	100

Tabela 3 - Renda - Relatório final do Censo Domiciliar 2010 - Complexo do Alemão (Fonte: Listen)

Esses dados demonstram o quanto as condições de vida nesse bairro da Zona Norte do Rio de Janeiro tornaram-se precárias. Mas, essa situação não é “privilégio” somente do Complexo. Como vimos nas tabelas apresentadas, diversos bairros ou regiões do município do Rio de Janeiro apresentam baixos níveis de desenvolvimento humano. Com a sinalização do governo federal de que faria grandes investimentos na área de infraestrutura, habitação e geração de empregos, “tornando o Brasil um grande canteiro de obras”¹³, o governo estadual encaminhou seu projeto de intervenção urbanística e social para regiões precarizadas do estado¹⁴.

Todas as propostas estavam na direção do que o Ministério das Cidades (MCIDADES) apontava como necessárias para superação dos gargalos da economia, melhoria nas condições de habitabilidade e construção da cidadania da população mais carente. Dessa forma, além de apresentar os dados da precariedade, o governo elencou uma série de empreendimentos e equipamentos públicos para população das regiões periféricas: da construção de condomínios residenciais, passando por obras de saneamento, pavimentação de ruas, ao grandioso projeto do teleférico que ligaria cinco comunidades da Zona Norte do Rio de Janeiro. O projeto atendeu aos critérios¹⁵ presentes no Manual de Instruções – Projetos Prioritários de Investimento (PPI) e Instrução Normativa 27 (anexos 1 e 2) –, elaborado pelo MCIDADES. Em 2008, o Complexo do Alemão recebeu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),

¹³ No programa semanal de rádio “Café com o Presidente”, do dia 28/01/2008, o então presidente da República Luís Inácio Lula da Silva afirmou: “Eu estou convencido de que este ano nós vamos transformar as regiões metropolitanas e muitas outras cidades brasileiras, eu diria, num canteiro de obras, gerando os empregos que nós precisamos gerar e gerando a distribuição de renda que tanto nós queremos que aconteça no Brasil... nós estamos fazendo aquilo que todo governante deveria ter feito. E eu trabalho com a perspectiva de que a gente tenha um longo período de crescimento econômico no Brasil para que a gente apague os 26 anos de baixo crescimento que tivemos”. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u367453.shtml>. Acesso em: 14/04/2011.

¹⁴ Além do Complexo do Alemão, o governo do estado gerenciou o PAC em mais quatro territórios no município do Rio de Janeiro: Pavão-Pavãozinho, Preventório, Complexo de Manguinhos, Rocinha. Ao PAC Social, coube gerenciar, além do Complexo do alemão, somente os dois últimos.

¹⁵ Entre os principais critérios definidos pelo Ministério das Cidades estavam: ser integrante das Regiões Metropolitanas de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista /SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS; estar em municípios de grande porte, cuja população total seja superior a 150 mil habitantes ou que, por sua atividade econômica ou infra-estrutura logística, possuam raio de influência regional; tenha articulação e integração no território, cuja área de abrangência e execução envolvam mais de um agente institucional - estado e município, mais de um município; e mitigação de danos ao meio ambiente, causados por assentamentos irregulares em áreas de mananciais, de preservação ambiental, de preservação permanente. (Manual de Instruções / Ministério das Cidades, 2007:3).

proporcionando às 12 comunidades do território a possibilidade de participar de forma intensa do processo de transformação de seus espaços de representação e convivência.

Assim, para que possamos verificar em que medida as propostas do governo federal foram seguidas, principalmente no que diz respeito a implementação do trabalho social, e mais, como sua população se inseriu no processo, cabe agora apresentar a proposta do programa e as diretrizes que orientaram todo trabalho no território.

1.2 – Definições e diretrizes para o PAC das Favelas

Em 22 de janeiro de 2007, o Governo Federal anunciou a criação do Plano de Aceleração do Crescimento 2007 – 2010 (PAC), objetivando a superação dos entraves na infraestrutura do país, conjugado com um modelo de desenvolvimento econômico que tinha como princípio um desenvolvimento que não considerava somente o crescimento do PIB, nem melhoria de variáveis macroeconômicas, tampouco só a acumulação de renda e capital. Esse desenvolvimento deveria ser antes de tudo, desenvolvimento humano¹⁶.

Para as regiões periféricas dos centros urbanos, o foco do programa foi “pensar a política de forma integrada”, dando atenção a urbanização de assentamentos precários, especialmente na garantia do acesso ao saneamento ambiental, à regularização fundiária, à moradia adequada e à inclusão social. Para o Complexo do Alemão, a principal proposta do governo federal com o “PAC das Favelas” foi a de criar possibilidades de permanência ou realocação dessa população em sua região de origem. A ideia era diferenciar essa intervenção de outras políticas públicas que visavam simplesmente removê-las, encaminhando seus moradores para áreas distantes de sua realidade de vida¹⁷.

Nesse sentido, a Caixa Econômica Federal - CAIXA, desenvolveu uma metodologia para o que seria denominado como “PAC Social”. O objetivo era “viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas

¹⁶ Parte do discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento em 22 de janeiro de 2007 - Palácio do Planalto. < <http://congressoemfoco.uol.com.br/Ultimas.aspx?id=14079>>. Acesso em 12/04/2011.

¹⁷ Segundo Zaluar (2006), as políticas de remoções e higienização das favelas, implementadas desde o final do século XIX tem sua origem no olhar sobre o que é a favela. Eram justificadas por serem o lugar da "precariedade urbana, resultado da pobreza de seus habitantes..., (logo) surgiram as imagens que fizeram da favela o lugar da carência, da falta, do vazio a ser preenchido pelos sentimentos humanitários, do perigo a ser erradicado..." (Zaluar, 2006:8).

pelo projeto, mediante trabalho educativo, favorecendo a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar.” (Instrução Normativa / anexo 2, 2007:3).

A idéia do governo federal com essa proposta era viabilizar ações sociais integradas com as obras de infraestrutura, sendo uma dimensão da intervenção suporte da outra. Com isso, para sistematização do trabalho do PAC Social, a CAIXA elaborou o Caderno de Orientação do Trabalho Social (COTS) que tinha como objetivo subsidiar a elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) do agente executor do trabalho social no território. Todo conteúdo desse caderno foi elaborado baseado nas orientações do Manual de Instruções e a Instrução Normativa 27 (anexos 1 e 2) do MCIDADES.

O COTS, basicamente explicita e detalha as orientações contidas na Instrução Normativa 27, e encaminha os formulários operacionais para o trabalho social. Apresenta a ideia de intervenção social, no que diz respeito a viabilidade do empreendimento, a elaboração do PTTS, avaliação, formas de reprogramação contratual e outras recomendações sobre os fluxos de encaminhamentos e de prestação contas do trabalho, que acontece por meio de relatórios descritivos e planilha de custos.

Uma questão importante para essa pesquisa está no direcionamento que a CAIXA faz em sua proposta com relação ao PAC, mais especificamente em relação ao PAC Social. Este deveria estar pautado na necessidade de participação popular sobre as intervenções sociourbanísticas no que diz respeito à formulação, implementação e monitoramento das ações, pois para esse ente governamental

a participação dos beneficiários promove uma melhor adequação das intervenções às necessidades e demandas dos grupos sociais envolvidos, apresentando-se como contribuição significativa para a sustentabilidade do empreendimento, (pois) compromete os beneficiários, levando-os a exercerem seus direitos e deveres, propiciando a compreensão e a manifestação da população atendida acerca das intervenções, permitindo a afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos. (COTS, 2008:3)

Dessa forma, para implementação de toda proposta do PAC (intervenção física e social), quatro (4) entes ficaram responsáveis diretamente pelo planejamento, execução e monitoramento das ações. São:

1. **Ministério das Cidades – MCIDADES**, na qualidade de Gestor, responsável por realizar a gestão, a coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados das ações; estabelecer as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implantação das ações; consignar recursos no orçamento para execução das ações; realizar o processo de seleção das propostas apresentadas pelos Proponentes / Agentes Executores com vistas à celebração dos contratos de repasse; e descentralizar os créditos orçamentários e financeiros à CAIXA;

2. **Caixa Econômica Federal - CAIXA**, na qualidade mandatária e prestadora de serviço, responsável por: celebrar os contratos de repasse, após análise e seleção pelo MCIDADES, promovendo sua execução orçamentário-financeira; acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas; verificar o cumprimento por parte dos Proponentes / Agentes Executores da exigência de preenchimento do cadastro socioeconômico de beneficiários do programa, em conformidade com as diretrizes contidas no Manual de Instruções; manter o Gestor informado sobre o andamento dos projetos e encaminhar documentos necessários ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações; e observar as disposições contidas no contrato de prestação de serviços assinado entre a CAIXA e o MCIDADES para operacionalização dos programas;

3. **Administração Pública do Estado, do Distrito Federal ou Município, direta ou indireta, na qualidade de Proponentes / Agentes Executores:** encaminhar ao MCIDADES suas propostas para fins de seleção, sob forma de consulta prévia; executar os trabalhos necessários à consecução do objeto contratado, observando critérios de qualidade técnica, os prazos e os custos previstos contratualmente; selecionar os beneficiários em conformidade com as diretrizes contidas neste Manual; cadastrar os beneficiários no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); estimular a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos; prestar contas dos recursos transferidos pela União; manter/utilizar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos; e fornecer ao MCIDADES, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas para viabilizar o acompanhamento e avaliação do processo; e

4. **Famílias atendidas** – Beneficiários: responsabilizar-se pelo fornecimento de dados cadastrais e socioeconômicos na forma prevista no CadÚnico; participar, de forma individual ou associada, em todas as etapas do projeto, no controle da gestão dos recursos financeiros da União destinados ao programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos; e apropriar-se corretamente dos bens e serviços colocados à sua disposição.

Todos os entes, de acordo com suas atribuições, deveriam considerar o projeto em três fases distintas e encadeadas para implementação do PAC Social¹⁸:

1. Período pré-obras: “da assinatura do contrato de repasse até a finalização da licitação de obras e do trabalho social, se este for licitado. Ao se iniciar os trabalhos junto à comunidade, uma das primeiras atividades, deverá ser a realização de reuniões ou assembléias para divulgação dos resultados do diagnóstico socioeconômico e a difusão do projeto que será desenvolvido em relação às obras e ao serviço social. Nos casos em que a proposta previr o uso de mutirão ou autoconstrução, elaborar, em conjunto com a comunidade, o regulamento específico do mutirão e promover a capacitação dos beneficiários envolvidos.” (Instrução Normativa 27, 2007:5).

2. Período obras: nesse período “intensificam-se as ações e atividades voltadas para a capacitação de lideranças e de grupos, especialmente aqueles ligados ao acompanhamento das obras e do projeto. Deverá ser constituído plantão social para o atendimento da comunidade, onde serão disponibilizadas as informações sobre o projeto. Deverá ser constituído grupo de acompanhamento do projeto, que deve ter discutido seu papel e deve ser capacitado para bem desempenhar suas funções. Deverão ser firmadas as parcerias para buscar o atendimento das necessidades das famílias. No caso em que o projeto físico previr o remanejamento ou reassentamento de famílias, este grupo deverá ser especialmente esclarecido sobre as condições em que se darão estas

¹⁸ Para realização de todas as etapas, o MCIDADES recomendou a aplicação de, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) do valor de investimento – o que representou no PAC do Complexo do Alemão o valor em torno de R\$19 milhões -, podendo ser pago pelos recursos de repasse da União, da contrapartida ou de ambos, a critério do Proponente / Agente Executor e deverão compor o Plano de Trabalho integrante do contrato de repasse assinado.

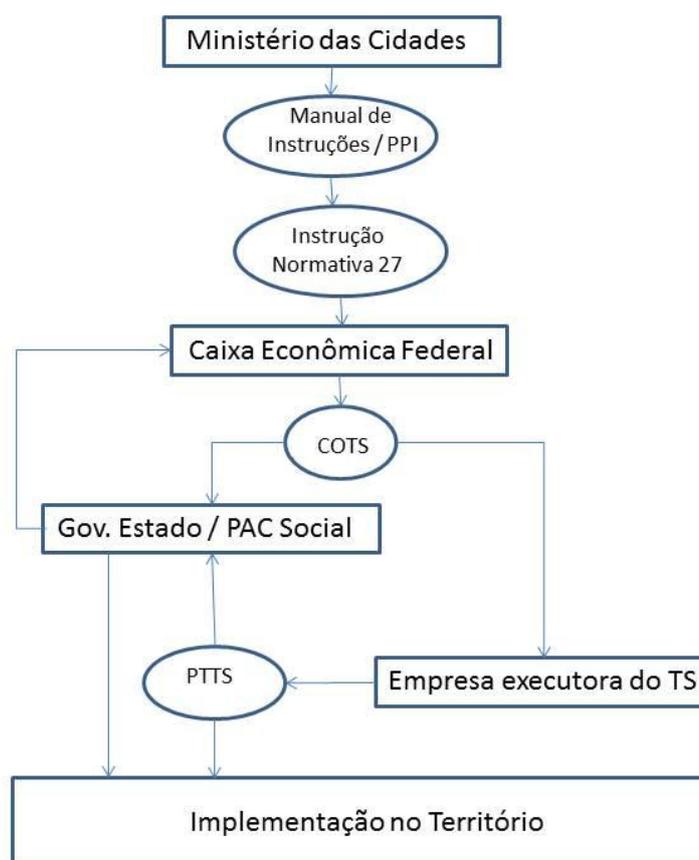
mudanças, e se for utilizado alojamentos provisórios, expressar regras de convivência coletiva. Nesses casos, é importante mapear e atender os casos especiais (pessoas com deficiências físicas ou enfermidades, mulheres com filhos recém-nascidos, idosos e outros). Em se tratando de intervenções com habitação verticalizada deverá ser dado a ênfase aos processos de gestão condominial em que as regras de convivência coletiva sejam discutidas e expressas pelos grupos de moradores que serão usuários desta construção.” (Instrução Normativa 27, 2007:5).

3. Período pós-ocupação ou pós – obras: a fase final “compreende os seis meses que se sucedem à conclusão das obras. Intensifica-se, nesta fase, de trabalho as ações voltadas para educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, mobilizando a participação da comunidade para as mudanças previstas e desejáveis do Programa. Deve-se assessorar o processo de adaptação dos moradores ao novo *habitat*. Deve-se a difundir o andamento do processo de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos às mulheres chefes de família, ou mesmo àquelas com situação civil irregular. Deve-se prever e executar a assessoria às famílias para a ampliação ou melhoria das unidades habitacionais. Nesta fase é trabalhada a autonomia dos grupos e organizações representativas e se processa o desligamento progressivo da equipe técnica.” (Instrução Normativa 27, 2007:6).

Essas definições e atribuições de responsabilidades subsidiaram a formulação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), material necessário para realização do trabalho social no território. No caso do PAC no Complexo do Alemão, a execução do trabalho social ficou sob responsabilidade de uma empresa terceirizada, sendo esta também a responsável pela elaboração do PTTS. Todo o planejamento do PAC Social foi concebido baseado nessa organização do programa, bem como nas orientações do COTS.

1.3 – A proposta de Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS

A proposta de trabalho técnico social da empresa terceirizada pelo governo do estado/Consórcio de empreiteiras¹⁹, teve como base as orientações feitas pela CAIXA, por meio do COTS. O PTTS deveria ser elaborado respeitando diretrizes que indicavam tanto o passo-a-passo do processo, como os eixos especificados e detalhados pela CAIXA considerados fundamentais para que o trabalho social atingisse suas metas para transformação do território.



Fluxo 1 – Construção das propostas do Trabalho Social

Para isso, o planejamento do trabalho social deveria seguir a seguinte ordem:

1. Realização de levantamento de dados e informações que permitem a caracterização da situação local onde se pretende realizar a intervenção proposta;
2. Planejamento e elaboração do projeto de intervenção social, que será desenvolvido de forma integrada ao projeto de intervenção física;

¹⁹ A contratação da empresa, a forma como o trabalho social foi dividido e executado, bem como a dinâmica de execução dessas propostas, serão questões abordadas e problematizadas no capítulo 3.

3. Após aprovação do projeto pela CAIXA, inicializará a execução (implementação) com o devido monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas;
4. Registro da execução em Relatórios Periódicos de Acompanhamento e Relatório Final, enviados à Caixa, para fins de liberação de parcela contratual, acompanhados dos documentos de registro e sistematização das atividades.

Para a primeira etapa, a empresa propôs a realização de quatro (4) pesquisas em campo: Censos Domiciliar e Empresarial, Pesquisa das Organizações Sociais, Pesquisa de Grupos Temáticos e Pesquisa de Opinião. Segundo a empresa, esse conjunto de pesquisas qualitativas seria um "esforço inédito", pois, traçaria um perfil bastante acurado das comunidades (Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável (DS) - PDS, 2010:18).

Além dos dados da pesquisa, toda formulação do PTTS foi norteado por cinco (5) pontos básicos (Anexo I) – ações informativas, mobilização e organização comunitária e/ou condominial, educação sanitária e ambiental, educação patrimonial, capacitação profissional e geração de trabalho e renda, e trabalho técnico socioambiental – articulados de forma interdisciplinar, especificando detalhadamente as ações de cada um, conforme diretrizes do COTS. A intenção era possibilitar ao agente executor clareza sobre a proposta do governo federal para elaboração do PTTS.

Dessa forma, diante de todo material coletado, a empresa terceirizada propôs para segunda etapa do processo seu projeto de intervenção social organizado sob três eixos de atuação: Gestão de Impactos (GI), Desenvolvimento Sustentável (DS) e Gestão Compartilhada (GC) – este último como eixo transversal aos outros dois.

Cabe mencionar que parte do PAC Social também refere-se a regularização fundiária, eixo importante para a consolidação de novas perspectivas para os moradores do Complexo do Alemão. Contudo, esse eixo ficou sob responsabilidade de uma outra empresa contratada pelo governo. Por motivos de viabilidade e escopo dessa pesquisa, além da própria complexidade do tema, a análise do processo de regularização fundiária no PAC Social ficará para pesquisas futuras.

1.3.1 – Proposta para o eixo Gestão de Impactos (GI)

A proposta do eixo Gestão de Impactos (GI) estava voltada a minimizar os impactos negativos das obras, principalmente aqueles relacionados aos transtornos à mobilidade dos

moradores, a interrupção de serviços fundamentais para comunidade, assim como aqueles impactos decorrentes do processo de realocação de famílias em função das frentes de obras. Fez parte também, desse eixo, potencializar os impactos positivos que advém das intervenções físicas e, ainda, a possibilidade de geração de trabalho e renda – em função do aumento de postos de trabalho por contas das obras – e as melhorias na área ambiental – em função das intervenções em infraestrutura sanitária.

Como proposta metodológica a Gestão de Impactos (GI) tinha como meta cadastrar os moradores que deveriam ser realocados/reassentados em função das obras no território. Os moradores impactados – residências que, por exemplo, estavam na linha de frente das retroescavadeiras do PAC Obras – deveriam escolher uma modalidade de indenização entre três: indenização, compra assistida ou realocação.

Para a primeira, após uma vistoria técnica do imóvel realizada pelo consórcio responsável pelas obras, o governo pagaria um valor indenizatório ao morador pela residência. Nessa modalidade, o morador recebia o valor de acordo com critérios técnicos de avaliação definidos pela Empresa Pública de Obras (EMOP) – como tamanho da residência, número de cômodos etc. – e não se comprometia em comprar outra residência fora das áreas não-formalizadas do território ou áreas de risco na favela. Para a segunda modalidade, o governo assistiria o morador na compra de outro imóvel. Nesse caso o valor pago seria maior, garantido que a família não retornaria para áreas não-formalizadas ou áreas de risco. Na terceira modalidade, o morador simplesmente receberia uma unidade habitacional de 25m², em um dos conjuntos construídos habitacionais – definidos como condomínios – pelo PAC. Essa modalidade normalmente era escolhida pelos moradores que tinham moradias em situação mais precária, cujo valor comercial era muito baixo.

De todo modo, durante o trabalho e a pesquisa de campo, pude perceber a centralidade desse eixo, pois foi por meio dele que as relações mais significativas entre governo, empresa terceirizada e população ocorreram. Foi através do GI que sorteios de unidades habitacionais foram realizadas, encontros de integração com novos moradores dos condomínios do PAC, em um primeiro momento o cadastro dos desabrigados das chuvas de abril de 2010, etc. Grande parte do trabalho de atendimento ao morador aconteceu no Canteiro Social do PAC, criado justamente para ser local de referência do Trabalho Social.

Contudo, buscando melhorar o desempenho do eixo no território, em janeiro de 2010, houve uma reprogramação do trabalho de GI pela empresa, especificando as seguintes ações –

detalhadas no Anexo II: Acompanhamento de checagem (check-list) e mudanças; capacitação, subdividida em encontros de integração e estruturação de comissões gestoras; participação; posto avançado do trabalho social (PATS); comunicação de inauguração; e atendimento social do PAC – canteiro social. O objetivo, segundo a empresa, era evitar o envolvimento da Equipe Técnica do Trabalho Social (ETTS) em ações que não fossem de seu escopo, além de facilitar a apresentação periódica dos produtos realizados, como por exemplo, a mudança na medição do trabalho prestado –de conjunto mensal de ações (intenções de ação) para produtos realizados (ações finalizadas).

Todo esse trabalho deveria estar em consonância com o eixo Desenvolvimento Sustentável (DS), pois a adaptação dos moradores requeria alicerce sólido - tanto material, quanto psicológico - às suas novas configurações sociais, conforme orienta o COTS. O eixo de DS, por exemplo, deveria promover e reforçar ações que viabilizassem uma vida autônoma aos moradores em suas novas condições sociais, gerando capacitações e oficinas de qualificação profissional na busca por melhores indicadores de trabalho e renda. Mas, a máxima atenção do governo em GI – principalmente com relação aos atendimentos emergenciais de moradia - e o atraso no planejamento do eixo de DS, fizeram com que as duas dimensões do PAC Social caminhassem na maior parte do período pesquisado desencontradas. Era GI quem ditava a dinâmica do PAC Social no Complexo do Alemão.

1.3.2 – Proposta para o eixo Desenvolvimento Sustentável (DS)

A proposta do eixo Desenvolvimento Sustentável (DS), segundo a empresa terceirizada, tinha como objetivo a realização de uma "obra permanente, comprometida e capaz de satisfazer as necessidades das gerações atuais, sem deixar de lado as necessidades das futuras gerações". Para que os efeitos das intervenções pudessem ser ampliados desdobrando-se em geração de trabalho e renda, equidade social e melhoria no acesso aos serviços sociais aos moradores, seria preciso atuar no fortalecimento da economia local, na construção de um ambiente de parcerias entre organizações sociais, lideranças locais, empresas e governo e, ainda na criação de espaços democráticos capazes de conduzir questões e demandas ao debate público.

Para que todas as frentes pudessem ganhar efetividade, a empresa terceirizada afirma no caderno do *1º Fórum Comunitário de Desenvolvimento Sustentável (DS) do Complexo do*

Alemão - Construção da Visão de Futuro a necessidade de se pensar e exercitar o "conceito clássico de Desenvolvimento Sustentável (DS)" para o território. Sua construção deveria ser "embasada na participação comunitária, a partir de suas vocações locais, respeitando sua gente, sua cultura, na identificação de suas questões para a proposição de ações e condições de realizá-las, Um contínuo processo de desenvolvimento NA, PELA e PARA a comunidade". (Caderno DS/Agência XXI, 2009:08)

Fundamentada por esse entendimento, a empresa elaborou suas propostas de ação organizadas em sete (7) eixos de atuação: empreendedorismo; trabalho e renda; educação, cultura, esporte e lazer; moradia e questões urbanas; saúde, assistência e promoção social; saneamento ambiental; e organização da sociedade civil. Essas foram distribuídas em quatro fases – três de planejamento e uma para implementação. São elas:

- Planejamento
- 1. Mobilização e conhecimento** - além da utilização dos dados dos Censos Domiciliar e Empresarial, da Pesquisa das Organizações Sociais, da Pesquisa de Grupos Temáticos e da Pesquisa de Opinião, essa fase foi acrescida de um Plano de Reuniões nas 12 comunitárias com o objetivo de mobilizar e eleger 12 representantes que comporiam os Fóruns Comunitários;
 - 2. Visão de futuro** - essa fase contempla os dois Fóruns Comunitários de Desenvolvimento Sustentável realizados no ano de 2009 com comissões comunitárias, comerciantes, empresários e organizações sociais. O objetivo era definir em conjunto, após levantamento das demandas, as áreas e ações prioritárias para o território;
 - 3. Planificação** - Consolidação das informações para execução (Plano de ação);
 - 4. Implementação** - Execução e acompanhamento das ações.

Quadro 1 - Fases do planejamento de DS

Esse trabalho, principalmente com relação ao fórum e aos encontros com lideranças comunitárias, resultou em alguns projetos executados por ONGs e empresas – algumas do Alemão, outras de fora – contratadas pela empresa terceirizada. Houve uma "quarteirização" da implementação do eixo DS no trabalho social. Contudo, grande parte desse movimento de mobilização, propostas, sugestões e apontamentos de demandas e necessidades, não passou de

um conjunto de intenções organizados por áreas temáticas. A maior dificuldade foi justamente tornar efetivos projetos que atuassem nas áreas com maior demanda comunitária, como por exemplo, educação, saneamento ambiental e geração de trabalho e renda.

Vale ressaltar que o planejamento de DS aconteceu no decorrer da implementação do eixo. Algumas ações aconteceram, mas somente em março de 2011, a empresa conseguiu consolidar suas propostas e encaminhá-las a coordenação do trabalho social do governo para aprovação da CAIXA. O atraso dessa consolidação, inclusive, trouxe sérias consequências para o desenvolvimento das atividades em campo e o repasse dos recursos para pagamento dos funcionários de campo e parceiros contratados. No mais, discutiremos mais a frente como a implantação ocorreu no território.

1.3.3 – Proposta para eixo Gestão Compartilhada (GC)

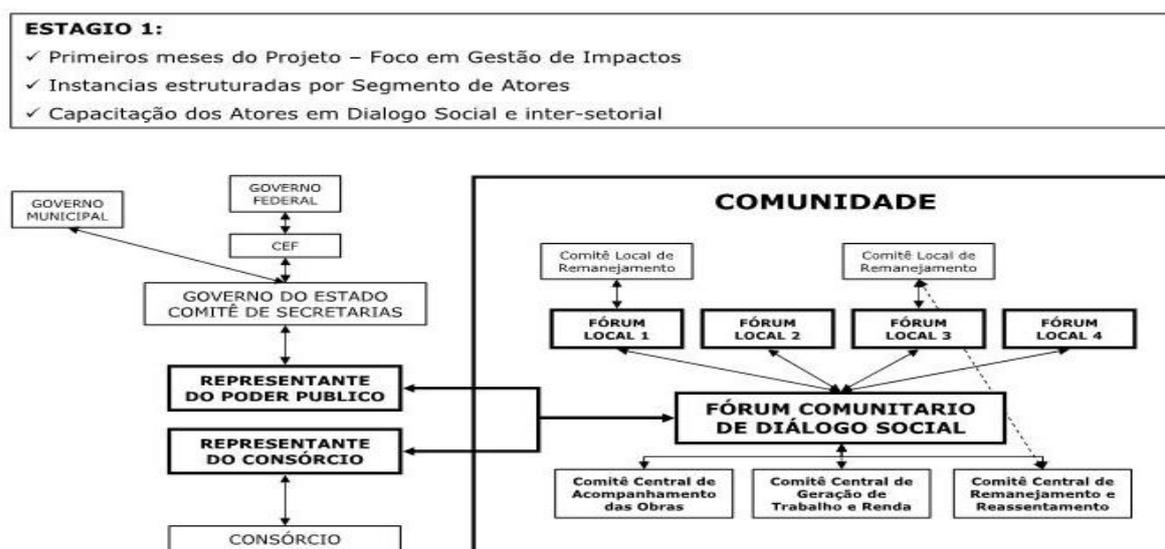
O eixo Gestão Compartilhada tinha basicamente como objetivo possibilitar à comunidade e a todos os envolvidos no programa acesso às informações sobre as fases de formulação, planejamento e implementação dos dois eixos anteriores (GI e DS). A idéia era que os sujeitos se apropriassem dos termos que competem a cada um dos seguimentos envolvidos (governamentais, da iniciativa privada e sociedade civil) por meio da criação de espaços de diálogo intersetorial.

O objetivo maior dessa proposta foi fortalecer mecanismos de participação e organização dos grupos que atuavam na região do Complexo, possibilitando em um futuro próximo a construção de um modelo tripartite de gestão compartilhada. Esse movimento seria fundamental para o momento pós-obras, quando a sociedade civil participante teria condições de gerir o resultado da intervenção sociourbanística que o PAC estava promovendo, articulada com a prefeitura, o estado e a iniciativa privada.

A gestão compartilhada deveria ser transversal aos eixos GI e DS, pois em cada um dos eixos citados seria criada uma instância própria para participação dos atores e grupos, de acordo com o escopo de cada eixo. Em outras palavras, teríamos a definição de comitês gestores e grupos de trabalho que se encarregariam de compartilhar informações e definir as prioridades para implementação do PAC. Os projetos e as ações para o território deveriam ser justamente o resultado desse movimento compartilhado de pensar e agir coletivamente.

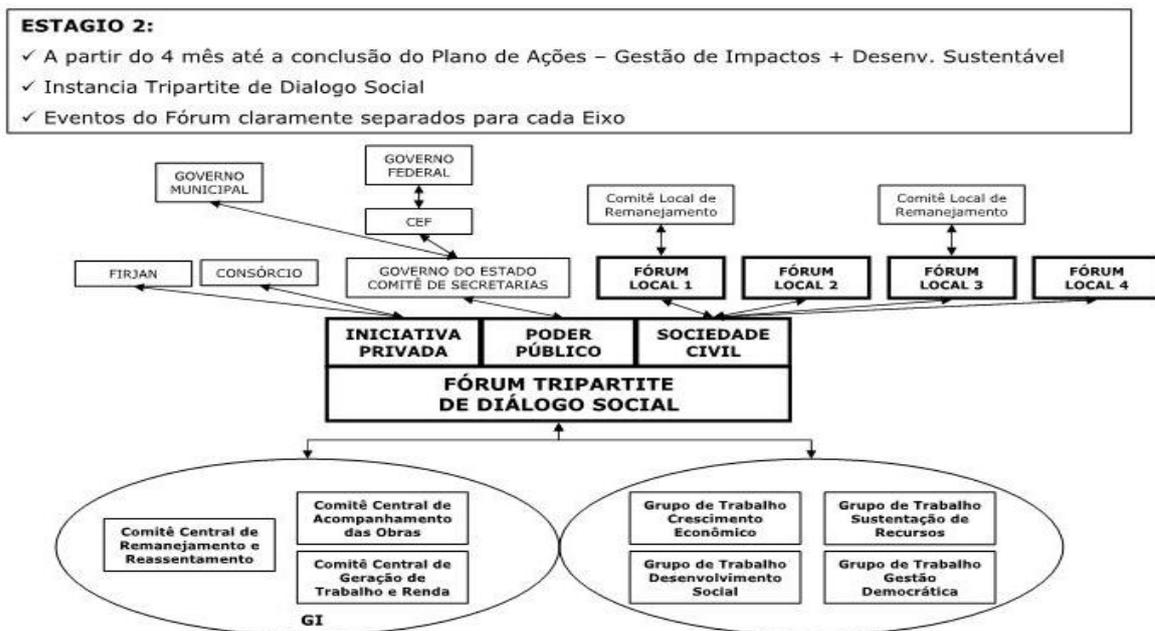
Inicialmente, a construção das instâncias de gestão compartilhada do trabalho social foi proposta em três estágios que poderíamos denominar como, estruturação, consolidação e efetivação. Em cada estágio, os atores realizariam encontros e reuniões para definir o foco de cada eixo de atuação (GI, DS e do próprio GC) e o papel de cada seguimento na implementação do programa.

Na fase de estruturação, ocorreriam reuniões separadas por instâncias de representação – governo, iniciativa privada e sociedade civil –, articuladas pela empresa terceirizada e os representantes governamentais responsáveis pelo PAC Social. Na instância de representação da sociedade civil, a empresa ainda teria a incumbência de capacitar por meio de oficinas as lideranças estratégicas da comunidade para que, dessa forma, essas pudessem participar dos espaços de proposição do programa.



Fluxo 2 – Estágio 1: estruturação da Gestão Compartilhada (Fonte: PTTS Agência XXI)

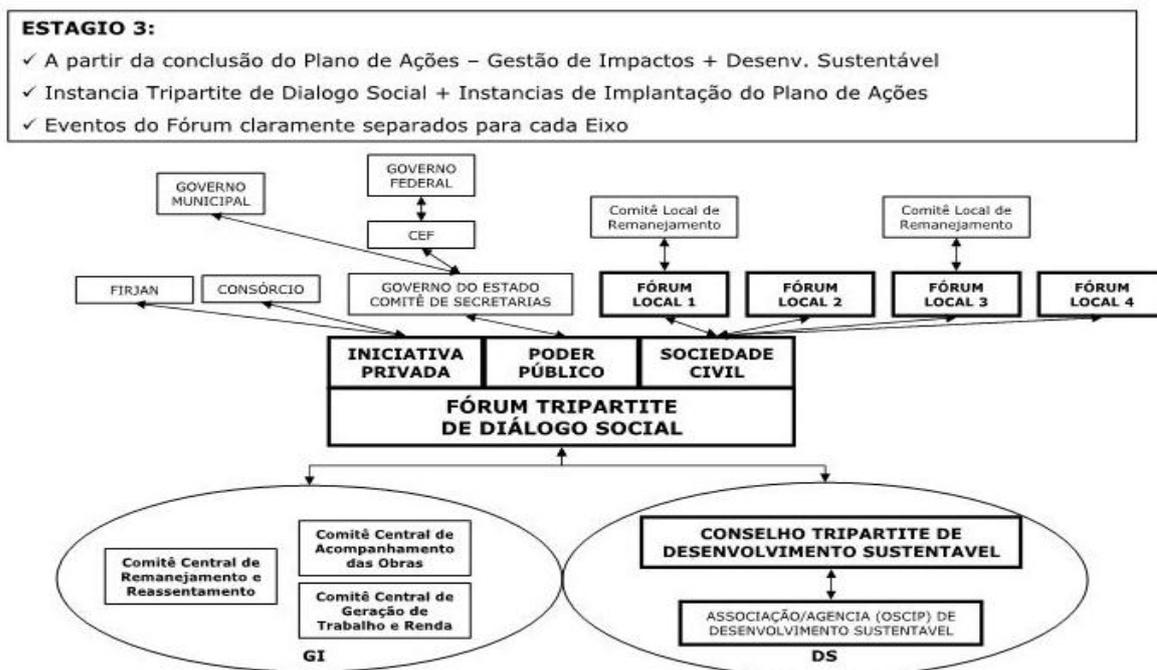
Na fase de consolidação, que ocorreria no quarto mês, após o início da estruturação, teríamos um conjunto de propostas e entendimentos capazes de estabelecer um plano de ação e formar um “Fórum Tripartite de Diálogo Social”. O plano de ação seria o resultado da produção de cada comitê, de cada fórum setorial e de cada grupo de trabalho. O fórum tripartite seria o espaço para diálogo intersetorial. Nesse fórum, todos apresentariam suas propostas e entendimentos sobre o processo na busca de um consenso para execução do trabalho social.



Fluxo 3 – Estágio 2: consolidação da Gestão Compartilhada (Fonte: PTTS Agência XXI)

Enfim, na fase efetivação, com o plano de ação definido, teríamos as instâncias de participação atuando de forma compartilhada. Nessa fase, se consolidaria um “Conselho Tripartite de Desenvolvimento Sustentável (DS)”, sendo este o legado do PAC Social para o território. Com a entrega das obras, os comitês de acompanhamento de obras e de remanejamento/reassentamento acabariam e o conselho de DS teria incumbência de potencializar os projetos iniciados durante a implementação do PAC Social.

Nesses fluxos desenhados pela empresa terceirizada, o comitê de geração de trabalho e renda está inserido no eixo GI. Contudo, diferente da proposta em DS – que tem como objetivo promover trabalho e renda em uma dimensão mais ampla e permanente no território –esse comitê teria como função acompanhar o processo de contratação e de trabalho dos operários da construção civil.



Fluxo 4 – Estágio 3: efetivação da Gestão Compartilhada (Fonte: PTTS Agência XXI)

Desse modo, a proposta de gestão compartilhada com sua metodologia e conteúdo deveria ser a grande marca do PAC Social. Promoveria um mecanismo importante para consolidação de uma gestão mais democrática, tanto dos recursos financeiros, quanto na possibilidade mais equânime que cada ator ou grupo teria para apresentar seu conhecimento e suas propostas para implementação do programa no território, fazendo dessa intervenção social uma ação inovadora e potencialmente transformadora.

1.3.4 – Aprovação e monitoramento da proposta

Após consolidação, encaminhamento e aprovação do PTTS, a empresa terceirizada deveria iniciar a implementação do programa com o devido monitoramento da coordenação do trabalho social do governo, e pela equipe técnica social do Consórcio responsável pelas obras. Esse monitoramento do trabalho social, além do acompanhamento no território, seria realizado por meio da leitura de Relatórios Periódicos de Acompanhamento, conforme descrito nas terceira e quarta etapas, inclusive para fins de liberação da parcela contratual. Esses relatórios seriam acompanhados dos documentos de registro e sistematização de todas as atividades realizadas no mês.

Conforme a determinação da terceira fase, a execução do trabalho social deveria ter suas atividades iniciadas após assinatura do contrato de repasse e deveria se estender, após a conclusão das obras e serviços, por um período de seis meses. O objetivo seria acompanhar as famílias e consolidar os trabalhos. Este prazo poderia ainda ser acrescido de até três meses para a avaliação pós-ocupação da intervenção. Assim, ao final do contrato, a empresa terceirizada deveria elaborar um Relatório Final com todas as atividades desenvolvidas no período, bem como montar uma matriz de indicadores para realização da avaliação final do programa implementado.

Verificaremos que todo o processo de implementação, principalmente a partir de abril de 2010, transcorreu de forma um tanto quanto tumultuada. Além das possíveis causas já apresentadas – consolidação das máquinas políticas e o baixo grau de legitimidade que espaços democráticos de participação tiveram diante dos gestores públicos –, alguns acontecimentos não esperados marcaram essa gestão do PAC Social no Complexo do Alemão, como as chuvas de abril e a ocupação militar pelas forças de segurança em novembro, todos em 2010, além das enchentes ocorridas em janeiro de 2011, na região serrana do Rio de Janeiro. Cada um em seu momento específico e peso político diferenciado.

Outros pontos também foram significativos para os desdobramentos do PAC Social no território como: a forma como foi e continua sendo entendido “o social” por parte dos atores políticos envolvidos; e a configuração – organograma - do trabalho social em campo. Essas questões contribuíram – e muito - para que a execução, e principalmente a formulação das propostas, fossem definidas, em grande parte ao longo do processo, muitas vezes de maneira hierarquizada e condicionada a atender interesses de grupos específicos no território.

Dessa forma, apresentarei no próximo capítulo as bases metodológicas para essa pesquisa, bem como os atores e os espaços que compuseram a implementação do PAC Social no Complexo do Alemão. Esses dados servirão mais a frente para que possamos entender como e porque a dinâmica no território se deu de maneira tão assimétrica e pouco efetiva na proposta de transformação real dos cotidianos do maior complexo de favelas do Rio de Janeiro.

Capítulo 2 – Conceitos, metodologia e apresentação dos dados: atores, espaços e atribuições na arena política do PAC Social

... se você quer compreender o que é a ciência, você deve olhar, em primeiro lugar, não para as suas teorias ou as suas descobertas, e certamente não para o que os apologistas dizem sobre ela; você deve ver o que os praticantes da ciência fazem. (Clifford Geertz, *A interpretação das culturas*)

2.1 – Conceitos básicos para avaliação de políticas sociais

Minha entrada no programa acontece em abril de 2010, o que me possibilitou de certa forma acompanhar de perto o processo de desenvolvimento do PAC Social no Complexo entre abril de 2010 a abril de 2011. O projeto ainda se estenderia até setembro de 2011, conforme estabelece o contrato do trabalho social. A empresa terceirizada deveria permanecer no território por seis (6) meses, após a entrega das obras físicas.

Desde o início, o que me motivou a entrar no programa, tanto como técnico quanto como pesquisador, foi a possibilidade que teria de fazer uma avaliação de dentro do *locus* pesquisado. Acreditava que dentro do processo poderia observar de perto os arranjos políticos que desencadeiam nas políticas públicas. Para isso, conforme dito na introdução, foi preciso considerar os entendimentos sobre processos de formulação, implementação e avaliação das políticas para que os instrumentos de investigação pudessem ser construídos e pensados de acordo com a realidade local.

De acordo com Menicucci (2006), a implantação (ou implementação) de uma política pública é dotada de autonomia e envolve decisões, além de ser um processo de adaptação permanente devido às mudanças que ocorrem no contexto da implementação. Na maioria dos casos – e no PAC Social não foi diferente, vide o momento das chuvas e a entrada das forças militares no Complexo do Alemão –, durante a fase de implementação a dinâmica e a correlação de forças entre os atores, as disputas, os conflitos e os acordos entre eles obrigam

os gestores a reavaliarem a formulação das propostas em seus prazos, nas formas como o programa será implementado e até mesmo no conteúdo dos projetos.

No caso específico das políticas sociais, segundo Cano (2004), estas podem ser entendido como uma intervenção sistemática planejada com o objetivo de atingir uma mudança na realidade social. Para tal “mudança”, junto com as intervenções em infraestrutura, a proposta do governo federal para o PAC Social indicava a necessidade de participação popular na implementação do programa como instrumento agregado que viabilizaria ações transformadoras para população do Complexo do Alemão, tendo em vista o histórico de precariedades na região.

Para que pudesse identificar em que medida a participação popular contribuiu para ações transformadoras, como as propostas oriundas da sociedade civil obtiveram validade e reconhecimento para execução, perante o governo e a iniciativa privada, e principalmente, quais grupos participaram com mais ou menos intensidade, porque, onde e de que forma participaram, seria preciso construir uma avaliação, ou melhor, um “juízo de valor”, conforme descreve Faria (2005).

Para esse autor, as análises críticas sobre os processos de implementação de políticas públicas no Brasil continuam bastante incipientes, consequência da falta de diálogo entre áreas e campos distintos de saber, principalmente quando se trata de abrir novas frentes de investigação aliando os estudos da administração pública com as áreas da ciência política e sociologia. Isso porque as últimas duas se omitem quando consideram estudos dessa natureza como “subáreas” por produzirem o que “os cientistas sociais dizem ser ilegítima: um juízo de valor ou mérito”. Esse aspecto distanciador (e omissivo) das ciências sociais sobre os estudos avaliativos das políticas públicas denotaria uma concepção “gerencialista”, onde o que prevalece é a avaliação como instrumento administrativo e, portanto, “como função supostamente alheia às disputas propriamente políticas”. (Faria, 2005:101)

Para Faria,

“a política de avaliação das políticas públicas está longe de se restringir a questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, posto que a avaliação pode também, por exemplo, ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático”. (Faria, 2005:100)

Nesse sentido, utilizando a perspectiva de Faria, a ideia de avaliação do PAC Social aproxima-se do que Lobato (2004) denomina como “avaliação política” da política. Diferente de uma avaliação que privilegia “o caráter administrativo ou de auditagem, restritas ao cumprimento dos processos predeterminados pelos programas ou projetos, ao uso probro dos recursos e à entrega do produto... em um caráter fiscalizador”, o objetivo dessa pesquisa é justamente considerar “a dinâmica de como as decisões são tomadas, com interesse especial na forma pela qual a política é formulada”. (Lobato, 2004:242).

Ainda segundo Lobato,

“atualmente, são fundamentais, na avaliação de políticas públicas, elementos como o papel dos participantes e interessados na política (stakeholders, reconhecidos ou não como atores), a estrutura e dinâmica de decisão dos agentes, as especificidades de cada um e as relações entre os níveis de governo... indica a necessidade de considerar o caráter normativo da política pública” (Lobato, 2004:242).

Considerando os entendimentos expostos, o objetivo dessa pesquisa é justamente avaliar os mecanismos disponíveis para participação popular e apontar quais os impeditivos para constituição de um espaço democrático de decisões e de controle da própria sociedade beneficiada pelas políticas. Por meio de entrevistas e pesquisas documentais sobre do início do programa, busquei entender em que bases metodológicas todo o trabalho social se orientou, em sua proposta inicial, bem como se estabeleceu o desenho organizacional para implementação do programa. Contudo, para o estudo empírico das relações entre os atores políticos nessa arena do PAC, os dados que compartilho remetem ao período estabelecido para pesquisa de campo, conforme citado acima.

Para compreender como as relações entre os sujeitos estavam estabelecidas e porque o programa funcionava daquela forma, tive que mergulhar naquela realidade do PAC das Favelas. Escutar moradores revoltados com o “descaso das autoridades”, abraçar mães de família emocionadas por saber que sairiam de suas moradias insalubres para morar em unidades habitacionais do PAC, conversar com comerciantes, desabrigados, funcionários do trabalho social oriundos das comunidades, etc. Enfim, deixar que as vozes caladas por décadas pudessem me orientar naquele espaço de múltiplos saberes e performances. De muitos anseios e limitadas alternativas...

2.2 – Metodologia aplicada

A metodologia que utilizei na pesquisa teve como princípio uma postura participante no campo das observações, mas sempre em uma posição incômoda de ser ao mesmo tempo *o pesquisador* – preocupado com aplicação de instrumentos de pesquisa, com os prazos, e principalmente, com a necessidade do cuidado nas observações de culturas distintas a minha – e *o técnico do governo*, responsável pelo acompanhamento do programa. Ao mesmo tempo em que pesquisava, respondia institucionalmente sobre o objeto que eu refletia.

A opção por uma etnografia da política local, tinha como meta a pretensão de entender como os atores políticos enxergavam as práticas e os instrumentos utilizados para implementação do programa. Contudo, no cotidiano das relações entre sujeitos subalternizados e gestores públicos, bem como as relações dentro de cada grupo, mostraram-me que os entendimentos em torno da proposta eram tão variados quanto as origens e os lugares de fala de cada sujeito participante. Mas, todos estavam de certa forma amarrados a uma mesma “teia de significados” que orientava as práticas para uma mesma direção.

Geertz (1989) afirma a importância de se estabelecer uma prática interpretativa que busque os significados atribuídos pelo “nativo” – aqui, os sujeitos participantes dessa arena do PAC - ao objeto pesquisado. Meu esforço para apresentar como essa política pública foi conduzida, aproxima-se do que Geertz aponta como uma “prática etnográfica”. Para o autor, não se trata somente de uma questão de método, onde “praticar a etnografia é estabelecer relações, selecionar informantes, transcrever textos, levantar genealogias, mapear campos, manter um diário, e assim por diante”. Para o autor, o esforço intelectual está “no risco elaborado para uma ‘descrição densa’”. Essa “descrição” deve levar em consideração os diversos significados que um mesmo ato pode ter em contextos idênticos, como por exemplo o ato de piscar, que pode ser um simples tique nervoso, ou “o ensaio da farsa da imitação de piscar”. (Geertz, 1989:16).

Contudo, mesmo havendo a possibilidade de construção de inúmeras interpretações sobre uma mesma manifestação cultural – além do incômodo da dupla jornada obrigatória e a certeza que os entendimentos são múltiplos, sendo eles displicentes ou intencionais – foram minhas anotações de campo que me permitiram de alguma maneira demonstrar empiricamente – ou pelo menos se aproximar - como as relações estavam estabelecidas e como cada sujeito entrevistado “lia” a dinâmica de implementação do programa.

Antes de ir a campo, para “organizar o olhar”, defini no início do projeto quatro (4) objetivos específicos que me ajudariam a identificar em que medida a proposta governamental

de trabalho social no PAC estava de acordo com as demandas da região, com os objetivos estabelecidos pelo MCIDADES e a CAIXA, e mais importante, como essa proposta foi implementada no território. Dessa forma, estabeleci os seguintes passos:

- 1) Identificar as principais instâncias de representação do Estado e da sociedade civil, bem como os tipos de participação popular (grupos, movimentos e associações) e os espaços onde essa participação acontece. Nesse caso, o objetivo foi verificar quem são os grupos, de onde estavam "falando" e quais espaços cada um deles atuou, além de verificar quem e quais interesses eles representavam. Para isso analisei o banco de dados do PAC, as atas das reuniões e realizei entrevistas semi-estruturadas;
- 2) Verificar o grau de relevância e efetividade da participação popular sobre a formulação, implantação e monitoramento das políticas de interesse da comunidade, considerando as formas como as lideranças comunitárias se orientam, tendo em vista os mecanismos disponíveis de comunicação e difusão das informações. Aqui verifiquei quem de fato "fez a diferença" no PAC e como fez. Para este tópico também analisei o banco de dados do PAC, as atas das reuniões e realizei entrevistas semi-estruturadas;
- 3) Verificar o grau de compromisso das diversas instâncias governamentais e da iniciativa privada em reconhecer e legitimar institucionalmente a participação popular. Investigar qualitativamente qual a percepção dos agentes do estado e do consórcio de empresas privadas (em diversos níveis hierárquicos e funções) sobre os cidadãos beneficiários do PAC e, ainda como esses agentes percebem os objetivos do programa nos territórios. Para esse tópico defini como instrumento entrevistas semi-estruturadas com *informantes-chave* do processo, divididos institucionalmente da seguinte forma: um (1) do Consórcio Rio Melhor; dois (2) do Canteiro Social/Agência XXI; um (1) do Escritório de Gerenciamento de Projetos/Casa Civil; e um (1) da Secretaria de Governo. Total de seis (6) entrevistas;
- 4) Por fim, analisar a percepção das lideranças comunitárias sobre o PAC e a proposta de participação popular. Para esse tópico também defini como instrumento de análise qualitativa entrevistas semi-estruturadas. Os entrevistados foram pessoas que tiveram um papel bem relevante em todo processo de organização e

mobilização local. Dessa forma dividi: três (3) presidentes de associação e três (3) lideranças do terceiro setor. Total de seis (6) entrevistas.

É importante ressaltar que a possibilidade de trabalhar como gestor possibilitou-me ter acesso a espaços, reuniões, discussões e documentos que pesquisadores “de fora” talvez tivessem maior dificuldade para obter. Mas, as hierarquias governamentais – com as legitimidades atribuídas a cada sujeito em um determinado espaço de poder – também me impediam implicitamente de ter acesso às instâncias superiores de decisão estatal. Algumas reuniões não precisavam da presença de um simples assessor técnico de campo.

Para organização da parte descritiva - terceiro capítulo -, procurei ao longo do texto articular a experiência de campo com o aporte teórico selecionado para subsidiar as discussões e o olhar empírico. Após apresentação dos atores que atuaram diretamente na execução do trabalho social no território, bem como os espaços disponibilizados para participação popular, organizo a descrição em três etapas: a entrada no Complexo; trabalho social pós chuvas de abril 2010; e a ocupação militar.

Os três momentos, além de servirem como recorte temporal, foram significativos para evidenciar a postura implementadora que o trabalho social assumiria no território. Em cada uma dessas fases pude identificar situações marcantes na relação entre os atores envolvidos no trabalho. Ora reafirmavam-se práticas distributivas que privilegiavam setores estratégicos para o governo. Ora evidenciava-se a resistência de grupos minoritários por uma implementação do trabalho social mais democrática e plural.

2.3 – Atores e espaços de participação

Na apresentação das propostas e orientações do governo federal discorri sobre os quatro (4) entes responsáveis diretamente pelo planejamento, execução e monitoramento das ações do PAC Social – MCIDADES, CAIXA, Governo do Estado do Rio de Janeiro e Moradores. Aqui, detalho quais grupos/segmentos, empresas, instâncias governamentais e da sociedade civil que estiveram envolvidas diretamente na implementação do programa no território. Os atores e seus respectivos grupos na arena política do Complexo do Alemão:

Governo do Estado

Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-Rio) / Sec. de Estado da Casa Civil - Gerenciamento do PAC. Coordenação, fiscalização e supervisão do trabalho social do PAC desde nov. de 2010;

Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) - Coordenação, fiscalização e supervisão do trabalho social do PAC até nov. de 2010;

Secretaria de Governo (SEGOV) - Representação política do governador e do vice-governador nas comunidades contempladas pelo PAC no Complexo do Alemão;

Secretaria de Estado de Obras (SEOBRAS) - Contratante do PAC, responsável pelo pagamento das empreiteiras;

Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) - Executora, divulgadora e negociadora com as empreiteiras do PAC;

Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) - Consecução da titulação de interesses. Ligada a Secretaria Estadual de Habitação é responsável pela regularização fundiária.

Sociedade Civil

Consórcio Rio Melhor (CRM) - Formado pelas empreiteiras Odebrecht (líder do consórcio), OAS e Delta executam as obras de infraestrutura e transporte (teleférico) que estão no escopo do PAC. No PAC Social do Complexo do Alemão foi a responsável pela contratação e terceirização do trabalho social. Possui Equipe Técnica do Trabalho Social (ETTS – CRM) própria. Atuou sob fiscalização da SEASDH, EGP-Rio e EMOP (até nov. 2010), somente EGP-Rio e da EMOP (a partir de nov. 2010);

Agência XXI / Instituto Dialog - Empresa terceirizada e principal responsável pela execução do trabalho social no PAC Social (ETTS – Agência XXI);

Listen Consultoria - Empresa “quarteirizada” pela Agência XXI, responsável pelo censo domiciliar e empresarial no Complexo. Gerenciadora do banco de dados do trabalho social;

Associação de moradores – No Complexo do Alemão são 12 A.M. com a função de articulação política e partidária. "Ponte" entre a comunidade e o governo do estado. Vistos por parte dos gestores do programa como "colaboradores" para implementação de políticas de Desenvolvimento Sustentável (DS), Gestão de Impactos (GI) e Gestão Compartilhada;

Empreendedores locais - Alvo da política pública. Vistos pelos gestores do programa como "colaboradores" para implementação de políticas de Desenvolvimento Sustentável (DS), Gestão de Impactos (GI) e Gestão Compartilhada;

ONGs / Entidades de representação comunitária – Composto por cerca de 70 instituições mapeadas, são alvo da política pública. Vistos por parte dos gestores do programa como "colaboradores" para implementação de políticas de Desenvolvimento Sustentável (DS), Gestão de Impactos (GI) e Gestão Compartilhada.

Exército/Forças de pacificação - Atuou como mantenedor da "pacificação" das comunidades, após invasão das favelas pelo Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro (BOPE) em novembro de 2010;

Mercado varejista de drogas - Atuou como "facilitador de entrada" das políticas nas comunidades locais. Função não reconhecida formalmente, mas ator com grande poder de veto na dinâmica local, até a ocupação militar;

Representações legislativas locais (vereadores e dep. Estaduais) - Atuam como articuladores políticos locais e “fiscalizadores” do PAC. Representações institucionais legislativas do governo do estado no território.

Moradores não-organizados - Alvo da política pública. Vistos pelos gestores do programa como principais beneficiários do programa, também são reconhecidos como "colaboradores" na implementação de políticas de Desenvolvimento Sustentável (DS), Gestão de Impactos (GI) e Gestão Compartilhada.

Com relação aos espaços disponibilizados no território para participação no PAC Social, alguns foram centrais para reificar determinados comportamentos entre gestores e população. Contudo, também serviram como espaço para o exercício de práticas que visavam novas formas de organização da vida, assim como para resistência e militância “contra as práticas abusivas do PAC”. Cabe nesse momento somente listar os mais importantes, junto com seus propósitos institucionais, para analisar em um segundo momento sua dinâmica operacional. Vejamos:

Canteiro Social – espaço criado para ser a referência do PAC Social no território, conforme orientação contida nos manuais e instruções normativas. Era no Canteiro Social que grande parte da equipe técnica do trabalho social da Agência XXI atuava no atendimento aos

moradores. Todos os sorteios de unidades habitacionais, os encontros de integração, as eleições das comissões gestoras dos condomínios, as ações que visavam a geração de trabalho e renda, as reuniões da comissão de acompanhamento das obras e parte dos fóruns comunitários aconteceram nesse espaço. Também foi central na articulação entre as instâncias representativas e principal canal de entrada de demandas da população. Atores políticos importantes na definição das formas de implementação do PAC Social "viveram" naquele espaço, e atuaram de maneira significativa no encaminhamento e na execução de pedidos que muitas vezes vinham “de cima”, a revelia do que estava previsto nos manuais e instruções que direcionavam o trabalho social no território. Enfim, a maior parte das ações realizadas, tanto no eixo GI quanto no DS, ocorreram nesse espaço institucional de participação do PAC Social.

Canteiro de Obras (Consórcio Rio Melhor - CRM) – nesse local funcionou toda a gestão administrativa e técnica das obras. Atuavam no canteiro de obras os gestores das empreiteiras, da EMOP e do trabalho social do CRM. Era nesse espaço que aconteciam as reuniões semanais de todas as equipes técnicas do trabalho social – do governo, da Agência XXI e do CRM – que tinham como gerenciar as ações desenvolvidas no território e estabelecer prazos e metas para as próximas ações.

Centro de Geração de Trabalho e Renda (FAETEC) – nessa escola de ensino médio técnico, foram realizadas reuniões entre a equipe técnica da Agência XXI e a comissão gestora do condomínio Itaóca 1174, além de palestras educativas sobre consumo consciente de luz e água pelas concessionárias responsáveis.

C.E. Tim Lopes – nesse colégio de ensino médio construído pelo PAC, até o momento, foram realizadas oficinas de capacitação para geração de trabalho e renda, encontros entre lideranças comunitárias - muitos encontros fomentados por instituições bancárias que passaram a se interessar pelo Complexo do Alemão, após a ocupação militar -, e práticas orientadas de ferramentas de ensino à distância.

ONG Raízes em Movimento – após a passagem do presidente da ONG Raízes em Movimento pela gestão do Canteiro Social, pois foi no início da implementação o gerente do

projeto pela Agência XXI, a sede dessa organização tornou-se o principal núcleo de resistência e crítica a forma como o PAC estava sendo implementado no território. Nesse local constituiu-se o Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM) que agrega cerca de vinte e duas (22) ONGs atuantes em diversos segmentos sociais.

Associações de moradores – as sedes das associações de moradores, além da referência local para formalização de propriedades, manobra de água e central de recebimento de correspondências (cartas e contas), também serviram como bases políticas, reconhecidas pelo governo do estado. Tiveram suas portas abertas para a parceria articulada entre Secretaria de Governo (SEGOV), EMOP e os próprios presidentes das associações.

Esse mapeamento permitiu-me identificar “quem fez a diferença” na dinâmica construída, não só no PAC Social, mas também no PAC como um todo - de forma mais limitada pelo campo de análise que me cabia. As informações levantadas tanto subsidiaram a descrição de como os fluxos de encaminhamento estavam montados na prática, como me possibilitaram mostrar quais grupos e sujeitos tiveram maior relevância na implementação do programa com suas possibilidades de barganha e veto. Como o trabalho social foi entendido e executado de fato. Contudo, todas as relações entre instâncias representativas, tanto da sociedade civil como do Estado foram apresentadas aqui nesse trabalho de maneira "institucional". Quer dizer, procurei não utilizar nomes para não correr o risco de "pessoalizar" relações e dinâmicas que no fundo estão legitimadas pela forma como o próprio Estado é constituído a cada quatro anos, além da preocupação com a integridade das pessoas no processo.

Ao longo do trabalho verificaremos que o que me orienta nessa pesquisa não é a busca por uma explicação ontológica de um determinado tipo de comportamento social, mas apontar possíveis causas para ela. É muito provável que uma prática clientelista no território não seja a essência formadora de um determinado grupo social, mas o resultado de um conjunto possibilidades estruturais e institucionais que consolidam tal prática assimétrica e desigual entre os sujeitos na arena política.

Capítulo 3 – O PAC Social no Complexo do Alemão: a dinâmica política e a participação popular na implementação do programa no território

Se o valor se manifesta na relação de troca, a troca não cria valor, antes pelo contrário, o valor da mercadoria é o que rege as suas relações e determina as suas relações com as demais. (Karl Marx, *O Capital*)

Nas últimas duas décadas, principalmente a partir dos anos 1990 – período de grande radicalismo dos ideais liberais em países de capitalismo tardio – com a organização e o fortalecimento dos movimentos sociais, alguns espaços de interlocução entre sociedade e Estado foram criados. Tais espaços têm como objetivo tornar as demandas de grupos subalternizados mais visíveis, legítimas e efetivas na ação política estatal. Desde então, para além do exercício da representação, tornou-se um princípio na democracia brasileira a implementação de políticas que consideram a necessidade de ampliação dos canais de participação e controle da sociedade junto ao Estado²⁰.

Todo esse movimento trouxe para o centro das discussões o papel real dessa participação popular, bem como o grau de eficácia dessas políticas que buscam o reconhecimento e a legitimação desses grupos historicamente subalternizados na esfera pública brasileira. Contudo, se levarmos ao “pé da letra” a ideia de esfera pública como o “espaço insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro” (Avritzer, 2004:708), tendo em vista a cultural assimetria entre os sujeitos, que marcam historicamente as relações sociais no Brasil e determinam ainda hoje quem possui a palavra final, qualquer proposta de esfera pública plural, democrática e participativa apresenta-se, de início, bem comprometida.

²⁰ Um bom exemplo neste sentido é o Conselho Municipal de Assistência Social embasado pela Lei 8.742 de 07/12/93 como instância local de formulação de estratégias e de controle da execução da política de assistência social, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Dessa forma, para que possamos entender com mais clareza as relações sociais que permearam a arena política do PAC no Complexo do Alemão, faço uma “descrição densa” do processo de implementação do programa, para em seguida analisá-la embasado no aporte teórico que discute os conceitos sociedade civil e esfera pública, além da ideia de reconhecimento, capital político e participação que serão fundamentais para apontarmos concretamente, tanto os impedimentos, quanto as possibilidades de participação popular autônoma e efetiva na elaboração, implementação e acompanhamento do programa na região.

3.1 – A entrada no território: “O Complexo do Alemão vai mudar”

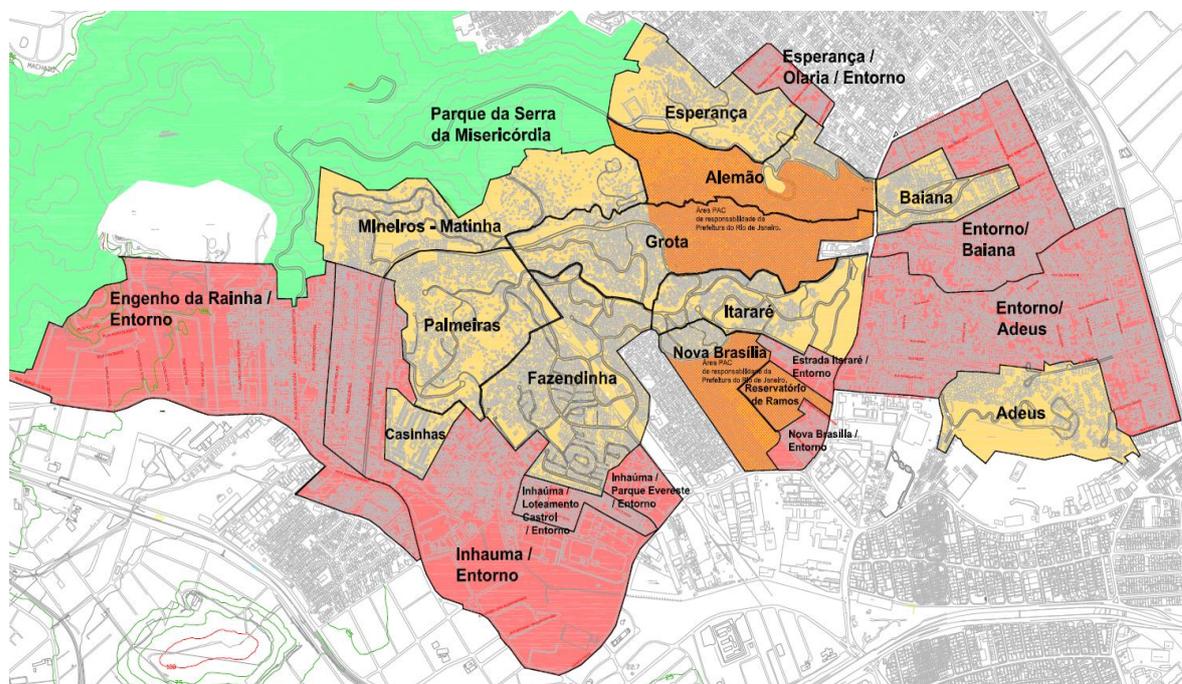
Esse foi o *slogan* utilizado pela Agência XXI e o governo do estado para mostrar aos moradores do Complexo do Alemão o tamanho da intervenção sócio urbanística que o território sofreria ao longo de três anos e seis meses de PAC das Favelas. Até que se chegasse a execução dos projetos de construção civil – que vão do emblemático sistema de transporte via cabines suspensas (teleférico), aos conjuntos habitacionais – um confuso caminho foi percorrido por agentes governamentais, técnicos sociais, engenheiros, lideranças comunitárias, ONGs e moradores em geral, para que o Programa de Aceleração do Crescimento também contemplasse as demandas pessoais e coletivas daqueles envolvidos em sua implementação.

No Complexo do Alemão, parte do PAC ficou alocado na prefeitura do Rio que atendeu as comunidades da Grota, Nova Brasília, Reservatório de Ramos e parte da comunidade do Alemão. A maior parte, que contempla os Morros da Baiana, Itararé/Alvorada, Adeus, Esperança, Palmeiras, Fazendinha e parte do Morro do Alemão, esteve sob responsabilidade do governo do estado, parte analisada por essa pesquisa.

Segundo informações do Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria de Estado da Casa Civil (EGP-Rio), a divisão dos territórios aconteceu em Brasília devido aos recursos disponibilizados para prefeitura - R\$ 106,7 milhões, sendo R\$ 80 milhões da União e R\$ 26,7 milhões do município do Rio de Janeiro²¹ - e o estado – total de R\$ 995.311.700,00, com a contrapartida do governo estadual. De acordo com a mesma secretaria, como o governo

²¹ Informações no site da Secretaria Municipal de Habitação: <http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/pac.htm>. Em 24/04/2011.

do estado teria a maior parcela dos recursos do PAC, e o município definiu que não construiria unidades habitacionais, o PAC estado se encarregou de abarcar o maior número de áreas e desenvolver as maiores obras, as chamadas "estruturantes".



Mapa 2 - Complexo do Alemão – áreas de intervenção PAC Estado / PAC Prefeitura (Listen Consultoria)

Para presidente da Associação de Moradores do Morro do Adeus, a divisão dos territórios, bem como a definição de quais comunidades seriam contempladas com as obras do PAC - inclusive as estações do teleférico - também foi resultado da postura que as lideranças comunitárias tiveram no momento que o programa chegou ao Complexo do Alemão e a abertura com o governo que cada presidente tinha diante dos executores do projeto.

Quando acabou essa festividade toda eu subi até o alto do morro botei a mão na cabeça falei: meu Deus, e agora o que eu vou fazer, está tudo destruído... o que eu vou fazer? Aí eu acredito que Deus me ouviu e falou: - calma, minha filha... calma que Eu tô preparando uma surpresa. E aí quando eu fui na secretaria do Nelson de Carvalho, que ele era da habitação, e por lá tava tramitando o PAC, e eles tinha um prazo para entregar a documentação pra Brasília, e não existia Morro do Adeus no PAC, aí eu me desesperei... eu chorei muito e fiquei desesperada... [ele disse]: - calma Ceinha, calma... isso tem que ser enviado pra lá se não vamos perder a verba. Minha calma não existia naquele momento. E aí, começamos a buscar a documentação, que aqui não tinha direito, documentação da associação... eu tava entrando naquele momento, peguei a associação com quarenta e dois mil de dívidas...

quer dizer, eu peguei a associação completamente destruída. Não tinha administrador, contador, não tinha nada. E foi nessa turbulência toda que eu entrei, e depois a decepção de não estar inserida no PAC do Morro do Adeus. Falei: - poxa, o que as pessoas vão achar de mim... que presidente é essa que não consegue uma grande obra... se vai ter do lado de lá, não vai ter do lado de cá... aí eu comecei a entrar num processo de loucura. Foi quando... poxa... eu... fiquei... triste, mas ao mesmo tempo não desisti. E o Noel, Fernando, Willian diziam que tinha jeito e a minha secretária, ela é meu crânio, minha cabeça... e aí tiramos fotos da comunidade toda... toda, toda, toda. Nós fizemos um sumário, levamos até o Ícaro Moreno (presidente da EMOP), através do Fernando Willian (Secretário de Assistência Social do município do Rio de Janeiro).

Já o vice-presidente da Associação do Morro dos Mineiros/Matinha, compartilhou que sua comunidade não obteve o mesmo resultado. O Morro dos Mineiros/Matinha possui a segunda maior taxa de desemprego (13,6%), o pior percentual de ligação ao sistema oficial de abastecimento de água (9% possuem ligação interna domiciliar à rede) e a segunda maior proporção de domicílios sem energia elétrica (2,4% contra 3,0% do Morro da Esperança) entre as doze comunidades. Mesmo o presidente anterior da associação tendo trabalhado para campanha eleitoral do prefeito eleito Eduardo Paes, nenhum projeto foi desenvolvido no território.

[O PAC] é sempre bem vindo, na realidade nós não podemos negar que beneficiou muito. Essa foi uma grande esperança que nós sempre tivemos de ver alguma coisa acontecer aqui no Complexo do Alemão, como também, gostaríamos ver acontecer assim em todas as comunidades carentes. Pra gente é um prazer ver isso acontecendo, embora nós saibamos que faltou muita coisa ainda, a maneira a qual o PAC chegou na comunidade, entendeu? A maneira a qual foi conduzido todos os processos... isso aí as vezes que deixa a gente um pouco frustrado, tá entendendo? Por que, por exemplo, aqui na nossa comunidade dos Mineiros, não teve investimento nenhum do PAC... inclusive nós estamos buscando, estamos reivindicando e nada acontece. Já vieram pessoas aqui nos visitar, tá entendendo, pra ver nossas necessidades... as necessidades estão aí evidentes, a carência... inclusive falta de saneamento básico, as ladeiras que dão acesso as residências sem calçamento, entendeu, as valas abertas, lixos espalhados e jogados dentro das valas, entendeu, e por enquanto não tá acontecendo nada por parte do PAC aqui na comunidade dos Mineiros. E nós estamos querendo saber por que isso não aconteceu. [Sobre isso], pra ter uma dedução precisa é meio difícil, por que isso as vezes envolve várias questões... quem poderia dar uma resposta melhor são os organizadores.

De acordo com o EGP-Rio, a definição de quais e onde as obras aconteceriam, bem como quais morros teriam uma estação do teleférico, "foi técnica" da EMOP. A escolha do Complexo do Alemão, bem como quais comunidades que receberiam as obras, levou em

consideração os baixos índices de desenvolvimento humano, além do diagnóstico realizado por uma empresa para Prefeitura em 2006. No caso das estações, os locais foram definidos em conjunto com a empresa francesa *Pomagalski S.A.*²², após sobrevoos e caminhadas pela área. O governo entrou neste território, em 2007, com a Secretaria de Obras (SEOBRAS) e com visitas do vice-governador do estado do Rio de Janeiro e o presidente da EMOP para conhecer o território. Essas instâncias governamentais foram as primeiras a entrar nas comunidades e tinham como meta "alcançar o maior número possível de moradores com um sistema eficaz de mobilidade urbana". Andaram pelas comunidades e foram acompanhados por alguns presidentes de associação em todo trajeto.

Contudo, mesmo representantes da SEOBRAS e EMOP tendo realizado audiência pública em setembro de 2007²³ - onde apresentaram seus conjuntos de intenções para o território a presidentes de associação de moradores, outros representantes governamentais e empresas privadas responsáveis pela implementação do programa -, para o presidente da ONG Raízes em Movimento e morador da localidade, a priorização das ações, bem como quais projetos seriam implementados, não foram discutidos com a população. Para ele, inclusive, com relação ao maior projeto do PAC no Complexo do Alemão – o teleférico – este não era uma demanda local. A população se beneficiava do transporte informal e tinha suas necessidades atendidas, não percebendo problema com relação ao transporte que justificasse tamanho investimento de recursos públicos.

Após encontros e ajustes entre representações governamentais e do consórcio de empreiteiras, pois os projetos urbanísticos (as obras) já estavam praticamente definidos, a entrada oficial e sistemática no território acontece em maio de 2008, com a realização do Censo Empresarial e Domiciliar das Favelas. O "Censo Favelas" foi uma ação gerenciada pela Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio do EGP-Rio, que tinha como principal objetivo mapear as casas / estabelecimentos comerciais / igrejas / associações etc., identificando a situação dos moradores nesses locais de intervenção das obras. Esse trabalho serviria como

²² Realizada em parceria com a POMAGALSKI S.A. (POMA), empresa especializada em transporte por cabo, com 7.700 intervenções em 73 países de cinco continentes, entre elas o teleférico na Cordilheira dos Alpes e o Metrocable das comunidades colombianas de San Domingo e Comuna 13 (em construção), a Empresa de Obras Públicas do Rio de Janeiro (EMOP), o projeto do teleférico no Complexo do Alemão seguiu o mesmo modelo implantado na comunidade de San Domingo, em Medellín, na Colômbia, por apresentar as mesmas características territoriais, tanto no que diz respeito a geografia local, quanto nas condições de vida precárias da população local. O objetivo, segundo a EMOP fazer dessas estações locais integrados a equipamentos sociais, como escolas, creches, bibliotecas e áreas de lazer.

²³ http://www.emop.rj.gov.br/ata_aud_alemao.asp

base para que aos mesmos fossem apresentadas as três formas de negociação indenizatória – indenização, compra assistida ou unidade habitacional. Tinha também como objetivo identificar os perfis das comunidades, visando subsidiar as obras e melhorias na infraestrutura no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além das ações que seriam implementadas pelo PAC Social.

Segundo o EGP-Rio, com o censo empresarial, o governo tinha como meta "mapear todos os empreendimentos existentes nas comunidades e seu potencial econômico, além do perfil dos empreendedores", buscando "incentivar a formalização das empresas existentes nas comunidades e realizar parcerias com empresas do entorno, criando uma cadeia produtiva na região". No censo residencial, o objetivo foi conhecer o perfil detalhado dos moradores das comunidades e conhecer seus principais problemas "a partir do ponto de vista dos moradores para futura implantação de políticas públicas por parte dos governos". Conforme orientação da CAIXA, todos os recenseadores foram recrutados das comunidades do Complexo e treinados para realização do trabalho. O período de coleta das duas pesquisas foi de maio de 2008 e julho de 2009, e os resultados finais apresentados em março de 2010.

Mesmo com todo movimento de identificação das áreas que precisariam de maior atenção, não só na parte de infraestrutura, mas na sua dimensão social, a entrada da equipe do trabalho social aconteceu após o início das obras. Uma das coordenadoras do trabalho social da EGP-Rio – eram somente duas no início, uma no EGP-Rio e outra vinculada a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) -, compartilhou em uma das entrevistas que realizei que “a entrada do Governo, desde o início, foi bem conturbada”.

No início da implementação do programa em 2008, mesmo havendo orientação do MCIDADES que o trabalho social deveria ser parte integrante da intervenção urbanística, houve grande resistência por parte dos encarregados pelas obras – tanto do governo como das empreiteiras – em reconhecer a importância do “trabalho com as pessoas”. Quem coordenava a mobilização do trabalho social era a SEOBRAS, junto com a EMOP e o trio de empreiteiras, que conduziam estritamente o TS como instrumento de convencimento dos moradores para negociar e sair de suas residências. A obra precisava acontecer. Segundo uma das coordenadoras do PAC Social, “houve muito desgaste interno no governo e com os próprios moradores – principalmente com as lideranças comunitárias”.

Diante do cenário conflituoso, o MCIDADES decidiu que o trabalho social deveria ser conduzido por uma secretaria que lidasse com o tema – no caso a SEASDH. Contudo, a Casa

Civil foi chamada, através do EGP-Rio, para supervisionar todos os projetos denominados estruturantes do governo, incluindo o PAC. Dessa forma, o EGP-Rio indicou e articulou com o Consórcio Rio Melhor a contratação da empresa terceirizada para execução do trabalho social no Complexo do Alemão.

Para a coordenadora do PAC Social, na época, SEASDH,

as dificuldades foram desde o início. Havia um descrédito e desconfiança muito grande por parte dos moradores. Também desconhecimento e falta de respeito pelo trabalho social por parte dos consórcios. Finalmente, dificuldade por parte da Caixa em aprovar a proposta do escopo [do trabalho social], querer detalhamento a cada 3 meses de tudo. O processo era novo pra todos inclusive o modelo de medições. O social não é tangível, faz parte de uma construção com esforços coletivos. A CAIXA como banco queria produtos mensuráveis... além disso havia muita dificuldade por conta das incursões policiais, tiroteios e tráfico. Cumprir metas era desafio!

Para a coordenadora do EGP-Rio,

No que diz respeito ao contrato, não tivemos nenhuma dificuldade. A dificuldade foi no território e perante as empresas de engenharia e a própria EMOP. No início todos achavam que o social atrapalhava, pois os moradores não saíam de suas casas no ritmo desejado pela obra. Depois que eles foram esbarrando em problemas mil, resolveram ouvir o social e nos ter como parceiros. Era muito complicado fazê-los entender que a realocação tinha que ser na conversa e no tempo que os moradores necessitavam. Para isso o compasso da obra teve que mudar. Essa mudança foi mais no planejamento, onde o tempo de aviso deles para liberar frente de obra foi adiantado. Tivemos que enfrentar, em muitas reuniões, os engenheiros que chegavam a pedir que nos retirássemos da sala de reunião.

Com a aprovação do PTTS e a condução e coordenação desse trabalho institucionalizado nas representações da SEASDH e EGP-Rio, as duas coordenadoras do TS naquele momento afirmaram que “sem jogo de cintura para colocar na mesa de discussões a ideia de uma intervenção que considerasse o Desenvolvimento Sustentável (DS) da região, bem como a priorização da escuta das lideranças locais, o PAC Social teria tido outro rumo”.

Dessa forma, após a definição do papel de cada instância de representação nessa arena política nascente – mesmo que inicialmente mais formal e “de boca” do que institucional – o PAC Social iniciava seus trabalhos. Começava-se a pensar em equipe técnica no governo, um local para receber os moradores e a seleção dos técnicos que atuariam no território, por meio da Agência XXI e seus eixos de atuação.

3.2 – Primeira fase do PAC Social

Com a definição do espaço para atendimento aos moradores – o “Canteiro Social” –, começa uma primeira fase do Trabalho Social (TS). Nesse primeiro momento, iniciado em maio de 2008, abriu-se um processo seletivo para compor a Equipe Técnica do Trabalho Social (ETTS-Canteiro Social), que seriam contratados pela Agência XXI. Esse processo tinha como prioridade contratar moradores da própria comunidade, como já havia sido feito no Censo das Favelas. Para realizar a seleção, houve anteriormente a contratação do Gerente do TS, do coordenador de Gestão de Impactos (GI) e do coordenador de Desenvolvimento Sustentável (DS), respeitando a forma como o trabalho social – PTTS – foi elaborado e aprovado pela CAIXA.

Nesse primeiro momento, convidado pela Agência XXI e “após consultar as bases”, o diretor da ONG local Raízes em Movimento assumiu o cargo de Gerente do TS. Entendia que aceitando o desafio teria condições de “entrar no jogo e articular internamente” em prol dos interesses da comunidade e das reivindicações do Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM), formado no momento por vinte e seis (26) ONGs do Complexo do Alemão e da Penha. Ao assumir, criou métodos e critérios técnicos para a contratação da equipe, inclusive com realização de testes e identificação de perfis para cada área de atuação no TS. Segundo o gerente, sua intenção era “não criar ‘panelinhas’... realizar um processo seletivo abrangente, com ampla divulgação nas comunidades – ONGs, Associação de Moradores, Igrejas, etc... mas bem definido por critérios técnicos, inclusive com a necessidade realização de testes”.

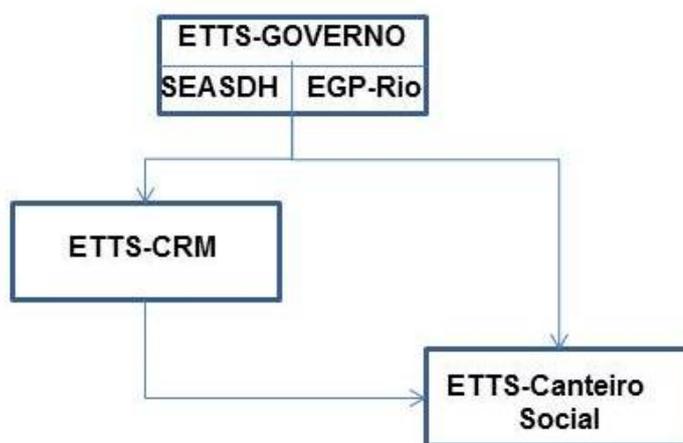
Contudo, dois supervisores que trabalharam diretamente na coordenação do TS – um de comunicação e outro de Desenvolvimento Sustentável (DS) – foram indicados diretamente pelo gerente, considerados por ele “pessoas capacitadas tecnicamente para as funções designadas”. Era preciso “formar a equipe central – um gerente e três supervisores – para ocupar os ‘cargos de confiança’”. Os dois primeiros eram representantes de ONGs que atuavam no CDLSM, junto com o Raízes em Movimento. Para o cargo de supervisor de Gestão de Impactos (GI), como não havia ninguém disponível no CDLSM com o perfil, abriu o processo de seleção do profissional.

Com os “cabeças” do TS definidos, começaram a surgir os primeiros embates entre as Associações de Moradores e a ETTS-Canteiro Social. De acordo com o gerente do TS, os

presidentes, liderados pelo presidente da Associação de Moradores da Grota, queriam fazer suas indicações.

Em algum momento [nos] anunciaram aos presidentes de associação... foi um auê... eu era chamado em tudo quanto era associação de moradores... toda hora mandavam recado querendo conversar comigo. Fizeram reunião, os doze, mandado pelo “cara”... o “Iscariote” mandou me chamar. Fui lá, na mesa, na sala dele, sentei lá, e [ele disse]: - ‘desde que você não deixe de atender as nossas solicitações a gente vai apoiar suas indicações’. Eu pensando... como assim, eu já estou contratado! Parecia que se eu não aceitasse eu seria retirado, sabe? E aí já ‘caguei no pau’ na primeira vez, no primeiro momento. Aí eu falei assim: acho que o caso não é bem esse, eu acho que vcs devem avaliar e saber o que vcs vão reivindicar porque já foram escolhidos os três gerentes: aqui, Manguinhos e Rocinha. O único que é da comunidade sou eu. E aí, pra ter esse cargo tem que ter qualificação técnica e não acredito que vai ter outro com qualificação técnica igual a minha para ocupar o cargo... ou será eu ou será uma outra pessoa de fora da comunidade. Então eu acho bom vocês avaliarem bastante o que vocês acham o que é melhor para comunidade antes de fazer qualquer tipo de reivindicação. [Ele respondeu]: - ‘não! A gente quer que seja você... é que a gente ficou sabendo que vão ter uns cargos lá, a gente quer indicar’. Eu falei: pode indicar! Só não disse que indicar significava estar empregado... mas, contratei gente dele também.

Do lado do CRM, a Odebretch, líder do consórcio, também havia disponibilizado uma Equipe Técnica do Trabalho Social (ETTS-CRM). Como a contratação da Agência XXI aconteceu pelo CRM, a ideia era ter a ETTS-Canteiro Social sob coordenação técnica da ETTS-CRM e a ETTS-Governo coordenando todo o trabalho social.



Fluxo 5 – Organograma do trabalho social

Teoricamente, com a estrutura de ação e *feedbacks* definidos, as duas equipes de campo (CRM e Canteiro Social) do trabalho social, mais uma parte da equipe do censo, passaram a

atuar diretamente no processo de remanejamento, sob coordenação da equipe do governo. Na prática, segundo o gerente do TS desse período, o início do trabalho foi bastante tumultuado pela “pressão e demanda da obra” para iniciar o remanejamento, quando as contratações da equipe técnica ainda não tinham sido efetivadas, sobrecarregando seu trabalho em campo. Além disso, a implementação do trabalho foi dificultada pelo fato de muitas casas, que deveriam ser desapropriadas, ainda não terem sido cadastradas pelo censo. Dessa forma, o gerente “praticamente sozinho” levava os recenseadores ao local, cadastravam a família, para então encaminharem o responsável pela residência para negociação indenizatória. Um trabalho solitário para o tamanho da demanda que precisava ser atendida.

Como foi dito, o PAC Obras desde o início atuou em um tempo “mais acelerado” se comparado com o trabalho do PAC Social. Era preciso realocar as famílias com rapidez, pois o projeto e as construções tinham um prazo a cumprir. Nesse movimento, a ETTS–CRM passou a acompanhar diretamente os engenheiros e arquitetos do CRM responsáveis pelas vistorias técnicas das residências. Esse trabalho consistia em calcular o valor de cada imóvel para encaminhamento a EMOP negociar com o morador. Segundo o gerente do TS, na maioria das vezes os engenheiros abordavam o morador sem qualquer “trato social”, o que no fundo acabava comprometendo o trabalho de quem estava diretamente com o social. Muitas reclamações começaram a chegar ao Canteiro Social, bem como o aumento das abordagens dos técnicos em campo pelos moradores.

Essa percepção distinta do processo de realocação dos moradores entre os atores que atuavam diretamente no processo resultou, inclusive, no fracasso do papel do Comitê de Acompanhamento de Obras. Esse comitê era formado por lideranças comunitárias – presidentes de associação, representantes de ONGs e outras lideranças locais –, representantes governamentais e do CRM. O encontro do comitê aconteceu uma única vez no Canteiro Social e tinha como objetivo trazer para o espaço de participação as dificuldades que as frentes de obra estavam vivenciando no território e os impactos negativos na comunidade gerados pelas obras. Cada representação tinha uma visão distinta do processo: o CRM reiterava a necessidade de se acelerar a negociação com os moradores, os presidentes de associação reclamavam da forma como os engenheiros se reportavam aos moradores na comunidade e os representantes das ONGs apontando problemas na condução do trabalho social. Consequentemente, o consenso não se formou no grupo. Não houve entendimento que

proporcionasse uma gestão compartilhada, chegando ao ponto de um dos grupos exigir a retirada do outro.

Todo esse cenário ainda foi acrescido de um problema interno na ETTS-Canteiro Social. Uma das funcionárias não aceitava o cargo que ocupava e, segundo o gerente, começou a “jogar contra, fechando com o pessoal do CRM”. Todo esse trabalho correspondia ao eixo Gestão de Impactos (GI).

Com relação ao eixo Desenvolvimento Sustentável (DS), o gerente do TS, com os supervisores de comunicação e de DS, realizaram uma série de encontros com moradores e lideranças comunitárias para construção da Agenda de Desenvolvimento Sustentável (DS) do Complexo do Alemão. No período em que estiveram a frente da condução do trabalho social, os três promoveram reuniões nas doze (12) comunidades do Complexo do Alemão, compartilhando com todos que se interessavam, o conteúdo do PTTS – denominado pelo grupo como “a bíblia do trabalho social”. A intenção era “promover o debate democrático, aberto, participando a população dos espaços disponíveis para o apontamento de demandas emergenciais para região”.

Mesmo com todas as dificuldades, conseguiram promover três (3) Fóruns Comunitários de Desenvolvimento Sustentável (DS), onde a produção do trabalho materializou-se em três (3) cadernos denominados: “Construção da Visão de Futuro”, “Construção do Plano de Ação” e “Priorização das Ações”. O primeiro faz uma apresentação do PAC, suas obras, seus eixos e itens de atuação - embasados pelo PTTS –, além de um “retrato” socioeconômico das comunidades do Complexo. O segundo, dividido em seis (6) temas/grupos temáticos – empreendedorismo, trabalho e renda, educação/cultura/esporte e lazer, moradia e questões urbanas, saúde e saneamento ambiental, e organizações da sociedade civil – traz os principais pontos negativos, positivos, desafios e ações em cada tema. O terceiro, basicamente se caracteriza pela compilação do segundo, mas apresentando possíveis ações específicas e comuns aos órgãos públicos e organizações que atuavam no território e participavam dos encontros. A ideia era criar um conselho gestor que materializasse em última instância a proposta de Gestão Compartilhada dos projetos e programas para região.

Essa mobilização também colocou em uma mesma arena grupos distintos das comunidades para dialogar. Eram presidentes de associação, junto com representantes de ONGs e moradores em geral. Em grande parte, junto com os atritos que já ocorriam dentro da ETTS-Canteiro Social e com o CRM, esse movimento desgastou a coordenação do ETTS-

Canteiro Social diante do governo, do CRM e, principalmente com os presidentes de associação que tinham mais força e capacidade de interlocução com Estado e a iniciativa privada.

Ao longo do período em que o grupo do CDLSM esteve a frente da execução do PAC Social pela Agência XXI – de maio de 2008 a dezembro de 2009 -, a postura de incluir e abrir as informações ao público em geral, além do posicionamento crítico que mantiveram dentro do processo, foram minando a figura do gerente do TS, bem como do grupo que o acompanhava, impulsionando – principalmente o gerente - para uma saída sumária do processo.

Antes da saída da equipe, tentando “acalmar os ânimos”, tanto do CRM quanto das lideranças comunitárias – principalmente dos presidentes de associação -, o governo insere no Canteiro Social a representação política da sua Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) para, segundo gerente do Canteiro Social, “coordenar” a equipe de coordenação do TS. Nesse momento, surge uma “nova” representação governamental na condução em campo do PAC Social.

A SEGOV, em sua página na internet, deixa claro qual o seu objetivo diante população e como representante governamental. Sua tarefa é atender o chamado “cidadão-cliente”. Diante de tamanha “desagregação” no território, era preciso interceder em nome das comunidades e do governo, ainda mais em um período especial que antecedia a possível (quase certa) reeleição do governador vigente.

(...) por determinação expressa do Chefe do Poder Executivo Estadual, com drástica redução de sua estrutura, com apenas 15 Supervisões Regionais, dentre as suas múltiplas atividades, deverá colaborar com as demais Secretarias de Estado como um braço extensor, para verificação das ações das mesmas, no sentido de subsidiá-las com informações que ensejem a busca constante da melhoria de qualidade do atendimento ao cidadão em suas necessidades básicas, carências, anseios, em todas as áreas de atuação do governo e em todo o território do Estado do Rio de Janeiro... Por analogia com a empresa privada, o cidadão é o nosso cliente, porque, ao contrário do que muitos pensam, quem gera os recursos para que o poder público possa atender as suas necessidades é o próprio cidadão, com o pagamento dos tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria). O “cidadão-cliente” é o nosso patrão. É ele quem paga o nosso salário. Sem a existência desses pagamentos não precisaria existir SERVIÇO PÚBLICO [grifo deles]. Aliás, por definição, serviço público é SERVIR AO PÚBLICO [grifo deles]. Na verdade os governos, seja a que nível da federação pertençam - federal, estadual ou municipal – não geram recursos. Eles são meros repassadores dos mesmos. Assim é que, não só por respeito e dignidade, **devemos tratar**

o nosso “cidadão-cliente” com a maior eficácia, razão de ser da nossa própria existência [grifo meu].²⁴

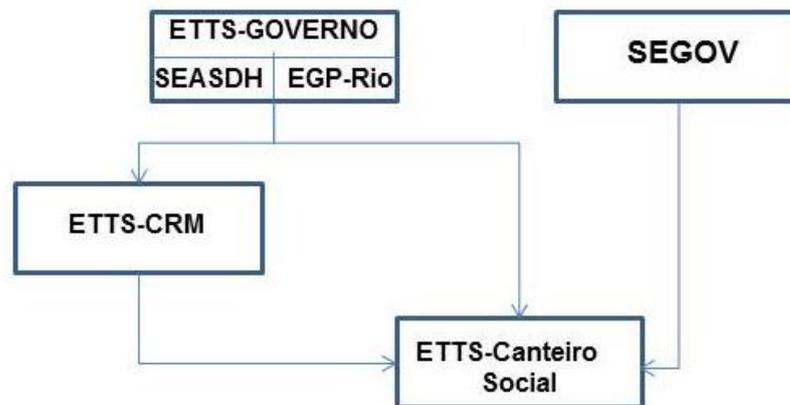
Para o gerente do TS, a entrada da SEGOV no processo é justamente o resultado de como a política institucional entende seus processos e como os governos se organizam para manter-se no poder:

nosso sistema político é perverso demais, a campanha política é permanente, ela não para, né, ela não para, ela é o tempo todo, e aí os agentes desse processo para manutenção e ampliação dessas bases político-eleitorais se usufruem de todas as políticas públicas que são implementadas. Aí estão as bases de todo os empecilhos para poder avançar.

Para ele, seu movimento a frente do TS promoveu inquietações no cenário político, onde presidentes de associação de moradores visavam estreitar seus laços com o Estado, por meio do monopólio da representação comunitária, barganhas eleitorais e possibilidades de acesso aos territórios dominados pelos traficantes locais. Precisavam garantir que esse “trabalho para o governo” traria ganhos simbólicos e materiais com o governo. Nesse sentido, a SEGOV entrou para garantir que os atendimentos a população fossem garantidos, mas sem alterar a correlação de forças já estabelecidas na região, reforçando o papel dos presidentes de associação como principais articuladores territoriais. Logo, o representante do CDLSM a frente do PAC Social no território, definitivamente, era um incômodo no sistema fechado de alianças e compromissos partidário-eleitorais.

A SEGOV criou a figura do “gerente institucional”, alocado dentro do Canteiro Social, local onde a maior parte do Trabalho Social acontecia. O gerente institucional possuía uma “salinha” dentro da sala do gerente do TS. Todo movimento, as ações, decisões, planejamento, tudo que acontecia referente ao TS era compartilhado entre ETTS-Canteiro Social e SEGOV. Cabe ressaltar que, como a relação entre associação de moradores e SEGOV acontecia de forma consistente, pois, era a principal aliança política que o governo deveria garantir na região, muitos dos técnicos que trabalhavam na ETTS-Canteiro Social – indicados pelos presidentes – reportavam-se diretamente ao gerente institucional, deixando o gerente do TS muitas vezes em situação difícil. Segundo o próprio gerente, ficavam como “olheiros” da SEGOV no Canteiro Social.

²⁴ Mais informações: <http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=141044>. Acesso em 03/05/2011



Fluxo 6 – Organograma do trabalho social (com SEGOV)

Em um primeiro momento, diante do cenário de conflituoso, a resistência não foi com a representação SEGOV, mas com a “qualificação” do gerente institucional colocado no Canteiro Social. Esse gerente, inclusive, seria mais tarde remanejado para outra função no processo.

(...) o pior era a qualificação de quem te colocavam do lado... porque se era gerente institucional, tinha que estar do meu lado... o que tinha que fazer de encaminhamento, ou discussão, ou debate, ou resolução junto ao governo era ele que tinha que fazer essa parte para poder destravar as coisas. Se (realmente) tivesse um gerente institucional seria mais isso... institucionalizado pelo governo para poder fazer as pontes. Só que [essa pessoa] era ilustrativa, ou melhor, atrapalhador... era cunhado do Supervisor Regional do Estado – Capital III [também SEGOV], responsável pela região do Complexo do Alemão.

A entrada incisiva e legitimada institucionalmente da SEGOV no processo acabou por colocar em situação complicada a coordenação do PAC Social, formalmente reconhecida pela CAIXA e MCIDADES, na SEASDH e no EGP-Rio. Segundo o gerente do TS, a partir daquele momento, houve uma determinação do governo para que todas as ações do PAC Social passassem pela SEGOV, centralizado na principal referência na região: o Supervisor Regional. Essa decisão criou um impasse político entre as secretarias, pois, a SEASDH naquele momento estava ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT) – aliado do governo na coligação que venceu as eleições de 2006 – e a SEGOV representava o governo, no caso o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A partir desse momento, a relação entre SEGOV, SEASDH e EGP-Rio/Casa Civil tornou-se mais um complicador para implementação do PAC Social, conforme orientação da CAIXA e MCIDADES.

No final de 2009, a saída do gerente do TS, também representante do CDLSM, foi solicitada de maneira incisiva à Agência XXI por todas as partes envolvidas no processo de implementação. Como resultado do trabalho direto da ETTS-Canteiro Social no PAC Social, o balanço da gestão até dezembro de 2009 foi:

- 152 realocações de famílias para o conjunto habitacional da Itaóca 1174;
- 192 realocações de famílias para o conjunto habitacional da Itaóca 1833;
- Encontros de integração com as famílias para as novas moradias;
- Duas eleições para Comissões Gestoras dos conjuntos habitacionais (uma de cada);
- Três Fóruns Comunitários para Desenvolvimento Sustentável (DS); e
- Um encontro do Comitê Gestor de Acompanhamento de Obras.

Mesmo com todos os problemas, o gerente de TS garante que não se arrependeu de ter ficado no processo até aquele momento e afirmou em entrevista:

Eu entrei com uma Bíblia na mão [PTTS], e eu saí quando essa Bíblia começou a ser desrespeitada... Ela foi desrespeitada em vários momentos, mas quando começaram a mexer nos pilares, aí eu não tinha mais o que fazer... com sinceridade, se eu quisesse, eu teria ficado lá até agora, e eu ficava cuidando do Raízes [em Movimento], não faria nada lá, ia tocando... eu tive proposta... me mandaram ficar em casa, sacou? Era só assinar, justificar o que não faz... até isso chegaram para mim, me pediram... mas eu não ia fazer isso, porque na hora que era para fazer isso eu saí fora, não dava para fazer isso.

3.3 – O segundo momento do PAC Social: as chuvas de abril

Essa fase do PAC Social inicia no momento em que entro como assessor técnico da ETTS-Governo, pela SEASDH. Desde o início de 2010, o trabalho foi conduzido dentro da dinâmica apresentada, tendo como principal eixo de atuação a Gestão de Impactos (GI). Conforme relatado, esse sempre foi o eixo central do TS no território. O eixo Desenvolvimento Sustentável (DS), com a saída da primeira equipe coordenadora do TS no Canteiro Social, tentava ser retomado pelo novo gerente de TS, tendo pela frente o grande desgaste provocado naquela primeira mobilização. A ideia de Gestão Compartilhada nesse momento estava seriamente comprometida. Contudo, o cenário sofreria alterações

significativas, fazendo inclusive com que grupos, que já possuíam uma atenção privilegiada do governo, se fortalecessem ainda mais no processo.

Nos dias 5 e 6 de abril de 2010, alguns municípios do Rio de Janeiro foram assolados por uma forte tempestade que provocou grandes deslizamentos de terra nos morros. Na cidade do Rio de Janeiro, o prefeito solicitou inclusive que as pessoas não saíssem de suas casas, pois a “situação era de caos”. Nessa tragédia anunciada, diversas comunidades localizadas em morros da cidade foram impactadas, provocando um quantitativo imenso de famílias desabrigadas. Como não poderia ser diferente, as comunidades do Complexo do Alemão também sofreram com as chuvas e seus moradores colocados em situação de completo desespero.

Essa situação de emergência exigiu dos gestores públicos um pronto atendimento. Grande parte das famílias desabrigadas procurou o Canteiro Social – pois ali estava o lugar de referência do trabalho social do PAC –, e passaram a cobrar ações que pudessem solucionar a situação de caos que se instalava no território. Do decorrer dos acontecimentos, o governo do estado garantiu que todas as famílias deveriam ser cadastradas para serem inseridas no programa “Morar Seguro”²⁵ e receber o “Aluguel Social” – no valor de R\$ 400,00 –, até que as novas moradias fossem construídas.

Naquele momento, mesmo há pouco tempo no ETTS-Governo, pude perceber a dificuldade que o estado teve em operacionalizar as determinações contidas em um simples decreto. O PAC Social acontecia no tempo da obra e possuía uma ETTS no Canteiro Social que já dava conta de grandes demandas do próprio programa. Contudo, após várias reuniões entre a coordenação do PAC Social – SEASDH e EGP-Rio –, SEOBRAS/EMOP e CRM, chegou-se a conclusão que as equipes do PAC Social se encarregariam de aplicar a mesma metodologia indenizatória do PAC para atender as famílias desabrigadas. As famílias que não perderam suas residências, mas encontravam-se em áreas de risco – definidas pela EMOP e CRM como “manchas” – deveriam se cadastrar, receber o aluguel social e sair das suas casas, pois estas seriam demolidas. O compromisso do governo do estado foi que *todos* os desabrigados cadastrados receberiam unidades habitacionais do PAC que já estavam no planejamento do programa para construção. Todo esforço das ETTS-Canteiro Social, ETTS-

²⁵ Decreto n. 42.406, de 13 de abril de 2010.

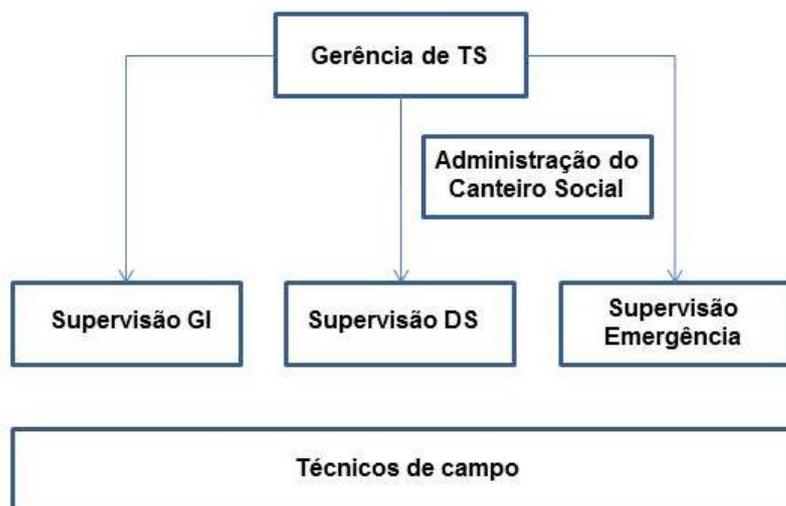
CRM e ETTS-Governo, voltou-se para o atendimento dessas famílias. O PAC Social nesse momento acabava de ser completamente deslocado para o atendimento da “Emergência”.

Essa decisão provocou um grande movimento e uma forte mobilização da população em torno do Canteiro Social. Muitos ficaram desabrigados. Todos queriam um “apartamento do PAC”. Muitos se prontificaram em ajudar as comunidades carentes...



Figura 1 – Moradores e governo no Canteiro Social - “manchas”, “Aluguel Social” e UHs do PAC.

Tendo em vista que a ETTS-Canteiro Social era pequena para atender todas as demandas ao mesmo tempo e os projetos do PAC Social – principalmente o eixo DS - precisavam ser retomados, foi acordado entre a coordenação do PAC – SEASDH e EGP-Rio – que a Agencia XXI firmaria um contrato a parte com o governo para cuidar dessa demanda. Seguiria o mesmo fluxo de encaminhamentos do PAC: a ETTS-Emergência desempenharia as ações necessárias (cadastro de famílias e acompanhamento de técnicos do CRM nas vistorias técnicas de residências com risco de desabamento); elaboraria um relatório mensal comprovando as ações, com a prestação de contas; a ETTS-Governo leria relatório – sendo reprovado, seria devolvido a Agencia XXI para refazê-lo; sendo aprovado, a ETTS-Governo encaminharia a SEOBRAS, para que esta secretaria liberasse o pagamento do período.



Fluxo 7 – Organograma da ETTS-Canteiro Social

Na composição da ETTS-Emergência, a SEGOV indicou todos os técnicos que trabalhariam nesse “eixo forçado” do trabalho social. De certa forma, criou-se uma equipe paralela da própria SEGOV dentro do Canteiro Social, que institucionalmente reportava-se a coordenação da Agência XXI, mas que na prática trabalhava em consonância com o novo gerente institucional da SEGOV alocado no Canteiro Social, cadastrando pessoas que procuravam-no para reivindicar o aluguel social e uma unidade habitacional do PAC.

3.3.1 – A Gestão de Impactos (GI) da Emergência: participação e atendimento das demandas

A partir desse momento, mesmo havendo negociações oriundas dos impactos das frentes de obras, a Gestão de Impactos (GI) do PAC Social basicamente resumiu-se ao atendimento desses moradores da emergência. Outras frentes até foram criadas, como os Postos Avançados do Trabalho Social (PATS) – tendas itinerantes compostas por dois (2) técnicos sociais que recebiam reclamações, denúncias de impactos das obras nas comunidades, sugestões etc. – mas, a grande demanda continuava sendo as consequências das chuvas de abril.

Nesse eixo de GI, a população participou de forma ativa e intensa, algumas vezes em grupo, em muitas, individualizada. Acompanhava os cadastros, procurava o canteiro sistematicamente para verificar a liberação do Aluguel Social, cobrava aceleração das

promessas do governo e... fazia contatos personalizados para que suas necessidades fossem rapidamente atendidas. Esse foi um ponto central na dinâmica dessa Gestão de Impactos (GI).

Nesse momento – meados de junho de 2010 – a Agência XXI encontrava sérios problemas para organizar seu trabalho em campo diante da crescente demanda da população. Mais, além das muitas ordens e pedidos que chegavam ao Canteiro Social, oriundas de diferentes representantes governamentais – SEASDH, EGP-Rio, SEGOV, CRM, EMOP – a empresa, ao longo do trabalho atrasou pagamentos de fornecedores e da ETTS-Canteiro Social. Um dos efeitos desse cenário problemático foi a grande rotatividade da coordenação do TS. Pelo local, passaram quatro (4) gerentes de TS, além do diretor da ONG Raízes em Movimento. Em muitos momentos o Canteiro Social tornou-se a reprodução do caos que existia do lado de fora das paredes daquele prédio.

Essa situação corroborou para que a SEGOV desempenhasse, em muitos momentos, o papel de protagonista no atendimento das demandas, acirrando a disputa pelo comando do espaço com a coordenação da ETTS-governo – SEASDH e EGP-Rio. De uma lado havia o gerente institucional, referência direta dos moradores das comunidades do Complexo do Alemão. Era ele que articulava com os presidentes de associação, buscava formas diferenciadas de atendimento das demandas com outras secretarias estaduais e municipais, entrava nas comunidades, indicava para vagas de emprego, para vagas em escolas etc. era ele que “apertava a mão do cidadão-cliente”. Para o gerente institucional da SEGOV, era fundamental que o morador tivesse um apoio do governo, no acesso as informações e no pronto atendimento do governo. E assim ele enxergava seu papel naquela dinâmica do PAC Social do Alemão:

O pessoal da SEGOV achou necessário ter uma pessoa com mais experiência na parte social [no Alemão] e eu comecei a trabalhar lá. Tinha muita divergência entre os líderes comunitários, pessoal da obra, moradores da própria comunidade, então eu fui fazer o elo, a união disso aí. Foi minha função, fazer o elo desses presidentes, passar a informação para os moradores das comunidades terem a noção de como seria o PAC, como ia funcionar o PAC, e assim foi feito, com muito sacrifício, mas foi andando...

No atendimento das demandas dos moradores:

...o trabalho que nós tentamos sim, com o pessoal que estava desempregado, alguns locais nós sabíamos que tinha vaga, a gente qualificava... até para obra mesmo, nós colocamos muitas pessoas na obra para trabalhar, só que a obra acabou, então as pessoas voltam a ficar desempregadas... algumas nós encaminhamos lá para obra de Manguinhos, no esquema que a gente

trabalha. Outros não tinham qualificação, então nós encaminhamos para o CETEP [Centro Técnico de Ensino Profissionalizante], agora fizemos a parceria para ter o CVT [Centro de Vocação Tecnológica]... isso foi por quê? A SEGOV sentou junto com o governador e levantou a necessidade de ter isso ali.

Do outro lado, a ETTS-Governo, referência na coordenação da execução das ações do PAC Social no território. Era essa a equipe que dava “a palavra final”, pois estava legitimada pelo conhecimento técnico de todo processo, além do reconhecimento institucional do MCIDADES e da CAIXA. Mas, ao mesmo tempo, estava institucionalmente materializada na deficiência organizacional da ETTS-Canteiro Social para atender as demandas dos moradores.

Nesse jogo, a população mais carente, vítima de um abandono de décadas das representações governamentais – que se faziam presentes somente por meio de seu braço estatal armado –, buscava a solução dos seus problemas naqueles que em algum momento mostravam-se atentos ao que tinham para falar e pedir. Chegavam a opinar – muitas vezes de forma bem veemente - na maneira como a política estava sendo conduzida, mas na maior parte do processo, diante de uma precariedade enorme, encaixavam-se nas possibilidades que lhes eram apresentadas. E a SEGOV proporcionou ao morador a escuta e a ação necessárias para anos de ausência social.

3.3.2 – Cadastros, sorteios e capacitações: a participação efetiva dos moradores

A relação de compromisso entre moradores e governo ficou evidente quando iniciaram os sorteios para unidades habitacionais do PAC. Em 2010, foram sorteados 384 apartamentos – 352 do conjunto construído no espaço onde funcionava uma antiga fábrica de roupas íntimas, conhecida como POESI, e 32 no conjunto construído no Morro do Adeus –, mais 582 dos condomínios “Jardim das Acácias” e “Residencial Palmeiras”, comprados pelo governo estado do Programa “Minha Casa, Minha Vida” para atender a demanda local.

O procedimento acontecia da seguinte forma: o morador cadastrado era inserido em um banco de dados do Canteiro Social, depois convocado pela ETTS-Canteiro Social para estar presente no Canteiro Social na data definida pelo governo para realização do sorteio. Para ser cadastrado, o morador deveria ser proprietário do imóvel condenado pelas vistorias técnicas do CRM e estar dentro das áreas consideradas de risco de novos deslizamentos – as “manchas” - definidas pela EMOP. Como o número de pessoas cadastradas era muito grande

– no final do processo tinha-se o total em torno de 1.250 famílias – e os critérios para seleção não davam conta da complexidade da situação, muitas famílias receberam unidades habitacionais porque cobravam uma posição diariamente no Canteiro Social, e conseguiam fazer chegar aos coordenadores governamentais do PAC Social e da SEGOV, suas questões e necessidades emergenciais, sensibilizando-os.

A construção dessas listagens, além dos critérios técnicos utilizados, ainda foi acrescida pelos pedidos que vinham “de cima” para inclusão nas listas dos sorteios. Eram pedidos em nome do prefeito, governador, secretários, subsecretários e lideranças “amigas” de autoridades, para que seus indicados fossem inseridos como prioridade. A ETTS-Canteiro Social, como executora, seguia estritamente a determinação governamental. O ato de inserir “por cima”, em determinados momentos, tornou-se a regra procedimental, algo recorrente. Conseqüentemente, provocou muitas distorções. Muitos moradores ainda hoje reclamam. Quase todos se conhecem dentro das comunidades. Afirmaram inúmeras vezes, que muitas famílias – até mesmo de fora do Complexo do Alemão – “ganharam” apartamentos do PAC sem precisar. Muitos, extremamente precarizados, ficaram de fora.



Figura 2 – Sorteio de UHs no Canteiro Social do PAC.

Contudo, após os sorteios, grupos de moradores eram convocados para participar dos Encontros de Integração – conforme determinação do COTS e planejamento do PTTS. A participação desses encontros era obrigatória e tinham como objetivo “preparar os moradores das comunidades para a vida em condomínios de classe média”. Para que pudessem agendar sua mudança e receber as chaves do apartamento, todos os moradores contemplados deveriam participar de três (3) módulos de integração: os dois primeiros tinham o objetivo de capacitá-los para a nova realidade. De forma pedagógica, consultores contratados pela Agência XXI desenvolviam atividades de exercício de convivência coletiva, apresentando as novas regras para a vida condominial, como o controle do volume da música nos apartamentos, a utilização dos espaços de lazer, a preservação das instalações etc. No terceiro módulo, os moradores eram reunidos para eleger uma Comissão Gestora para cada bloco de apartamentos. Essa comissão, composta por síndico e subsíndicos, deveria fazer aplicar as regras estabelecidas nos dois módulos anteriores. Todo esse trabalho era conduzido conforme orientação técnica do MCIDADES e CAIXA.

A coordenação do PAC naquele momento compreendia que o novo proprietário após participação desses encontros estaria preparado para convivência, com todos direitos e deveres expostos para uma nova realidade nos “condomínios do PAC”. Sem dúvida que com a moradia garantida nos conjuntos habitacionais do PAC, boa parte dessas famílias tinha agora condições mínimas de vida digna longe das valas negras e do risco de soterramento em dias de chuva. Ao todo – com exceção dos condomínios “Jardim das Acácias” e “Residencial Palmeira”, que foram conduzidos por outra empresa ligada a CAIXA – foram realizados mais de quarenta (40) encontros. Com a conclusão, todos a partir daquele momento deveriam sentir-se cidadãos de verdade.

De uma forma geral, nesse eixo de Gestão de Impactos (GI), a participação dos moradores acontece de maneira um tanto quanto assistencial. Todos os critérios para seleção das famílias e a metodologia utilizada nas capacitações para as novas moradias já estavam previamente definidas. A população insere-se como simples beneficiária da política e ponto. Além disso, faltou algo essencial para que essas mesmas famílias pudessem galgar de fato uma condição de cidadania plena nessa nova fase: a possibilidade de geração de trabalho e renda. Essa era a proposta do eixo Desenvolvimento Sustentável (DS) que deveria ter sido implementada paralelamente ao eixo Gestão de Impactos (GI), fortalecendo a capacidade dos

moradores de se organizarem para participar de forma mais autônoma e crítica no programa. Isso não aconteceu, por uma série de questões que verificaremos em seguida.

3.3.3 – Desenvolvimento Sustentável (DS) pós-chuvas de abril: a retomada

Nesse período em que o eixo Gestão de Impactos (GI) está em pleno desenvolvimento, o eixo Desenvolvimento Sustentável (DS) tentava ser retomado pela Agência XXI, em parceria com o Instituto Dialog, que mais tarde assumiria por completo a gestão dos empreendimentos desenvolvidos no Complexo do Alemão. Desde a saída do primeiro gerente de TS, o eixo DS permaneceu em processo de reavaliação e replanejamento. Com a entrada do novo gerente de TS, o mesmo acumulou a função de supervisor de DS, e juntamente com a equipe do governo, tentou finalizar o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) para que os projetos saíssem do papel.

Após os encontros comunitários e fóruns realizados nos anos de 2008 e 2009, e a consolidação das informações socioeconômicas da região, bem como suas principais demandas, o objetivo agora era materializar nos territórios todas as propostas oriundas desses encontros que promoveram a participação popular, considerando os seis (6) temas/grupos temáticos – empreendedorismo, trabalho e renda, educação/cultura/esporte e lazer, moradia e questões urbanas, saúde e saneamento ambiental, e organizações da sociedade civil.

Logo de início, assim que passei a acompanhar o eixo, surgiram três projetos que precisavam ser encaixados no PDS: Projeto Mandala – indicado pela coordenadora do ETTS-CRM e Projetos AfroReggae e CUFA – indicados pelo próprio governo. O primeiro referia-se a construção de hortas comunitárias em terrenos até então utilizados para despejo de lixo. A proposta era criar alternativas para a produção de alimentos e geração de renda para famílias cooperativadas, contribuindo também para a recuperação do solo e preservação do meio ambiente. A proposta foi encaminhada, mas não foi a frente. Foi considerada “inviável”, pois, precisaria que a companhia de distribuição de energia elétrica do município do Rio de Janeiro – Light S.A. – cedesse três terrenos seus, localizados em baixo de torres de transmissão, para o projeto. O acordo não foi fechado. Com relação aos outros dois, foram projetos que ficaram somente na intenção. Nenhuma proposta concreta foi encaminhada, mas, todos os recursos

disponibilizados para os dois foram separados até abril de 2011. Cabe ressaltar que CUFA e AfroReggae possuem canal de interlocução direta com o governador, vide o papel de mediador que o coordenador geral do AfroReggae desempenhou na ocupação militar do Complexo do Alemão em novembro de 2010.²⁶

A partir de junho, mesmo sem a aprovação do PDS pela CAIXA, algumas ações começam a ser desenvolvidas. A Agência XXI optou por “quateirizar” o trabalho contratando empresas e ONGs especializadas nos temas definidos pelos fóruns. Quatro foram os principais projetos do eixo Desenvolvimento Sustentável no Complexo do Alemão pelo PAC Social, até o momento de fechamento dessa pesquisa:

1. **Empreendedorismo** - o primeiro e grande esforço foi para tirar do papel o projeto empreendedorismo no Complexo do Alemão. O objetivo desse projeto era criar um espaço de interação entre empresas bem sucedidas, em diversos ramos de negócios, e empreendedores locais, potencializando e orientando todos os interessados em abrir seu próprio negócio a fazê-lo com o maior grau de segurança e organização possível. Para isso, todos os 630 inscritos deveriam participar de oficinas de capacitação, ministradas pela própria Agência XXI, e ao final elaborar um plano de negócios próprio. Desses, 29 foram selecionados, e ao final três foram premiados pela Agência XXI/Dialog e pelo governo. Nesse trabalho houve a participação somente de moradores que vislumbravam abrir ou expandir seus próprios negócios;
2. **“Escola do Alemão”** – esse projeto tinha como objetivo criar uma ferramenta de ensino à distância para os moradores do Complexo do Alemão, com cursos nas áreas de informática, inglês para turistas, educação ambiental, preparação para o mercado de trabalho e trabalhando por conta própria. A meta de inscrições foi atingida com mais de 11 mil pessoas cadastradas na ferramenta. Contudo, o número de pessoas cursando pelo menos um curso representava 10% do total. Diversos problemas contribuíram para a baixa taxa de cursando, entre eles: o acesso dificultado à Internet nas comunidades; a divulgação deficiente do conteúdo dos cursos; e principalmente, a falta de perspectiva

²⁶ “O coordenador da ONG Afroreggae, José Júnior, chegou há pouco ao Complexo do Alemão, entrando na comunidade com mais cinco pessoas, sem dizer o que foi fazer no local. Há informações ainda não confirmadas de que ele teria ido ao morro negociar a rendição de traficantes. José Júnior subiu o Alemão sem o acompanhamento de policiais.” <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/11/27/jose-junior-do-afroreggae-entra-no-complexo-do-alemao-923127053.asp>. “Há informações de que José Junior estaria no Complexo do Alemão para negociar a rendição de traficantes”. <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/11/27/jose-junior-do-afroreggae-continua-no-complexo-do-alemao-923127087.asp>.

que os moradores tinham com relação a entrada no mercado de trabalho após conclusão dos cursos;

3. **Oficina de Mosaico** – esse foi um projeto que entrou por indicação do governo. O objetivo era capacitar moradores para arte de construção de mosaicos feitos com cacos de cerâmica. O projeto durou cinco (5) meses e capacitou cerca de quarenta (40) pessoas, com pagamento de bolsa aos participantes. Ao final, em um ato solene no Colégio Estadual Tim Lopes, receberam certificados – para muitos o primeiro da vida - para exercer a nova profissão. Público majoritariamente feminino.

4. **Projeto “Vida Verde”** – executado por uma das ONGs que compõem o CDLSM, esse projeto tinha como objetivo gerar consciência coletiva nas participantes para a questão do lixo nas comunidades e a necessidade de um trabalho de coleta seletiva – criação de “Eco Postos”. A ideia era formar um grupo que pudesse desenvolver, além do trabalho de conscientização nas comunidades, uma cooperativa de catadores.

Esses foram projetos que de certa forma tiveram êxito, pelo menos com relação a sua realização. Com exceção do empreendedorismo – que já tinha um trabalho anterior de mobilização e identificação do público alvo, oriundo dos fóruns comunitários e do censo empresarial – todos os outros projetos encontraram dificuldades para ser realizados e conduzidos. Dois pontos foram fundamentais para essa situação: primeiro, todos os projetos desenvolvidos foram incorporados ao PDS por meio de indicações governamentais ou da Agência XXI. Alguns projetos passavam pelos técnicos da ETTS-Governo para leitura e avaliação. Outros entravam direto, muitas vezes sem que os técnicos tomassem conhecimento prévio. Na maior parte das vezes, a ordem era “acompanhe *fulano* e fale com *beltrano* para disponibilizar um espaço para o projeto acontecer”. Pronto. Os “parceiros” e seus projetos eram definidos dependendo de quem tinha visto, lido ou escutado falar. A validade técnica estava em quem o apresentava.

Segundo, além das afinidades e compromissos entre os parceiros, a dificuldade para realização das propostas era também consequência da capacidade de percepção e de escuta do governo e das empresas e ONGs contratadas para implementar *seus* projetos. Isso pode ser materializado em duas situações concretas: 1) Com exceção do projeto “Vida Verde”, todos os outros projetos foram implementados por ONGs ou empresas “de fora” do Alemão. Empresas que passaram a conhecer o Alemão com o PAC; 2) Quem e porque participa: as

oficinas de Mosaico e o projeto “Vida Verde” só conseguiram formar suas turmas porque trabalharam com mulheres que já atuavam de forma organizada em outro programa governamental no território. Além disso, os dois projetos previam para formação dos participantes o pagamento de bolsas ou auxílio de custos;

Para o gerente de TS e coordenador de DS, ao longo do trabalho não se considerou as verdadeiras expectativas dos moradores, o que de fato as pessoas almejavam como ferramentas para transformação de suas vidas. Para ele “tem gente que propõe para favela uma série de coisas que seus filhos não fariam, ele não inscreveria o filho dele... pô, aí o cara quer falar: - pô, mas ninguém se inscreveu! Claro, ninguém se inscreveu porque teu filho não ia se inscrever”.

Aliado a isso, a ETTS-Canteiro Social também não conseguia criar um plano de divulgação eficaz. No decorrer de 2010, principalmente após as eleições majoritárias de outubro, muitos técnicos começam a ser demitidos. A maior parte que tinha sido indicada pela SEGOV, logo após as chuvas de abril. Mesmo com todos os problemas, a ETTS-Canteiro Social alegavam que as propostas chegavam em cima, com data de início próxima, tendo pouco tempo para mobilizar os moradores. Para equipe, muitos projetos se incorporavam ao PDS de uma hora para outra, conforme o desejo de seus propositores governamentais.

Diante da proposta inicial contida no PTTS da Agência XXI, e das demandas da região, muito pouco foi realizado. Levando em consideração um universo de mais de 100 mil pessoas onde a média da renda *per capita* é de apenas R\$ 177,31, a taxa bruta de frequência escolar, comparando com outras regiões do Rio de Janeiro, está em último lugar (72,04%), a média de anos de estudo é de 4,21 anos - a segunda pior do município -, 7,1% da população encontra-se desempregada e 25% sem qualquer tipo de renda, a proposta de desenvolvimento sustentável não passou de um conjunto de boas intenções. Mais nada.

3. 4 – Terceiro momento: da expectativa à desilusão

Após a ocupação militar do Complexo do Alemão, em novembro de 2010, o cenário político da região muda de forma significativa. Independente de uma avaliação sobre como e porque a invasão das forças de segurança aconteceu, este movimento trouxe para determinados grupos e moradores, que até então encontravam-se submetidos as diretrizes do tal “poder paralelo” ou da força organizacional das representações comunitárias reconhecidas, novas possibilidades de ação e manifestação da vontade.

Com a tomada dos territórios pelo BOPE, ocupação e permanência do exército, e a associação direta que se fez ao longo dos últimos 20 anos entre associação de moradores e mercado varejista de drogas, a correlação de forças na arena política do Complexo do Alemão também começa a se transformar. Segundo o diretor do Raízes em Movimento, “os presidentes de associação há tempos não representam os moradores das comunidades”. A legitimidade das associações estava no reconhecimento e no compromisso político estabelecido com os governos em suas políticas eleitorais, e na capacidade de mediação de conflitos (e interesses) entre representações governamentais e traficantes. Eram os atores que transitavam entre a legalidade da representação formal e o campo das realidades impositivas da arena política.

Com a reconfiguração do território, o CDLSM começa a se organizar, a ganhar força e visibilidade diante de outras secretarias, instâncias governamentais e institutos de pesquisa. Suas lideranças passam a buscar apoio fora do Complexo vislumbrando a possibilidade de imprimir uma agenda de ações para as comunidades, tendo em vista que aqueles que poderiam “jogar contra”, agora estavam fragilizados pelas circunstâncias e pelas leituras moralizantes da ocupação militar. Desde a saída do diretor do Raízes, o coletivo que representa 22 ONGs do território esteve a margem do processo devido ao posicionamento político de seus representantes com relação a forma como o PAC Social era conduzido no território. Mais que o PAC, a maneira como a política se desenvolvia no local, tendo como protagonistas presidentes de associação de moradores e a SEGOV. Passada a eleição, acrescida da ocupação militar, o cenário tornava-se favorável para novas possibilidades.

Diante desse novo cenário, o PAC Social, por meio do eixo desenvolvimento sustentável, ainda precisava iniciar o projeto “Fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil (OSCs)”, incluída no PPTS da Agência XXI, e exigida pela Normativa 27 e pelo Manual de Instruções do MCIDADES, bem como pelo COTS. Como assessor técnico da ETTS-Governo, considerei o momento propício para resgatar o grupo marginalizado, inseri-lo no processo novamente vislumbrando a possibilidade de (re)construção de uma arena democrática e plural, com atores que pensavam os problemas e as formas de construção das soluções de maneira coletiva. O objetivo, além de capacitar ONGs para elaboração de projetos, captação de recursos e legalização, era a formação de uma Gestão Compartilhada do território que pudesse agregar representações governamentais e da sociedade civil em torno de uma agenda comum. Esse era o objetivo maior e mais amplo.

Paralelo a esse trabalho, nesse mesmo período, a coordenação do PAC Social, bem como toda a ETTS-Governo, foi remanejada para a Secretaria de Estado da Casa Civil. Agora, o PAC Social estava sob coordenação geral do Escritório de Gerenciamento de Projetos da Casa Civil (EGP-Rio), resultado de um arranjo político entre a SEASDH e a Casa Civil. Como os recursos eram descentralizado pela SEOBRAS para a Casa Civil executar o PAC Social, a SEASDH, que ainda encontrava-se sob comando do Partido dos Trabalhadores, não enxergava seu papel como coordenadora do PAC Social sem ter a possibilidade de gerenciar os recursos. Assim, decidiu-se que a Casa Civil coordenaria por completo todos os PACs do Rio de Janeiro.

A partir de dezembro de 2010 e janeiro de 2011, com toda mudança de comando e uma postura mais direta da Casa Civil na execução do TS, foram realizadas cinco (5) reuniões entre ETTS-Governo, Agência XXI e CDLSM para tirar do papel a ação “Fortalecimento de OCSs”. A metodologia consistia na formação de um espaço marcado por encontros sistemáticos entre as instâncias governamentais e da sociedade civil, objetivando a formação de grupos temáticos – como na proposta dos fóruns comunitários – de onde sairiam projetos a serem executados de forma compartilhada. Ao final, cada grupo temático receberia um valor para execução de um projeto piloto, definido pelos próprios participantes dos grupos temáticos.

Contudo, todo esse trabalho foi impactado negativamente por dois acontecimentos: a cessão do Canteiro Social do PAC para a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia para que fosse construído o Centro de Vocação Tecnológica (CVT) e o abandono do trabalho social pela Agência XXI. O primeiro está ligado a articulação que a SEGOV construiu entre o governador e o secretário de ciência e tecnologia para utilizar o espaço do Canteiro Social. O espaço foi praticamente “tomado” das mãos do PAC Social, chegando ao ponto da ETTS-Canteiro Social sair de forma brusca do local. A solução encontrada foi a disponibilização de uma sala na estação do teleférico, no alto do Morro do Adeus, para alocar o Canteiro Social. Cabe informar que as pessoas – muitas delas idosos, gestantes, mulheres com crianças de colo – precisam subir a pé até o local para ser atendidas. O Segundo, e mais difícil, está ligado a própria gestão do trabalho social pela Agência XXI. Alegando não ter mais recursos e condições para executar o restante do trabalho social – que deveria terminar em setembro de 2011 -, a diretoria da empresa entrega o trabalho. Esse movimento gera uma série de transtornos a condução do PAC Social. Além do rompimento de compromissos

contratuais/trabalhistas com a ETTS-Canteiro Social e com os parceiros executores dos projetos em campo, ainda ocorre um impasse – até o momento que vos escrevo – entre Casa Civil, CRM e Agência XXI para definir como e por quem o trabalho social será conduzido no território.

Enfim, no que diz respeito as obras, até momento, o PAC do Estado construiu no Complexo do Alemão:

- 1) **Quatro (4) conjuntos habitacionais** - conhecidos como “condomínios do PAC” e que totalizam 728 novas unidades habitacionais (UHs), distribuídos da seguinte forma: Av. Itaóca 1174 (152, mais área de lazer e espaço poliesportivo), Av. Itaóca 1833 (192), POESI (352) e Adeus (32);
- 2) **Colégio Estadual Jornalista Tim Lopes** – equipamento de 5.960m², a escola de ensino médio tem capacidade para até 1.440 alunos, e possui sala de informática equipada, laboratório de ciências, uma piscina semi-olímpica, auditório com capacidade para 310 pessoas, entre outros. Situada ao lado do conjunto habitacional POESI;
- 3) **Centro de Geração de Trabalho e Renda** – sob gestão da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC), essa escola técnica está situada na Itaóca 1174 com capacidade para atender até 600 pessoas por mês. Conta com quatro salas para realização dos seguintes serviços: capacitação e qualificação profissional, atendimento de micro-crédito, incubadora de empresas, intermediação de mão-de-obra e serviços de apoio;
- 4) **Teleférico** – essa obra, a mais significativa do ponto de vista estratégico para o governo e que trouxe grande visibilidade para as lideranças que conseguiram “receber uma estação”, de certa forma impulsionou todas as outras. Inspirada no modelo implementado na cidade colombiana de Medellín, o sistema de cabines é composto por 152 gôndolas, integrando cinco (5) estações – Morro do Adeus, Morro da Baiana, Itararé, Morro do Alemão e Fazendinha/Palmeiras – além da estação de trem de Bonsucesso que servirá de integração com o sistema ferroviário²⁷

²⁷ Segundo o presidente da Empresa de Obras Públicas do Rio de Janeiro (EMOP), toda operação e manutenção do teleférico ficará a cargo da Supervia, que estuda a confecção de um bilhete de integração entre o trem e o teleférico. Cada gôndola terá capacidade para 10 pessoas, sendo 8 sentadas e 2 em pé. A viagem de pouco mais de 2 km, que costuma ser uma caminhada de até 1 hora e meia, vai durar cerca de 20 minutos.

No que diz respeito aos trabalhos referentes aos eixos Gestão de Impactos e Desenvolvimento Sustentável, pilares do trabalho social para que as obras possam fazer a diferença na vida das pessoas, estão todos praticamente parados. Toda expectativa gerada acabou por esbarrar na força de uma estrutura organizacional viciada, pré-definida e difícil de ser superada. Contudo, verificaremos algumas considerações teóricas sobre todo movimento descrito e se uma possível transformação nas relações entre sociedade e Estado podem ser estabelecidas de maneira mais digna e justa.

Capítulo 4 – Participação popular e máquinas políticas: permanências e resistências na implementação da política pública

Quem tem consciência para ter coragem,
quem tem a força de saber que existe
e no centro da própria engrenagem
inventa a contra mola que resiste
quem não vacila mesmo derrotado
quem já perdido nunca desespera
e envolto em tempestade decepada
entre os dentes segura a primavera

(João Ricardo & João Apolinário, *Primavera nos dentes*)

4.1 – A força das máquinas políticas: instrumentos da implementação

Desde a entrada do governo ao fim das eleições de novembro de 2010, o que ficou evidente foi o uso estritamente político do programa no Complexo do Alemão. Esse movimento ocorreu na estruturação e no fortalecimento da máquina política governamental²⁸ e a prática clientelista como instrumento de implementação da política no território em questão. Esse tipo de comportamento desencadeou uma série de distorções nas propostas e orientações do MCIDADES e da CAIXA para o PAC Social.

Sobre o conceito de máquina política, este foi amplamente difundido a partir dos estudos realizados e aprofundados pela sociologia e ciência política norte-americanas em estudos sobre a política local, nos grandes centros urbanos e largamente aplicados aos meios rurais. A noção de clientelismo foi originalmente associada aos estudos de sociedades rurais onde a relação social sempre foi marcada por contato pessoal entre os coronéis²⁹ locais e os

²⁸ O trabalho de Eli Diniz se desenvolveu tendo como base os aspectos que fundamentaram as ações político-partidárias dentro do antigo MDB e as conseqüências da montagem e consolidação de uma complexa máquina partidária, que ganhou maior expressão após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, estendendo-se em ramificações pelos municípios do interior fluminense. (Diniz, 1982)

²⁹ De acordo com José Murilo de Carvalho, no artigo “*Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual*”, ao longo do processo histórico nas ciências sociais tais conceitos foram trabalhados de forma confusa, ou mesmo utilizados de maneira “frouxa”. *Coronelismo* – utilizado por Victor Nunes Leal, em sua obra clássica “*Coronelismo, enxada e voto*” - seria “um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos”. No *mandonismo*, “o

camponeses. Estes últimos encontravam-se em situação de subordinação, dado que não possuíam terra. Estavam sempre a “um passo da penúria”, onde a “desigualdade desempenhava um papel-chave na sobrevivência tanto de *patrons* quanto de clientes, gerando uma série de laços pessoais entre eles, do compadrio à proteção e lealdade política”. (Nunes, 1997:27)

As “máquinas”, em sua especificidade, estariam associadas à “prevalência de um estilo de ação essencialmente pragmático e flexível” onde se privilegiaria o peso determinante da legenda no direcionamento do voto, além das táticas eventualmente utilizadas para conquistar adesões e alargar bases de apoio eleitoral. O comportamento clientelista seria justamente a ferramenta utilizada para garantir eficácia à máquina.

Conceitualmente, predomina certo consenso de que as relações clientelistas caracterizam-se especialmente por serem relações do tipo assimétricas, isto é, são estabelecidas entre pessoas que não possuem o mesmo grau de poder e status social. Além disso, segundo Bezerra (1999), distingue-se por ser uma relação do tipo pessoal, em que predominam os contatos face a face, pela troca de serviços / bens materiais e imateriais – gentilezas, deferência, lealdade e proteção - entre os que se relacionam e pelo seu conteúdo moral, que remete freqüentemente à honra dos parceiros.

Em uma primeira análise, as máquinas, por meio de relações clientelistas, procurariam conquistar e manter o poder basicamente através de ações e métodos pouco lícitos, quando não abertamente ilegais. “Seus objetivos confundir-se-iam com os interesses privados de seus líderes, que, motivados por perspectivas de ganhos pessoais, desconsiderariam quaisquer preocupações de ordem mais geral, ligadas à defesa dos interesses coletivos e do bem público”. (Diniz, 1982: 24)

Em uma segunda conceituação, esta definição se absteria de uma conotação de natureza ética, assumindo uma postura mais neutra. Diniz utiliza a definição de Gottfried para mostrar esta definição de caráter mais abrangente. Gottfried afirma que “qualquer organização política estável, efetiva, dotada de liderança e hierarquia internas claramente definidas, integrada por membros disciplinados, pode ser considerada uma máquina política” (Diniz, 1982: 24). Seria

mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional”. No *clientelismo* – muitas vezes chamado de “coronelismo urbano” – segundo o autor, dispensa-se a figura do coronel, pois, “as relações clientelísticas... (dão-se) entre governo, ou políticos, e setores pobres da população”.

uma estrutura, uma organização partidária caracterizada por uma estrutura de poder centralizada.

Contudo, partindo de uma visão mais relativizada, Diniz também fala de um aspecto menos predatório das máquinas, evidenciando seus efeitos integradores em sociedades relativamente dispersas e desmobilizadas, marcadas muitas vezes por um “considerável grau de diferenciação e fragmentação étnico-religiosa” (Diniz, 1982: 25). Dessa forma, as máquinas teriam um sentido positivo no seu papel de atenuador de conflitos de interesses e atendimento de uma gama diversificada de demandas, dando algum tipo de resposta não destrutiva deste tipo de organização política.

A despeito de suas origens históricas particulares, a máquina política adquire persistência e estabilidade, na medida em que se torne apta a favorecer os interesses específicos de distintos segmentos da população urbana, satisfazendo necessidades que, de outra forma, tenderiam a permanecer relegadas (Diniz, 1982:25).

Contudo, mesmo relativizando o papel destrutivo das máquinas políticas, partindo da premissa de que há certo grau de heterogeneidade interna em uma arena política, a autora faz questão de estabelecer diferenciações sobre certas técnicas de mobilização política, pois estas podem produzir resultados distintos. Ela procura se orientar à explicitação do princípio organizacional sobre o qual as máquinas políticas baseiam seu funcionamento. A primeira dimensão apontada por Diniz, como mecanismo de estabelecimento diferenciado de mobilização política é a dimensão *motivacional*. As máquinas políticas utilizariam este tipo de recurso para através da conquista manter a lealdade dos seus quadros, bem como a fidelidade do conjunto mais amplo de seus seguidores e adeptos.

Máquina política é a organização que se baseia no poder de atração das recompensas materiais”, que incluem acesso a “empregos e cargos na administração pública pela manipulação da influência política dos dirigentes e quadros partidários, a obtenção de privilégios de diferentes tipos, desde contratos de fornecimento de bens e serviços para órgãos governamentais, até a maximização das oportunidades de realização de negócios particulares através de contatos políticos e tráfico de influência... para o círculo dos negócios, o chefe político proporciona privilégios e oportunidades especiais que permitem ganhos econômicos imediatos. Para inúmeros outros subgrupos, essa prestação de serviços assume a forma de assistência e ajuda pessoal, envolvendo uma série de situações, desde aconselhamento jurídico, até a distribuição de bolsas ou a obtenção de uma vaga num hospital para

internação de um doente, ou ainda a liberação de um empréstimo de emergência em uma agência estatal. (Diniz, 1982:27, 28).

De certa forma essa foi uma tática utilizada com grande eficácia pelos gerentes institucionais ligados a SEGOV dentro do PAC Social. Eles desempenharam o papel de facilitadores do governo numa espécie de *agentes de acesso*. O termo "acesso" pode ser entendido como o conhecimento que abre os caminhos para o atendimento dos pleitos. “Ter acesso é o que diferencia os parlamentares (ou qualquer outro agente) das demais pessoas” (Kuschinir, 1993:105). Dessa forma, os acessos tornam-se fundamentais para que a política clientelista traga resultados satisfatórios para ambos os lados e estabeleça um grau de importância ao agente perante a sua comunidade ou base eleitoral. Mobilizam grande parte de suas energias para o atendimento de pedidos de caráter particularista (como internações hospitalares, vagas em escolas, etc.) provenientes do que consideram como suas bases eleitorais (Bezerra, 1999:11).

Max Weber (2003) ao analisar esse tipo de liderança política corrobora para identificação de semelhanças entre os agentes e a figura do “*boss*” americano – empresários políticos capitalistas. Este empresariado, verificando a necessidade de se cortejar e agradar um número cada vez maior de “clientes” – conseqüentemente, aumentando e organizando seu eleitorado –, volta-se exclusivamente para a vida da política, tornando-se um profissional que dirige partidos (ou máquinas políticas) como empresas, maximizando seus “lucros” eleitorais. Esses “profissionais da política”, para que obtenham “lucros” eleitorais cada vez maiores, desmem-se de qualquer tipo de agrupamento ideológico ou classista, tornando sua ação cada vez mais pragmática, objetivando conquistar cada vez mais cargos, mantendo e usufruindo os benefícios do poder. Essa, inclusive, seria a explicação para a ascensão do *político profissional* no círculo do poder estatal.

Todo esse comportamento, segundo Nunes (1999), desenvolve-se devido ao seu teor *patron-cliente* ³⁰ estabelecido tanto em sociedades rurais, quanto em centros urbanos capitalistas. O *patron* é aquele que possui contatos com o mundo exterior e tem comando sobre os recursos políticos externos. Possibilitam a realização de demandas a partir dos recursos que obtém, dos quais dependem os clientes. Logo, dentro desses universos “o mundo

³⁰ Edson Nunes mantém a expressão *patron* na tradução em português. O termo abrange o que no Brasil é compreendido nas expressões “coronel”, chefe de máquinas políticas urbanas, pequenos chefes locais ou mesmo líderes que controlam máquinas sindicais. O importante é observar que a relação *patron-cliente* define um tipo especial de relação de troca assimétrica.

econômico e o social se confundem” constituindo assim um “sistema de valores que se sustenta em critérios pessoais e não-universalistas”. O clientelismo acaba se configurando como “um sistema caracterizado por situações paradoxais”:

(...) primeiro, uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; segundo, uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas; terceiro, uma combinação de ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal destas relações... o ponto crítico das relações patron-cliente é, de fato, a organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre atores sociais (Nunes, 1997: 28).

Sempre que pensamos em trocas assimétricas tomamos como base, talvez pelo processo histórico em que fomos submetidos (e do qual ainda fazemos parte), uma relação economicamente diferenciada entre os que oferecem incentivos materiais e os que são beneficiados. Contudo, não podemos desconsiderar as relações de troca em torno de questões substantivas, de acordo com a articulação de interesses grupais específicos. Há uma estratégia racional, de conteúdo pragmático ou ideológico, em função do tipo de clientela que se busca atingir. Suas demandas que podem ser tanto materiais quanto de natureza indivisível (simbólicas).

Nesse caso, no que se refere ao atendimento de demandas simbólicas, podemos utilizar como exemplo a relação entre os gerentes institucionais e os presidentes de associação na dinâmica do PAC no Complexo do Alemão. Para o governo, coerentemente, as únicas representações legítimas dos interesses das comunidades são os presidentes de associação de moradores eleitos – nem sempre de maneira democrática – pelos próprios moradores. Seriam os representantes institucionais dentro das favelas. Partindo desse princípio, o Estado e seus representantes com maior capital político, empoderaram os presidentes de associação diante da comunidade, atendendo a seus pedidos – como a concessão de apartamentos a conhecidos ou cestas básicas para moradores –, e estes trabalham como cabos eleitorais em períodos de campanha³¹.

³¹ Com grande exposição do PAC nas campanhas eleitorais de 2010, o atual governo do estado do RJ foi reeleito, no primeiro turno, com ampla vantagem em relação ao segundo colocado - 66,08% (5.217.972 votos) contra 20,68% (1.632.671 votos). Nas nove (9) zonas eleitorais correspondentes aos bairros que compõem o Complexo do Alemão, o candidato reeleito obteve a média de 69,95% (202.565) dos votos válidos contra 21,34% (60.548) do segundo colocado, estabelecendo uma considerável diferença de 142.017 votos na região.

Em sua tipologia, as máquinas são caracterizadas como uma espécie particular de partido político, cujo funcionamento baseia-se principalmente na utilização de incentivos materiais específicos, implicando dispêndio de recursos monetários, ou alocação de bens e prestação de serviços traduzíveis em termos monetários. Tais recompensas podem ser concedidas tanto aos quadros e militantes, quanto a pessoas não integrantes da organização partidária, porém que fazem parte de seu círculo de apoio, tais como eleitores de zonas eleitorais específicas, cidadãos influentes, proprietários de jornais, homens de negócios, entre outros. (Diniz, 1982:32).

No caso da ação assistencialista - função primordial para eficácia das relações clientelistas e constituição dos laços de dependência - a máquina ganha amplitude do seu raio de ação e alargamento das suas bases de sustentação. O caráter permanente das ações assistencialistas estabelece uma relação de reciprocidade viciosa, na medida em que o sucesso da organização se efetiva da sua capacidade de prestar serviços que deveriam ser adquiridos de forma procedimental, isenta e universal aos moradores de uma área, aos integrantes de um grupo ou categoria social.

Em suma, os agentes, através das máquinas, procuram se estabelecer como meios únicos de acesso aos bens desejados, tanto materiais quanto simbólicos, estruturando as relações de maneira vertical, hierarquizada e altamente centralizada. Mantêm-se através de suas formas de dominação estabelecendo a ordem de acesso e preservando o controle dos principais recursos de poder. Seus quadros, representantes locais, agem como intermediários da população junto às autoridades competentes. Abrem vias e canais informais através dos quais se dá a tramitação dos pedidos e a escolha das formas de atendimento. “O que a cidadania define como um direito é concedido como dádiva daqueles que se situam em posição de poder”. (Diniz, 1982:43)

4.1.1 – Canteiro Social, a referência do PAC Social no Complexo do Alemão

Para que estes vínculos se estabeleçam de fato, é necessário colocar em prática aquilo que o agente se disponibilizou a realizar. Na bibliografia utilizada sobre estudos das máquinas política e do comportamento clientelista, os centros de assistência³² criados por lideranças

³² Aqui, uso os “centros de assistência” para caracterizar os espaços de atendimentos encontrados nos estudos sobre o comportamento clientelista (Kuschnir, 2000; Bezerra, 1999).

políticas e comunitárias, funcionam como porta de entrada para população que precisa que suas demandas essenciais, como acesso a moradia, saúde e educação, sejam atendidas. Nesses centros são montadas estruturas físicas, com mesas, cadeiras, local de espera e computadores que armazenam informações cadastrais dos cidadãos. No caso do PAC Social, o centro de referência do morador foi o Canteiro Social. Em grande parte do programa, esse local funciona como escritório dos agentes de acesso, conforme descrito no capítulo 3.

Nesses centros de atendimento o agente torna-se um mediador e facilitador dessas demandas. Adquire notoriedade na comunidade, estabelece seu centro como ponto de convergência de interesses e constrói uma rede de colaboradores³³ que lhe ajudam na resposta a determinados pedidos. Estes colaboradores são muitas vezes conhecidos como “assessores”. São pessoas que atuam de maneira informal e estratégica, que conhecem bem a realidade local e que “falam a língua” dos moradores destas comunidades. Esse papel em grande parte foi desempenhado pela ETTS-Canteiro Social, principalmente após as chuvas de abril, quando a SEGOV indicou uma série de moradores – muitos sem qualificação técnica – para trabalhar na equipe da Agência XXI.

Mas, para que os agentes consigam estes feitos para comunidade, eles precisam estar bem relacionados com os seus facilitadores também. São seus conhecidos que trabalham dentro dos órgãos públicos. Além de exercerem sua autoridade diante dos diretores e secretários estaduais, os agentes também precisam conhecer e se relacionar com esses funcionários, executar seus pedidos ou possuir contato direto com quem decide nos órgãos públicos. Este poder se manifestará justamente na medida em que os agentes conseguem a vaga no hospital, a marcação para a cirurgia, as internações, remédios, bem como vagas em escolas e creches etc. Dessa forma, estes acessos são os elos fundamentais para que se crie a relação bem sucedida entre solicitante e benfeitor.

³³ Na bibliografia utilizada fica evidente que essas estruturas são acompanhadas de um número considerável de assessores que trabalham diretamente com o parlamentar. Estes “funcionários” são alocados em diversas funções, como bem expostos no trabalho de (Kuschnir, 2000) sobre a vereadora Marta no bairro de “Roseiral”. Diz ela: “A assessoria de Marta se divide entre os que atuam no gabinete da Câmara e os que estão ligados ao trabalho na clínica e no escritório. Neste último, trabalham seis colaboradores diretos: duas secretárias, uma assessora de imprensa e jornalista, um operador de computador, um recepcionista, um cozinheiro / faxineiro e um motorista. Onze assessores dedicam-se ao chamado ‘trabalho de rua’, fazendo contatos com moradores de Roseiral e dos bairros mais próximos, levantando problemas, marcando e acompanhando reuniões com Marta. Dois advogados prestam atendimento gratuito no escritório duas vezes por semana. Há também uma assessora que atende uma vez por semana pessoas que pedem emprego. Na clínica, há médicos de diversas especialidades em horários variados, além de secretárias e assistentes. (Kuschnir, 2000:76).

Contudo, cabe ressaltar que o retorno político desses atendimentos não necessariamente converte-se em votos, mas muitas vezes, em ajuda financeira para campanhas posteriores, publicidade “gratuita”, fortalecimento dos acessos etc. O agente ou representante parlamentar, de forma “democrática”, presta todo o tipo de assistência e ajuda pessoal, independente do status ou categoria social do solicitante, às diversas camadas e estratos sociais ou grupos representativos de determinada categoria profissional. Logo, com um atendimento generalizado, tal ação tem um efeito bastante integrador e de retornos diferenciados.

Concluindo, são os agentes e representantes de parlamentares que no final viabilizam os acessos e atendimentos dos moradores. Assim, o que deveria ser procedimental e universal ocorre com a presença, ou indicação, da autoridade política ao seu conhecido, transformando essa rotina em reconhecimento e visibilidade política permanente.

4.2 – A legitimidade do poder da dádiva: a perpetuação das relações assimétricas

As relações dentro da dinâmica das máquinas políticas desenvolvem-se embasadas fortemente na assimetria dos atores políticos e sociais, impedindo que sujeitos historicamente subalternizados coloquem-se de maneira efetiva e crítica na formulação e implementação das políticas públicas. As máquinas acabam consolidando e perpetuando ambientes de profunda desigualdade e distinção social.

Diante de tamanha força das máquinas, a primeira pergunta que nos vem à cabeça é: não há alternativa? Como romper com tais códigos que mantêm relações de assimetria entre os sujeitos e que compromete qualquer tentativa de estabelecimento de uma esfera pública plural e democrática, onde todos possuem as mesmas oportunidades de agir político? Há esperança para efetivação de uma gestão compartilhada da coisa pública?

Para tentar responder essa questão, além das questões apresentadas acima, faz-se necessário também problematizar alguns conceitos que embasam ideologicamente a própria formação dessa esfera pública “democrática” atual. Jürgen Habermas (2007) traz-nos o embasamento normativo que possibilita identificar como a concepção liberal de organização social entende o próprio jogo democrático, como define os conceitos de “cidadão”, “direito” e “processo político”, e como sujeitos e seus grupos se orientam em busca de seus objetivos e demandas.

Para tradição liberal, o conceito de “cidadão” definiu-se pelos: *direitos subjetivos* que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos. Na condição de portadores de tais direitos, gozam de proteção do Estado na medida em que se orientam em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pela lei. Tais direitos são negativos, pois garantem o âmbito da escolha, estando os cidadãos livres de coações externas, e; pelos *direitos políticos* que se estabelecem da mesma forma. Permitem que interesses privados possam se agregar a outros interesses privados até que se forme uma *vontade política* capaz de exercer uma efetiva influência sobre a administração. Exercem influência direta no Estado (através de eleições e da composição do parlamento e do governo), controlando-o na medida em que seus interesses privados podem ser atendidos.

Já o conceito de “processo político”, na tradição liberal, se orientará essencialmente: numa luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo. Concorrência entre atores coletivos, que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder e; embasado por um conceito de democracia que se desenvolve a partir da ideia de representação da soberania popular através de eleições, onde aqueles que são escolhidos se organizam em seus partidos visando a maximização de seus interesses próprios, pois, o modelo está estruturado nas ideias de coordenação, barganha, ofertas de condicionais de serviços e abstenções, e não nos ideais de cooperação, deliberação, argumentos ou reivindicações. Lógica do mercado nas relações político-partidárias.

Esses entendimentos ficam evidentemente materializados na fala de uma das presidentes de associação de moradores, quando ressalta sua parceria com representantes políticos na sua campanha eleitoral na comunidade e sua capacidade de articulação para captar patrocínio:

Antigamente não existia eleição, era o tráfico que colocava. Recebi muitas propostas do tráfico para entrar e eu nunca quis. Não achava correto, achava que tinha que ter eleição. Até que um dia concordaram em ter eleição, então eu disse: - eu tô dentro. Por que eu já fazia um trabalho social há muitos anos na comunidade e eu não via os presidentes que passaram por aqui fazer algo a mais do que a comunidade necessitava, entendeu? Aí eu falei: - só tem jeito. É entrar para associação. Só que eu quero entrar com legitimidade. Então fiz campanha, campanha política mesmo. Carro de som, camisa... tive ajuda, é claro, de alguns deputados que me ajudaram... pessoas que eu conhecia no meio da política... o Eduardo Paes que não era prefeito, mas era vereador, então quer dizer... o Sergio Cabral... e ali eu consegui patrocínio para fazer faixa, né? E fiz uma campanha mesmo, vim abalando mesmo e meu slogan era “Mudança já!”. [Nesse momento] eu já era filiada ao PMDB, sou presidente da zonal 021. Eu já tinha entrado para política mesmo, já tinha aceitado que eu política mesmo.

Nesse sentido a ideia de representação torna-se um valor supra estatal, reforçando relações pautadas na autoridade, hierarquia e conhecimento (ou acesso). A cooperação, deliberação, argumentos ou reivindicações, se em algum momento tornarem-se instrumentos de ação política, em última instância, só terão validade institucional e reconhecimento do Estado se houver a materialização da representação. Assim manda a tradição liberal.

Mesmo diante dessa dinâmica e dos pilares valorativos que sustentam um *modus operandi* em um modelo liberal de democracia, poderíamos relativizar a crítica afirmando que todo processo aconteceu de forma participativa, como ressalta um dos gerentes de TS, coordenador da ETTS-Canteiro Social. Para ele, mesmo havendo uma competição entre secretarias no território e a legitimidade diferenciada que determinados atores tiveram diante do Estado, “não existiu forma não-participativa [no PAC Social]... tudo que aconteceu foi por meio de consenso”.

Se chegar lá na favela, querendo nós ou não, tá sendo um mix que está acontecendo lá, então a polarização só acontece na camada superior, na prática, na favela, só acontece aquilo que é o estágio da negociação. “Ah, isso o cara pode fazer, isso o outro que fazer... faz. O que expressa o conflito não ocorre. Então: -“cadê o plano do Alemão com as propostas?” Não ocorreu! Por que não foi possível... não representava um [determinado] estágio de negociação. Então assim, como que o processo avançou? A partir da onde tinha consenso. Existe consenso para fazer um reunião, faz. Existe consenso para fazer divulgação, faz.... aqui não tem consenso, não faz. Priorização é fazer o que dá para fazer. Então, quando a gente olha na perspectiva da polarização, a gente só tá olhando o que não aconteceu, se você quiser olhar o que a perspectiva do consenso, é só olhar o que aconteceu. Tudo o que aconteceu foi consenso. Tudo, tudo. Comumente se diz: “- esse projeto foi feito participativamente, o outro não foi”... não existe projeto não participativo, alguém participa, que seja o próprio autor [da proposta]. “Ah, mas não envolveu o morador”... ah, então não envolveu o morador. Agora não participativo não existe.

Aqui, o gerente de TS considera que as realizações são fruto do consenso entre os atores envolvidos no processo. Teoricamente, poderiam estar embasados por valores cooperativos. Contudo, mesmo que afirme que “a polarização só acontece na camada superior” e na favela “só acontece aquilo que é o estágio da negociação”, implicitamente afirma que na realidade são as assimetrias que de fato determinam como, quando e o que será realizado no território.

Com relação as possibilidades de deliberação nos espaços de participação criados pelo PAC Social, como fóruns comunitários, afirma:

Deliberativo é o eleitoral, o T.R.E., é votar na urna. Como é que o cara que fazer... é um erro de concepção. Eles querem se reunir entre eles [falando da primeira gestão da ETTS-Canteiro Social], definir para outrem executar. Então faz o seguinte: faz ratátá, pega do bolso e executa. Por que isso não existe. Você impor a sociedade a decisão de um grupo pequeno. Só na democracia, onde a maioria manda, que tem a urna, o T.R.E., pô, aí sim, mas é uma coisa, visão tão, tão... que não tem cabimento, entendeu. [O fórum] não é e nunca foi deliberativo e só vai ter voz ativa a partir do momento em que ganhar, transformar as pessoas. E pode vir também a ser propositiva ou não.

Diante dessa perspectiva, qualquer alternativa que busque tornar mais equânime as relações entre atores historicamente assimétricos, a própria legitimação dos espaços criados para a construção de consensos fica comprometida. Entendendo o próprio conceito de esfera pública como “espaço que possibilita a construção de redes de categorias, pensamentos e significados intersubjetivos, o meio de se criar mecanismos de auto-reconhecimento, levando em consideração a realidade vivida pelos agentes”, tendo nela o “espaço insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro” (Avritzer, 2004:708), considerando as assimetrias das relações que marcam e determinam quem possui a palavra final, qualquer ideia de esfera pública plural, democrática e participativa apresenta-se, de saída, comprometida.

Além das determinações formais de um Estado liberal, serão as hierarquias e as relações de poder que determinarão onde e quais propostas serão formuladas e executadas. São os sujeitos políticos de instâncias superiores de representação – tanto do Estado quanto da iniciativa privada, e até mesmo da própria sociedade civil organizada –, em salas fechadas, com acesso restrito, que colocarão suas prioridades, formas de atuação, atribuições e urgências no processo. Dessa forma, as decisões mais importantes não passam pelos conselhos ou fóruns de debate. Foram pré-determinadas e chegam muitas vezes para ser referendadas.

4.2.1 – “Tríade meritocrática” e subcidadania: valor de distinção e de legitimidade da vontade

A permanência do comportamento clientelista terá um impacto negativo na formação de espaços públicos para debates e trocas de informação entre os sujeitos políticos. Diretamente

proporcional ao grau de clientelismo, como vimos anteriormente, estará o grau de relevância que tais espaços de participação terão no processo de implementação da política pública. No início, por meio dos fóruns, a população foi chamada a participar, sugerir e opinar sobre a condução das obras e sobre quais temas deveriam ser priorizados no eixo de Desenvolvimento Sustentável. Contudo, como vimos, a proposta de gestão compartilhada não saiu do papel – como o fracasso do comitê de acompanhamento de obras –, e pouco foi realizado diante dos recursos disponibilizados para o PAC Social – cerca de R\$ 19 milhões, 2,5 % do valor total do programa.

Além do fortalecimento das relações de dependência, o baixo grau de participação efetiva nas questões de interesse público ao longo do processo, pode ser explicado pela forma como os grupos e/ou sujeitos começaram a se reconhecer e ser reconhecidos diante e pelos seus pares. Mais, dentro de uma perspectiva, digamos, participativa, como as pessoas foram incorporadas no PAC Social, seja por meio de oficinas pré-definidas para prepará-los para novas condições de vida nos conjuntos habitacionais – uma espécie de “processo civilizatório” para favelados –, seja pelos cursos de preparação para o mercado de trabalho que não interessam e nem empregam ninguém.

Essa situação, segundo Bourdieu (1989), seria justamente o resultado das distinções sociais entre os sujeitos que compõem determinada organização social. Sujeitos que possuem maior poder e legitimidade para determinar quais crenças devem ser compartilhadas, quais modelos devem ser reproduzidos, como também quais propostas políticas devem ser acatadas pela maioria, contribuem para a descrença de sujeitos com menores possibilidades de atuação. As decisões ficam restritas a atores que atuam nas instâncias mais altas de representação, tanto do Estado, quanto da iniciativa privada. Logo, gera-se um sentimento de incapacidade.

Para Souza (2003) essa forma de condução e de prática na arena política poderia ainda ser interpretada pelo viés do não-reconhecimento das capacidades subjetivas dos sujeitos, considerando sempre a necessidade de participação autônoma e postura crítica dos moradores na arena política. Para Souza, a fonte dessa interpretação negativa de grande parte da população – em especial sujeitos moradores de periferias ou favelas – fazendo com que desempenhem papéis secundários e passivos com relação a formulação e implementação das políticas públicas -, está no próprio entendimento sobre o que é o *sujeito moderno*. Segundo Taylor (1989), esse sujeito moderno se constitui pautado numa “topografia moral”, resultado do “processo de expansão do racionalismo ocidental do centro para periferia”. Para que esse

sujeito seja visto (e reconhecido) como apto a tomar decisões, opinar e deliberar, precisa estar imbuído de um conjunto de atributos que constituem o que poderia se definir como *self* moderno.

O *self* moderno está pautado em exigências comportamentais e visões sobre o papel do ser humano no mundo. Constitui-se a partir de alguns pressupostos como: o princípio da interioridade – valorização da nossa capacidade de racionalizar a busca pelo conhecimento; a hierarquia valorativa - os que existem (os viventes) e os inteligentes. Os últimos se sentem capazes de julgar os primeiros; a visão cartesiana do sujeito moderno – ação metódica e disciplinadora. Instrumentalização da vida e da vontade; e o poder de suspender e dirigir desejos e sentimentos – treinamento do *self pontual*³⁴ (Autocontrole, auto-responsabilidade, raciocínio prospectivo).

Contudo, o que torna evidente a desigualdade de oportunidades de participação é justamente quando se “desmascara”, o que Souza chama de “ideologia espontânea e da igualdade de oportunidades”, pedra angular do processo de dominação simbólica entre os sujeitos. Essa ideologia, segundo o autor, estabelece-se de forma opaca, invisível, fazendo com que naturalizemos as desigualdades de oportunidade, pois tal “ideologia espontânea” está fundamentada sob dois pilares: valores meritocráticos e o juízo sobre o gosto e a “boa estética”. Com relação ao primeiro, a esfera meritocrática estaria no âmbito dos pressupostos fundamentais para constituição plena de uma cidadania jurídica e social, ligada à noção de Reinhardt Kreckel (apud. Souza, 2003) sobre a “ideologia do desempenho”. Para este autor esta “ideologia” se baseia na “tríade meritocrática” formada pelos seguintes quesitos: *qualificação, posição e salário*. Somente a partir do atendimento destes requisitos o indivíduo se torna um “cidadão completo”, do contrário, se constitui como “subcidadão”.

Consequentemente, partindo do pressuposto que aqueles que possuem melhor qualificação, posicionamento e renda, terão mais possibilidades de colocar quais crenças e gostos devem ser valorizados e compartilhados pela maioria (Bourdieu, 1989), a forma como os sujeitos se apresentarão nos espaços de debates e discussões – em sua forma estética e

³⁴ Para John Locke (1632-1704), teórico e contratualista inglês, sendo a sociedade o resultado da reunião de indivíduos, que visam garantir suas vidas, sua liberdade e sua propriedade, faz-se fundamental que cada indivíduo instrumentalize sua razão em prol do governo coletivo. O *self* pontual seria justamente a capacidade que o indivíduo tem de suspender seus desejos e sentimentos, na busca por objetivos e resultados calculados e pré-estabelecidos. Nesse sentido, há necessidade de o sujeito se comportar e se colocar no mundo de maneira disciplinada, autocontrolada e prospectiva. Max Weber (1864-1920), por sua vez, atribui a formação desse *self* pontual, em sua obra clássica “A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo”, à própria revolução cultural empreendida pela reforma protestante.

comunicativa - também influenciará a maneira como esses sujeitos serão lidos, interpretados e reconhecidos perante o grupo, principalmente, pelos que detêm maior capital político, econômico e social.

Uma passagem descrita pela presidente da associação de moradores do Morro do Adeus torna-se emblemática nessa relação de distinção entre engenheiros do CRM e moradores na condução das obras no morro:

Quem entrou primeiro [na comunidade] foi o governo do estado, porque EMOP é governo do estado... e depois veio o consórcio [Rio Melhor] aí começaram as grandes atribulações. Por ser três empresas, ele batiam cabeça entre si, e as únicas pessoas que a gente conseguia falar melhor era com a Odebrecht... a EMOP encurtava, chegava até a gente [e eu falava]: - EMOP, tá errado, tão fazendo besteira... a EMOP ia lá, chamava a atenção. Eles não querem nos respeitar, acham que têm faculdade, que conhecem tudo... não é assim, tá errado... queriam fazer o que quiserem sem respeitar a gente... porque era uma briga, o consórcio e agente era uma briga diariamente, porque os engenheiros eles acham que porque fizeram faculdade acham que sabem tudo, que são os melhores, nós somos analfabetos, só que as vezes você mexe com pessoas erradas, em casa de abelha...

Assim, a suposta falta de participação da população nos espaços coletivos do PAC Social – ou a inserção para cumprir metas junto a mandatária do programa –, bem como a permanência de práticas clientelistas, não necessariamente significa desinteresse – como bem propagado pelo senso comum – mas, uma apatia do público subalternizado, uma vez que tal público compreende que somente alguns sujeitos e/ou grupos possuem a palavra final e o poder de decisão de como a política será conduzida.

Esse comportamento fica evidente quando observamos a participação dos integrantes das comissões gestoras dos “condomínios do PAC” nos encontros promovidos pela ETTS-Canteiro Social. Nos três encontros que participei como representação governamental, pude constatar a insatisfação dos membros presentes com relação ao retorno “que nunca vinha” do governo sobre as demandas apresentadas por eles. Todas as reuniões começavam com uma hora de atraso devido a falta de quórum, e acabavam comprometendo as dinâmicas de grupo preparadas pela ETTS que tinham como objetivo “fortalecer a gestão coletiva dos condomínios”. Além disso, reclamavam da forma como as reuniões eram divulgadas – consideravam que a convocação dos moradores deve ser feita de forma mais presente e contínua; o horário em que as reuniões eram marcadas – horário de trabalho; questionavam a real função da comissão gestora e do síndico, relatando terem muita dificuldade para “impor

respeito”; e pediam recorrentemente maior transparência no processo de escolha dos síndicos, processo conduzido pela ETTS-Canteiro Social.

Conforme relata a presidente da associação dos moradores do morro do Adeus, e o próprio posicionamento dos gestores condominiais, há uma tentativa de resistência quando se identifica que as ações propostas afetam negativamente a vida das pessoas. Contudo, está é um reação ao que já fora determinado anteriormente, sem a consulta prévia dos “beneficiados”.

4.3 – Não há alternativas?

Diante do cenário apresentado, cabe-nos questionar em que medida tal realidade pode ser alterada. Alguns teóricos apontam para o papel que a sociedade civil deve desempenhar na ressignificação das relações entre Estado e sociedade. Ao longo da história política dos últimos quatro séculos na Europa – bem como posteriormente em movimentos revolucionários na América Latina (séculos XIX/XX) e na África (segunda metade do século XX) – a sociedade civil foi o lugar de surgimento e desenvolvimento de “conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais (tinham como dever) resolver, ou através da mediação ou através da repressão”.

Segundo Bobbio (2005), na sociedade civil estão os “sujeitos desses conflitos e, portanto, da sociedade civil exatamente enquanto contraposta ao Estado... os movimentos, as associações, as organizações que a representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, os movimentos jovens etc.” (Bobbio, 2005:36).

Contudo, quando olhamos para o Brasil, de acordo com Gohn (2009), os estudos contemporâneos sobre movimentos sociais – organizações que compõem e atuam por essa sociedade civil – mostram que nos últimos 10 anos passou a imperar em grande parte das organizações um “modismo”, que tenta se desvencilhar de imagens movimentalistas dos anos de 1970 e 1980. São construídas novas representações sobre as ações civis, agora tidas como ativas e propositivas junto ao Estado. Nesse movimento “anti-radicalismo”, além da segmentação temática, há também uma “nova” postura do Estado em relação aos movimentos sociais no sentido de abarcar demandas provenientes da própria sociedade civil. Gohn fala das

"alterações do papel do Estado em suas relações com a sociedade civil e em seu próprio interior" (Gohn, 2009:20). Ocorre que:

captura-se o sujeito político e cultural da sociedade civil, antes organizado em movimentos e ações coletivas de protestos, agora parcialmente mobilizados por políticas sociais institucionalizadas. Transformam-se as identidades políticas destes sujeitos - construídas em processos de lutas contra diferenciações e discriminações socioeconômicas - em políticas de identidades, pré-estruturadas segundo modelos articulados pelas políticas públicas, arquitetados e controlados por secretarias de Estado, em parceria com organizações civis - tipo organizações não governamentais (ONGs), que desempenham o papel de mediadores. (Gohn, 2009:21).

De certa forma, essa "nova" postura do Estado colabora para que outra forma de organização dos movimentos sociais ganhe força e legitimidade. Vemos uma inversão dos termos *identidade política* para *política de identidade*. Isto porque "as políticas de parceria do Estado com a sociedade civil organizada está na direção... da demanda a ser atendida... (propiciando) olhares multifocais que contemplam raça, etnia, gênero, idade etc... o sujeito coletivo se dilacera, fragmenta-se em múltiplos campos isolados" (Gohn, 2009:22).

Logo, segundo Gohn,

sozinhos, estes múltiplos sujeitos não têm força coletiva, e o ponto de convergência entre eles é o próprio Estado. A interação do Estado por meio da ação de seus governos se faz mediante uma retórica que retira dos movimentos a ação propriamente dita. Ela se transforma em execução de tarefas programadas, tarefas que serão monitoradas e avaliadas para que possam continuar a existir. (Gohn, 2009:22)

Em outras palavras, Gohn está chamando a atenção para a excessiva "institucionalização das ações coletivas", onde a regulação e as normatizações ditam quais serão os espaços e quais agendas serão atendidas pelo Estado. Para a autora, "a possibilidade de emancipação fica restrita aos espaços de resistência existentes", restando de consolo o entendimento sobre a parceria entre movimentos e Estado que "a médio ou longo prazo, poderá gerar aprendizado sociopolítico para os movimentos sociais e contribuir para a construção de valores, vindo a desenvolver uma cultura política alternativa ao que está posto." (Gohn, 2009:22).

Mesmo com certa a ressignificação positiva do Estado perante os movimentos sociais, podemos afirmar que atualmente no meio político estatal ainda perpetua-se a perspectiva negativa sobre movimentos que lutam contra as relações de dominação e buscam a

emancipação política – conforme descrito na passagem do diretor da ONG Raízes em Movimento pela coordenação do ETTS-Canteiro Social. Estes grupos são vistos como não-parceiros e desagregadores. Para os que buscam a “parceria”, o Estado entra como mediador e financiador para execuções de projetos, mas, regulando e institucionalizando as práticas desses atores da sociedade civil. Em muitos casos, esta torna-se a única forma de atuação dos movimentos sociais na sociedade, corroborando para a permanente dependência política e uma participação não autônoma nos espaços de deliberação.

A relação entre Estado e sociedade civil no Complexo do Alemão não aconteceu de maneira equânime, se considerarmos as distinções, os processos de reconhecimento e o peso político que cada sujeito possui nessa arena política. Mas, se podemos apontar um legado positivo deixado pelo PAC Social foi a possibilidade que as ONGs que compõem o Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM) tiveram para se organizar e se fortalecer como representação coletiva, mantendo sua independência relativa diante da máquina política local, após a passagem de seus representantes pelo PAC Social.

Em algumas reuniões que participei do Comitê, presenciei o que eu poderia denominar como a constituição de uma esfera pública plural, equânime, participativa e democrática. É claro que todos estavam presentes naquelas reuniões também buscavam defender seus interesses temáticos, suas perspectivas pessoais e dos seus possíveis trabalhos na região. Contudo, mesmo “segmentados por suas políticas de identidade” as discussões aconteciam em associações “horizontais e redes de solidariedade” (Putnam, 1996: p.17) não hierarquizadas, dentro da própria comunidade. Esse exercício, ao longo da reunião, possibilitava a superação de sentimentos auto-depreciativos de valor social, bem como estabelecia relações de igualdade, gerando confiança mútua entre os pares, com base em normas democráticas. Esse comportamento coletivo aproximou-se em diversos momentos do que Putnam (1996) afirma como fundamental para que os próprios moradores se construam e se reconheçam como "cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração" (Putnam, 1996: p. 31).

No plano local – ou melhor, dentro desse espaço específico de convivência comunitária – as reuniões acontecem na sede do Raízes em Movimento –, tal “horizontalização” dos processos decisórios apresentou-se como mecanismo capaz de fortalecer, não só a participação dos que historicamente estiveram alijados dos processos de participação, mas também o exercício da deliberação, mesmo que fosse somente internamente, dentro do

Comitê. Esse movimento associa-se ao que Putnam (1996) considera como construção do “capital social”. Esse seria o resultado das “conexões entre os indivíduos, redes sociais e às normas de reciprocidade e lealdade que nascem dela” (Gohn, 2004:24). Quanto maior o “capital”, maior a “virtude cívicos”, desde que os sujeitos estejam densamente articulados entre eles, permeados por compromissos mútuos e coletivos.

Contudo, todo esse movimento só terá sentido de fato se os sujeitos estiverem constantemente pautados em valores “do mundo da vida”. A solidariedade no agir comunicativo poderá levar os interlocutores, segundo Habermas (2007), a uma comunicação sem entraves, onde mesmo as ideias contrárias serão utilizadas como condição necessária para todo entendimento e aprendizagem social, comunitária, e acima de tudo, coletiva. Dessa forma, fortalecer-se-iam cada vez mais compromissos mútuos que poderiam ser levados a esfera pública, resignificando seus interlocutores diante das representações governamentais e da iniciativa privada, e dando maior poder aos que Fraser (2007) denomina como “públicos subalternizados”. Esse, sem dúvida, é o grande desafio...

4.3.1 – O que resta ao cidadão comum?

E para o cidadão comum, que não se encontra organizado em nenhum movimento, grupo ou associação, qual a perspectiva desse ator ser reconhecido pelos gestores públicos, gerentes institucionais, coordenadores, etc. como sujeito capaz participar de maneira efetiva nos processo de formulação, implementação, e até avaliação, diante dos preconceitos e determinações hierarquizadas do mundo corporativo / estatal?

Na contemporaneidade, Fraser afirma que a discussão sobre o conceito de reconhecimento acontece sob duas perspectivas teóricas: 1ª) uma que considera a questão como uma luta por reconhecimento da identidade; e outra 2ª) que entende o conceito como uma questão de justiça, a partir da (re)distribuição dos recursos e dos bens materiais. Para a primeira corrente teórica, o reconhecimento seria apenas permeado por um valor ético, de auto-realização individual ou de grupo, sem que as relações de poder extra e intra grupais sejam colocadas em xeque. Buscam o reconhecimento das perspectivas particulares, em questões que dizem respeito à sexualidade, à etnia e ao gênero, etc. Para esse grupo, reivindicações por distribuição fazem parte de um “materialismo antiquado que não consegue articular nem desafiar as principais experiências de injustiça” (Fraser, 2007:114). Para a segunda corrente, a (re)distribuição seria a solução para a superação das relações de

dominação. Redistribuir a riqueza “do rico para o pobre, do Norte para o Sul, e dos proprietários para os trabalhadores”. (Fraser, 2007:114). Teóricos desta corrente veem a primeira como uma luta de “consciência falsa”, instrumento de reificação da dominação e um impedimento para a busca da justiça social.

Contudo, Fraser considera falsa esta antítese. Para a autora, nos dias atuais, tanto a luta por reconhecimento quanto a busca por distribuição fazem parte do mesmo escopo de reivindicações, pois, a ideia de justiça incorpora as duas dimensões. Torna-se assim fundamental combiná-las para que se contemple tanto as reivindicações por igualdade social, quando para aquelas consideradas defensáveis para o reconhecimento da diferença. Assim, desenvolve sua análise expandindo o conceito de moralidade para a questão do reconhecimento. Para ela, o problema se encontra quando se lida com as reivindicações pelo reconhecimento da diferença sob a perspectiva da ética. Na dimensão da *ética* estaria o “bem”, a “boa vida”, enquanto que na dimensão da *moral* estaria o lugar do “correto” e da justiça.

Para que esse reconhecimento aconteça, Fraser (2007) defende a *paridade de participação* entre os sujeitos, que configurar-se-ia por meio de duas condições. A primeira seria *objetiva* e relativa a distribuição dos recursos materiais. A segunda seria *subjéctiva* e relacionada a necessidade de que “padrões institucionalizados de valor cultural” expressem respeito e assegurem independência e voz (direito à fala) igual à todos os participantes. Somente a partir de uma política do reconhecimento que visa corrigir o não-reconhecimento de membros que não são vistos como sujeitos efetivos da sociedade, poderíamos então falar da constituição de processos que viabilizem o *reconhecimento recíproco* e *igualdade de status* entre os sujeitos – eliminando visões estereotipadas, conseqüentemente, a exclusão dos diferentes. (Fraser, 2007:117).

O modelo de status, segundo Fraser, surge justamente como contraposição a estrutura institucional, regida por normas culturais excludentes (e preconceituosas), que impede a paridade de participação. Valores culturais que não legitimam e estigmatizam sujeitos que não estão de acordo com elas, como os sujeitos que encontram-se em situação de precariedade extrema. O que está em jogo aqui não é a reivindicação por reconhecimento e sim, a superação das relações de subordinação e dominação. O objetivo é “desinstitucionalizar” padrões de valor cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a favoreçam” (Fraser, 2007: 118). No seu *modelo de status* a perspectiva

(...) que exige o reconhecimento não é a identidade específica do grupo, mas o status dos membros do grupo como parceiros plenos da interação social. O não-reconhecimento, conseqüentemente, não significa a depreciação e a deformação da identidade do grupo, mas, sim, a subordinação social no sentido de ser impedido de participar como um par na vida social (Fraser, 2007: 117).

Este modelo apresentaria algumas vantagens em relação ao modelo de reconhecimento das identidades: rejeita as lutas por reconhecimento como valor essencial; resiste à tentação de substituir a reconstrução da consciência por mudança social ao focar os efeitos perversos das normas institucionalizadas; valoriza a interação transgrupal em oposição ao separatismo e o isolamento do grupo; e evita materializar a cultura, sem negar-lhe a importância política. (Fraser, 2007: 118).

Contudo, a dificuldade está justamente em fazer com que sujeitos que detêm o poder de decisão, legitimados por seus cargos e posições na sociedade, considerem – de verdade – paridade, e os espaços onde a participação acontece, como algo que está na dimensão da justiça. Se considerarmos que as relações entre os sujeitos está baseada no valor da competição individual por maximização de ganhos materiais e simbólicos, qualquer esforço na direção de um reconhecimento generoso será completamente incipiente e até inocente. Logo, continuarão sendo utilizados como moeda de troca nas disputas eleitorais.

Fraser aponta para a necessidade de (re)distribuição dos recursos e bens materiais como ferramenta para superação das relações de dominação. Contudo, para que isso ocorra, um conjunto de ações integradas entre secretarias governamentais deve ser executado para que a autonomia do sujeito, e de seus pares, ocorra em plenitude necessária para participarem em paridade de oportunidades com sujeitos com maior capital político e econômico.

A experiência do PAC Social, com sorteios de unidades habitacionais e cursos pontuais de capacitação profissional “que ninguém quer”, deixam evidentes que sem uma postura comprometida com a construção da autonomia total dos sujeitos subalternizados, pouco poderá se acrescentar a ideia de justiça. Enquanto as obras – e o resultado eleitoral delas – forem mais importantes que as pessoas, pouco se acrescentará à recente democracia nesse país.

Considerações finais

A proposta do Ministério das Cidades, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, para a implementação do trabalho social do PAC das Favelas, direcionava a condução das ações com o objetivo de promover melhores condições de vida aos moradores daquela comunidade. Para isso seria fundamental que sujeitos subalternizados pudessem, pela primeira vez e de forma institucionalizada, participar de maneira autônoma do processo de implementação do programa. Ao longo desses 12 meses de pesquisa e de trabalho como assessor técnico – depois gerente de projetos – do PAC Social do Complexo do Alemão, deparei-me com diversas situações que apontavam para a impossibilidade de superação das relações assimétricas entre os sujeitos envolvidos nessa arena política.

Dois pontos foram centrais para que a dinâmica no território, conseqüentemente no programa, tivesse na prática um forte condicionante clientelista: a consolidação da máquina política governamental – que buscava acima de tudo a maximização dos ganhos eleitorais – e o não-reconhecimento de sujeitos historicamente subalternizados nos espaços de participação popular idealizados pelo PAC Social.

Com relação ao primeiro ponto, a forma como as secretarias envolvidas na coordenação do trabalho social conduziram a proposta criou uma espécie de “faz de conta” das ações que significativamente poderiam transformar a realidade precária daquela região. A coordenação do PAC social, materializada na ETTS-Governo, com muito esforço, cobrava da Agência XXI os resultados das propostas contidas no PTTS. Líamos os relatórios descritivos das ações, relíamos, encaminhávamos de volta a empresa para que os ajustes fossem feitos e não se comprometesse o pagamento da ETTS-Canteiro Social, enfim, houve compromisso dos técnicos para que o trabalho fosse realizado da melhor forma possível. Contudo, a base que sustentava toda a operação em campo era mais sólida e bem mais articulada.

O papel que a SEGOV desempenhou, por meio de seus gerentes institucionais, ou melhor, “agentes de acesso”, contribuiu e muito para que o resultado fosse a reiteração das práticas clientelistas no programa. Longe de criar uma condenação sobre fulano ou beltrano, que participou ativamente do trabalho, estabelecendo contatos pessoalizados, resolvendo problemas familiares, incluindo um, dois, ou mais nomes nas listas de sorteios, ressaltando a importância das obras no território para os moradores etc. cabe ponderar que tal tipo de comportamento, no que diz respeito ao sujeito executor das tarefas, estão de acordo com os

objetivos dessa secretaria de governo. Estes estão representando uma secretaria criada e pensada para realizar esse tipo de função pelo Estado. Como diria Maquiavel (2006), em sua obra-prima *O príncipe*, “nada faz estimar tanto um príncipe quanto as grandes empresas e as ações raras e esplêndidas... [bem como] torna-se estimado quando sabe ser verdadeiro amigo...”, pois o objetivo maior é manter-se legitimado no poder. (Maquiavel, 2010:48).

Contudo, mesmo com todo cuidado e ponderação necessária para esse tipo de abordagem avaliativa de uma política pública, não há como desconsiderar os desvirtuamentos programáticos do trabalho social, tanto na condução, quanto na estruturação desse trabalho. Algumas posturas e entendimentos sobre a práxis política – ou o alto grau de interferência político-eleitoral, levaram a três situações que comprometeram a proposta “transformadora” do PAC Social: 1) grupos privilegiados pelo governo na sua interlocução com a sociedade civil; 2) baixa capacidade de execução e de gerenciamento da empresa terceirizada, devido a forte interferência política na nomeação de cargos técnicos e nas rotinas de atendimento aos moradores no Canteiro Social; 3) Ausência de intersetorialidade governamental. Com o posicionamento mais incisivo da SEGOV no trabalho social, a coordenação da ETTS-Governo adotou uma postura mais “concorrencial”.

Com relação ao segundo ponto, o não-reconhecimento de sujeitos historicamente subalternizados nos espaços de participação popular idealizados pelo PAC Social, a visão estereotipada dos moradores pelos representantes governamentais e da iniciativa privada, levou a proposição de projetos com pouco valor agregado para as comunidades, a participação subalternizada dos moradores em espaços criado para participação e inserção popular no programa, a entrada autoritária do CRM nos morros, e principalmente, o descrédito na capacidade de transformação da realidade, bem como o reforço de práticas clientelistas exercitada diariamente pela máquina governamental.

Além disso, junto com a atuação “militante” da SEGOV e a permanência de visões estereotipadas, um outro ponto foi significativo para que a execução do trabalho em campo fosse comprometida: a relação contratual entre as empresas e o governo. A Agência XXI – empresa indicada pela Casa Civil – tinha estabelecido um contrato com o Consórcio Rio Melhor, responsável pelas obras do PAC estado. Dessa forma, como a Agência XXI era a “ponta” de toda cadeia institucional, diversas instâncias se dirigiam a uma única empresa cobrando resultados e performances positivas: SEASDH, SEGOV, Casa Civil/EGP-Rio, ETTS-CRM, EMOP, além das imposições “extra institucionais” do mercado varejista de

drogas, de uma forma mais ou menos incisiva, davam o seu “pitaco” na condução do trabalho social. Essa dinâmica muitas vezes provocou a quase paralização dos trabalhos no território.

Todo esse cenário criou continuidades, mas também promoveu algumas rupturas no interior desse *modus operandi*. Um dos legados positivos do trabalho social no Complexo do Alemão foi o fortalecimento do Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM). Com a gestão do diretor da ONG Raízes em Movimento e outros dois membros de ONGs ligadas ao grupo, uma grande movimentação foi criada em cada uma das doze (12) comunidades do Complexo no início do processo de implementação para a consolidação dos fóruns populares. Com uma postura crítica e comunitarista, aproximaram instituições, grupos e pessoas que tinham como objetivo comum criar nas comunidades uma esfera pública capaz de contemplar as diversas manifestações populares, abrindo para o debate, a pluralidade e a possibilidade de transformação pelo viés coletivo da participação.

Contudo, para que se avance mais nessa direção, faz-se necessário incluir aqueles que de alguma forma encontram-se isolados e sem perspectivas de mudança estruturais em suas vidas - que não seja somente um apartamento do PAC – aproximando-se do que Fraser (2007) denomina como “paridade de status”. Além disso, pensar e criar instrumentos supra governamentais institucionalmente legítimos – como conselhos deliberativos ligados a secretarias de governo, só que constituídos de forma territorial - para que as demandas das comunidades possam reverter-se em deliberações que sejam acatadas pelas representações governamentais. Criar outras formas e espaços válidos de participação e atuação que superem o desgastado modelo representativo das democracias liberais.

.....

De todo modo, o PAC obras promoveu uma grande transformação física no território. Suas grandiosas obras – como um conjunto habitacional de vinte e dois (22) blocos na principal via de acesso, bem como o faraônico sistema de gôndolas suspensas – criaram grande impacto visual no local. Uma região que há alguns anos atrás se contava um carro passando a cada hora cronometrada – por conta da sensação de perigo que o local trazia –, agora sofre com engarrafamentos, possui agências bancárias e até uma academia de musculação a “céu a aberto”.

O PAC Social também promoveu mudanças significativas no território. Além das negociações de compra assistida e indenização aos moradores que de alguma forma foram impactados pelas obras – em torno de 1.200 juntando as duas formas de negociação – cerca de

732 famílias foram realocadas de suas casas nas favelas para conjuntos habitacionais pelo PAC, além das 582 outras famílias, contempladas com apartamentos do programa “Minha Casa, Minha Vida” comprados pelo governo do estado para atender famílias vitimadas pelas chuvas de abril de 2010. Como foi dito, muitas dessas famílias vivem nesse momento em condições muito mais salubres que em outros tempos.

Contudo, como não participaram efetivamente do processo de formulação das propostas para o desenvolvimento sustentável, suas condições atuais de sustento das vidas reais tornaram-se um tanto quanto difíceis. Grande parte das famílias é inadimplente diante das concessionárias de energia elétrica, gás e telefonia. Os índices de desemprego continuam altos. Analfabetismo, praticamente inalterado. E o mais difícil: criou-se uma realidade de segregação dentro do próprio território. Quem mora nos “condomínio de classe média” – como denominou diversas vezes o governo – não se sente mais favelado. Os que estão fora, nas favelas, sentem-se relegados, muitas vezes até impedidos de transitar pelos espaços internos dos tais “condomínios”.

Em suma, a realidade dos novos moradores, ou a nova “classe média” do Complexo do Alemão, torna-se um objeto interessante para pesquisas futuras. Como vivem a nova realidade, como resignificaram seus símbolos, espaços, relações comunitárias, relações de parentesco etc. Em que medida o PAC Social promoveu a melhoria de vida dessas pessoas.

No mais, minha contribuição com essa pesquisa está no meu sonho de fazer com que as pessoas tenham uma vida mais digna, justa e fundamentalmente, sejam verdadeiramente sejam respeitadas em sua integridade humana. Que esse trabalho sirva de alguma forma como instrumento de reflexão e de militância para aqueles em algum momento, como eu, se indignaram com a hierarquia, o autoritarismo e a dominação entre os homens (e mulheres), seja ela material ou simbólica.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA XXI. Relatórios de medição do trabalho social – GI, DS e GC. Abril 2010 a abril de 2011. Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro/Consórcio Rio Melhor.

_____. Projeto Técnico do Trabalho Social - PPTS. Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro/Consórcio Rio Melhor, 2008.

AVRITZER, Leonardo. “Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”, Revista Dados, vol. 47, n°. 4, Rio de Janeiro, 2004.

ARENDT, Hannah. “A Condição Humana”. Tradução Roberto Raposo, Introdução Celso Lafer. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987, pp. 31-89.

_____. O que é política? 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002b.

BEZERRA, Marcos Otavio. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal – Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BOBBIO, Norberto. “A sociedade civil”. In.: Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 12ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2005. p.33-52

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

_____. A dominação masculina. Trad. Maria Helena Kuhner. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. “Campo do poder, campo intelectual e habitus de classe”. In.: A economia das trocas simbólicas. Introdução, organização, seleção Sergio Miceli. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Urbanização de Favelas: a experiência do PAC – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. – Brasília, 2010.

BURGOS, Marcelo M. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CANO, Ignacio. Introdução à avaliação de programas sociais. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. COTS – Caderno de Orientação Técnica Social. 2007.

COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Rev. bras. Ci. Soc.* 1997, vol. 12, no. 35. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091997000300008&script=sci_abstract.

Acesso em: 03 de março de 2008.

DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis. Rio de Janeiro. Zahar, 1978.

DHESCA Brasil. Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação. “Violação dos direitos educativos da comunidade do Complexo do Alemão”. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Curitiba/São Paulo, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2005, vol.20, n.59, pp. 97-110. ISSN 0102-6909.

FRASER, Nancy. “Reconhecimento sem ética”. In. SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (org.) *Teoria Crítica do século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007. pp. 113-140.

_____. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Rev. Estud. Fem.* [online]. 2007, vol.15, n.2 [citado 2010-01-15], pp. 291-308

GEERTZ, Clifford. “Uma descrição densa: por uma Teoria Interpretativa da Cultura”. In.: A interpretação das culturas. Editora Guanabara Koogan. Rio de Janeiro, 1989.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ:Vozes, 2010.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde soc.* 2004, vol. 13, no. 2, pp. 20-31. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-2902004000200003&script=sci_abstract&tlng=pt

Acesso em: 23 de junho de 2008.

HABERMAS, Jürgen. “Inserção – inclusão ou confinamento?”. In. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Trad. Sperber, G, Soethe, P. A. e Mota, M. C. 3ª edição. Edições Loyola. São Paulo, 2007. pp. 153-178.

_____. Mudança Estrutural da Esfera Pública. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1984.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo. 26ª ed. Companhia das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. “Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade.” In. SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (org.) *Teoria Crítica do século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007. pp. 79-93.

JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. São Paulo, Alínea, 2003.

- KUSCHNIR, Karina. O cotidiano da política. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed., 2000.
- _____. Cultura e representação política no Rio de Janeiro. In: Antropologia, voto e representação política. Moacir Palmeira / Marcio Goldman (Coordenadores) – Rio de Janeiro: Contra capa Livraria, 1996.
- LABRA, Maria Eliana e FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica: O potencial dos conselhos de saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, 2002, vol.7, no.3, p.537-547. ISSN 1413-8123
- LOBATO, L. Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. *Trabalho, Educação e Saúde*, 2(1): 95-106, 2004.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de pesquisa - PPGSP - UFSC*, Nº 33, NOVEMBRO 2002.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe: e, Escritos políticos. Coleção Folha: livros que mudaram mundo. Trad. Lívio Xavier. 1ª. Ed. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.
- MATOS, Patrícia. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. *Lua Nova*. 2004, n.63, pp. 143-160. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452004000300006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 08 de maio de 2009.
- MARCONDES, Danilo. Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein. 8ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. *Saude soc.* [online]. 2006, vol.15, n.2, pp. 72-87. ISSN 0104-1290.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Manual de Instruções. Projetos Prioritários de Investimentos-PPI – Intervenções em favelas. Período 2007-2010. Governo Federal, 2007.
- _____. Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Provisão Habitacional. Anexo 1. Governo Federal, 2007
- _____. Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários. Anexo 2. Governo Federal, 2007.
- NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. 2ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 1997.
- PINTO, Celi Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, 2008, n.74, pp. 35-58. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452008000200003&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 18 de janeiro de 2010.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna/Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. 5ªed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Coleção Folha: livros que mudaram mundo. Trad. Edson Bini. 1ª. Ed. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

SAAVEDRA, Giovani A. “A teoria crítica de Axel Honneth.” In.: Teoria crítica no século XXI. Org. Jessé Souza e Patrícia Mattos – São Paulo: Annablume, 2007. pp. 95-111.

SILVA, F. G. . Emancipação, esfera pública e direito: uma introdução à teoria crítica de Habermas . *Mente, Cérebro e Filosofia*, São Paulo, p. 6 - 16, 10 maio 2008.

SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. In: A invisibilidade da desigualdade brasileira / Jessé Souza (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. (Não) Reconhecimento e subcidadania, ou o que é "ser gente"? In: *Lua Nova*. São Paulo, n. 59, 2003.

_____. Patologias da modernidade: um diálogo entre Weber e Habermas. In.: *Patologias da modernidade*. São Paulo: Annablume, 1997. p. 41 - 47.

TELLES, Vera da Silva. “*Sociedade civil e a construção de espaços públicos*”, In: Evelina Dagnino (org.). *Anos 90 – Política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

WEBER, Max. A ética protestante e o “espírito” do capitalismo. Trad. José Marcos Mariani de Macedo; revisão técnica, edição de texto, apresentação, glossário, correspondência vocabular e índice remissivo Antonio Flávio Pierucci. São Paulo. Companhia das Letras, 2004.

_____. A política como vocação. Lisboa. Ed. Presença. 2003.

WORTHEN, Blaine R (et al). *Avaliação de Programas: concepções e práticas*. São Paulo, Editora Gente, 2004.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. Introdução. In: _____. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

Consultas online

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

http://www.tse.jus.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_resultados/resultado_eleicao.html -

Acesso em 18/01/2011

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. <<http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>> - Acesso em: 12 dez. 2010

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. <<http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/>> - Acesso em: 29 de nov. 2010

JORNAL EXTRA. < <http://extra.globo.com/noticias/rio/frase-de-sergio-cabral-sobre-fim-da-cidade-partida-criticada-por-sociologos-144709.html>>

Acesso em 24 de fev. 2011

Anexo I - Orientação do COTS para elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS)

Eixos	Ações
Ações informativas	<p>_ Informar os beneficiários/adquirentes/arrendatários sobre temas inerentes à intervenção e necessários para o seu êxito, associados a uma ou mais ações do PTTS, através da elaboração de Plano de comunicação e utilização de meios de comunicação (vídeos, chamadas em rádio/TV, Publicação em jornais, folders).</p> <p>_ Prestar informações sobre os programas, projetos técnicos, andamento das obras e serviços, contratos de financiamento, aos beneficiários/adquirentes/arrendatários, no que couber;</p> <p>_ Estabelecer canais de comunicação entre os beneficiários/adquirentes/arrendatários e agentes envolvidos;</p> <p>_ Elaborar material informativo/educativo com temas inerentes à intervenção. Ex.: folders, cartilhas, manuais, panfletos, outros.</p>
Mobilização e organização comunitária e/ou condominial	<p>_ Formar comissões de acompanhamento de obras/ grupos de referência/ agentes multiplicadores;</p> <p>_ Formar ou fortalecer entidades associativas;</p> <p>_ Promover a capacitação de lideranças;</p> <p>_ Criar ou fortalecer grupos representativos;</p> <p>_ Disponibilizar KIT construção, manual de uso e manutenção da moradia, manual do síndico, quando for o caso;</p> <p>_ Definir regras de convivência coletiva, convenção de condomínio e regimentos internos, quando for o caso;</p> <p>_ Formar condomínios, quando for o caso;</p> <p>_ Incentivar a integração entre beneficiários/adquirentes/arrendatários e destes entre os agentes envolvidos;</p> <p>_ Articular parcerias com instituições públicas e/ou privadas que atuam ou possam vir a atuar na área;</p> <p>_ Promover eventos de natureza cultural, pedagógica e recreativa de interesse da comunidade;</p> <p>_ Desenvolver atividades de promoção à cidadania;</p> <p>_ Preparar a comunidade para o recebimento das benfeitorias (unidades habitacionais, unidades sanitárias, equipamentos comunitários, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, etc.);</p> <p>_ Organizar e acompanhar vistorias de imóveis;</p> <p>_ Planejar e acompanhar a ocupação de empreendimentos/reassentamentos;</p> <p>_ Acompanhar a pós-ocupação/implantação de sistema e equipamentos;</p> <p>_ Realizar pesquisa pós-ocupação/satisfação, quando for o caso.</p>
Educação sanitária e ambiental	<p>_ Mapeamento socioambiental, para identificação das características da população e da área de abrangência do projeto, a fim de levantar demandas e</p>

	<p>potencialidades locais e estabelecer parcerias, quando couber.</p> <p>_ Fomento à participação comunitária através do desenvolvimento de cursos, reuniões, palestras, assembleias e campanhas educativas, seminários temáticos que estimulem e sensibilizem as lideranças comunitárias e a população beneficiária em geral, para participar do planejamento e implementação do empreendimento.</p> <p>_ Nas atividades planejadas, abordar temas como: higiene; saúde preventiva; saneamento básico; controle de vetores de recursos hídricos; preservação ambiental; coleta seletiva e outros temas de interesse da comunidade.</p> <p>_ Estabelecimento e/ou fortalecimento de parcerias com instituições públicas e/ou privadas.</p> <p>_ Formação e desenvolvimento de grupos que reflitam e discutam as questões socioambientais locais, a necessidade do controle social e a importância do papel de cada ator na resolução dos problemas de saneamento e saúde.</p> <p>_ Fortalecimento e/ou articulação de foros e colegiados, municipais e/ou regionais, que atuam na área socioambiental.</p> <p>_ Confecção de material pedagógico e definição de estratégias de comunicação com finalidade educativa, envolvendo a produção e a divulgação de materiais e a utilização dos diversos meios de comunicação.</p> <p>_ Formação de agentes/educadores ambientais locais.</p> <p>_ Incentivo ao desenvolvimento de tecnologias sociais sustentáveis¹ resultantes do compartilhamento dos saberes populares e conhecimentos técnicos.</p> <p>_ Incentivar o plantio de mudas de árvores nos empreendimentos, na relação de uma árvore por unidade habitacional, observando-se as características do terreno e do projeto.</p>
<p>Educação patrimonial</p>	<p>_ Desenvolver ações informativas e educativas voltadas para o conhecimento, uso e a apropriação do patrimônio físico e histórico-cultural local, como: cursos, oficinas, palestras, reuniões, campanhas, seminários temáticos, abordando temas como preservação do patrimônio histórico-cultural e uso, e manutenção e apropriação adequados dos imóveis e dos equipamentos comunitários.</p> <p>_ Capacitar os indivíduos para um melhor usufruto bens culturais, propiciando a geração e a produção de novos conhecimentos;</p> <p>_ Propiciar ao beneficiário contato direto com as evidências e manifestações da cultura locais (museus, monumentos históricos, sítios históricos, vestígios arqueológicos, paisagem natural, parque ou área de proteção ambiental, centro histórico urbano, comunidade da área rural, manifestação popular de caráter folclórico ou ritual), a fim de desenvolver a consciência sobre a importância da preservação desses bens histórico-culturais;</p> <p>_ Estimular a sociabilidade, decorrente da contiguidade das unidades habitacionais e do uso compartilhado dos espaços comuns;</p>

	<ul style="list-style-type: none"> _ Estimular a cooperação, responsabilidade e o sentimento de coletividade em relação a manutenção e conservação da unidade habitacional, do condomínio e seu entorno.
Capacitação profissional e geração de trabalho e renda	<ul style="list-style-type: none"> _ Identificar o perfil, vocação produtiva e demandas da comunidade e do entorno; _ Promover a capacitação de mão-de-obra local; _ Estabelecer parcerias para desenvolvimento de projetos afins; _ Assessorar a formação de grupos produtivos (associações, cooperativas de produção e serviços, microempresa, outros). _ Estabelecer parcerias para absorção da mão de obra capacitada.
Trabalho técnico socioambiental	<ul style="list-style-type: none"> _ Para Programas de Saneamento, Drenagem Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos que têm como diretriz o trabalho socioambiental, desenvolver as ações de mobilização social e educação ambiental constantes no eixo Educação Sanitária e Ambiental, no que couber.

Anexo II – Reprogramação do eixo Gestão de Impacto (GI)

Ação	Descrição / Objetivo	Público-alvo	Metodologia	Atividades	Premissas / Restrições	Entregas
<p>Acompanhamento de checagem (check list) e mudanças</p>	<p>Visa orientar o morador sobre a importância dessa etapa para sua segurança e comodidade futura, já que é durante a checagem que o morador vistoria o imóvel junto a um técnico da equipe de obras, fazendo o levantamento da necessidade de eventuais reparos a serem feitos na benfeitoria antes da mudança do novo proprietário. A prestação de informações oferecida pela ETTS será feita individualmente a cada morador, tendo como apoio material gráfico apresentando seus direitos nesse momento, além de alertas sobre os pontos que exigem mais atenção na checagem. Já em relação à mudança feita pela equipe de obras,</p>	<p>Moradores em mudança para as unidades habitacionais (UH) construídas através do PAC – Complexo do Alemão.</p>	<p>Abordagens telefônicas para prestação de informações prévias e realização de agendamentos; Oferta individualizada, através de material gráfico, de informações sobre a importância dessa etapa para sua futura comodidade e segurança.</p>	<p>Agendamento prévio junto ao público alvo acerca da data e horário previsto para sua checagem e mudança; prestação de informações a esses moradores no local das checagens</p>	<p style="text-align: center;">-</p>	<p>Feedback nas reuniões semanais; Descrição no Relatório Mensal e comprovação por meio de lista de presença</p>

	cabará a ETTS realizar o agendamento prévio dessa atividade junto ao morador.					
Capacitação	Potencializar, por meio dos Encontros de Integração e Estruturação das Comissões Gestoras, a conservação das UH e a gestão autônoma dos moradores sobre esses espaços.					
<i>Encontros de Integração</i>	Apoiar a integração dos futuros moradores das Unidades Habitacionais (UH), aproximando-os e estimulando a discussão coletiva sobre a gestão e conservação dos novos espaços, tanto privados como coletivos.	Novos condôminos	Divididos em dois momentos, cada qual tendo como base para discussão, respectivamente: gestão condominial e conservação patrimonial. Em média cada tema é abordado em dois ou três encontros – a depender do nível da turma – com duração média de 2 horas por encontro.	Os Encontros de Integração tem sua conclusão com a eleição das comissões gestoras dos respectivos blocos de UH.	-	Descrição no Relatório Mensal e comprovação por meio de lista de presença

<p><i>Estruturação das Comissões Gestoras</i></p>	<p>Continuidade das atividades de integração, agora focadas especificamente no apoio às comissões gestoras (estruturas de gestão de cada bloco de UH) principalmente quanto ao seu fortalecimento diante dos demais moradores, e da construção de sua legitimidade como instância própria de mediação dos conflitos e desenvolvimento de novas propostas. Apoio aos moradores para conquista da autonomia na gestão de seus espaços.</p>	<p>41 comissões gestoras dos blocos das UHs da POESI, Av. Itaóca 1174, Av. Itaóca 1833 e Morro do Adeus</p>	<p>Reuniões orientadoras sobre mediação de conflitos e gestão condominial. As atividades de acompanhamento contemplam ao todo 8 reuniões, sendo 4 reuniões para cada grupo de comissões.</p>	<p>Realizar, no Canteiro Social, até 4 reuniões para dois grupos de comissões gestoras, abrangendo as 41 comissões previstas.</p>	<p>As atividades de acompanhamento condominial estão voltadas exclusivamente ao apoio às comissões gestoras, sendo esse o público específico desse trabalho. Assim, não caberão aqui ações que tenham como público direto os demais moradores dessas UH.</p>	<p>Descrição no Relatório Mensal e comprovação por meio de lista de presença</p>
<p>Participação</p>	<p>Realizar reunião do Comitê de Acompanhamento de Obras do PAC – Complexo do Alemão. Formado por representantes dos moradores do Complexo do Alemão, além de membros da equipe de obras e da Coordenação do Trabalho Social (Governo do estado), o</p>	<p>Representantes dos moradores</p>	<p>Encontros presenciais e bimensais</p>	<p>Compartilhamento das informações sobre o andamento das obras do PAC – Complexo do Alemão, e discutir coletivamente temas estratégicos para as comunidades.</p>	<p>O papel da ETTS nessas reuniões é de organizá-las, além de mediar às discussões ocorridas em seu âmbito, não cabendo a nenhum profissional dessa equipe representar nenhuma outra instância de</p>	<p>Descrição no Relatório Mensal apresentando os temas debatidos e os encaminhamentos firmados.</p>

	objetivo é mediar o debate entre os participantes do Comitê, buscando dar encaminhamentos construtivos.				representação.	
Posto Avançado do Trabalho Social (PATS)	Otimizar a mobilização da comunidade em torno das atividades do Eixo de Gestão de Impactos, objetivando a capilaridade das informações sobre as obras físicas e sobre os projetos a serem implementados nas comunidades.	População do Complexo Alemão	Implantação de tendas em pontos estratégicos definidos pela equipe de campo. Atendimento em horário comercial.	Esclarecimento de dúvidas dos moradores; encaminhamento de dúvidas, sugestões e/ou reclamações à Coordenação do Trabalho Social ou a equipe de obras por meio de fichas de atendimento.	-	Encaminhamento mensal à equipe de obras de até 30 Fichas de Atendimento, por cada PATS.
Comunicação de inauguração	Informar sobre a entrega de equipamentos governamentais para comunidade, novos serviços prestados, benefícios para população, etc.	População do Complexo Alemão direta e/ou indiretamente beneficiada pelos novos equipamentos públicos.	Elaboração de Plano de Comunicação e execução de suas ações	Realização de campanha de comunicação com 5 dias de antecedência ao acontecimento.	A ETTS deve ser informada sobre a inauguração com até 14 dias de antecedência; Todos os conteúdos disponibilizados para a população deverão ser oferecidos pela equipe de obras, cabendo também a esses, em conjunto com a	Descrição no Relatório Mensal contendo Plano de Comunicação, além das peças utilizadas e ações realizadas.

					aprovação dos produtos finais.	
Atendimento Social do PAC – Canteiro Social	Espaço físico de referência à população do PAC Social no Complexo do Alemão. Local disponibilizado para realização de atendimentos, encontros, reuniões e atividades em geral do trabalho social.	População do do do e Complexo Alemão adjacências	Atendimento personalizado e mediação de conflitos	Elaboração de Relatórios Técnicos Sociais e fichas de atendimento apresentando a perspectiva dos técnicos do Trabalho Social sobre a situação de moradores locais, tanto a partir de demandas do Governo e/ou equipe de obras, bem como espontaneamente a partir da percepção da ETTS de relatar casos que se apresentem urgentes. Em geral esse documento é demandado pela Coordenação do Trabalho Social (SEASDH, EGP-Rio) para embasar decisões políticas sobre pedidos de diversas naturezas;	-	Descrição no Relatório Mensal; até 4 Relatórios Técnicos Sociais por mês; até 60 Fichas de Atendimento por mês