

Ocupação do solo urbano e participação popular

Onde há força há resistência
Michael Foucault, 1979, p. 36.

Os debates contemporâneos sobre a questão da construção democrática, correlatamente ao do desenvolvimento ou da inclusão social, implicam de modo crescente na consideração do papel aí representado por dinâmicas e organizações que se constroem no plano da sociedade. Ou seja, observa-se já há algum tempo um relativo deslocamento do foco político e analítico do Estado para a sociedade, quanto às discussões sobre os rumos das transformações atuais no sentido da cidadania, da igualdade e da justiça social, nos quais os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil passam a ocupar lugares cada vez mais significativos. Neste sentido, a participação efetiva da população nestes lugares pode ser considerada como um misto de sonho —entendido como utopia política— e resistência social.

Neste primeiro momento deste trabalho nosso objetivo geral é o de compreender as atuais formas de participação popular na gestão de políticas públicas. Para tanto, assumo que é imprescindível contextualizar historicamente a participação popular, com ênfase na ocupação do solo urbano da cidade do Rio de Janeiro. Os objetivos específicos deste estudo consistem em compreender como se desenvolve o atual processo de participação popular na comunidade de Jardim Moricaba, observando os mecanismos relacionais existentes no processo de intervenção sócio-urbanística presentes no programa Favela-Bairro. Além disso, buscaremos descrever as diferentes formas de participação popular na política habitacional da cidade, a partir da articulação desta forma de participação política com as categorias “identidade” e “território”.

Acreditamos que o estudo da participação política comunitária, a partir da utilização destas categorias, permite uma compreensão inovadora, tanto dos processos de elaboração e gestão das políticas públicas, como dos mecanismos de (des)mobilização da população, ao estar inserida de forma executiva nas políticas habitacionais do Programa Favela-Bairro.

Há —ou houve— participação popular efetiva na política de ocupação do solo urbano da cidade do Rio de Janeiro? Se a resposta para esta indagação é afirmativa, então importa saber de que forma esta tem se dado historicamente.

Na perspectiva da recente historiografia brasileira sobre participação popular na esfera da política no Brasil a resposta para a questão que me coloco é taxativa: não, não

há. Para esta o “povo brasileiro” sempre esteve à margem dos processos históricos, sendo as decisões e acontecimentos políticos relevantes produto dos interesses das elites nacionais. Mas é óbvio que para não incorrer em simplismos, esta discussão deve ser colocada em contextos históricos e processos políticos determinados. No que se refere à participação política popular na ocupação do solo urbano da cidade do Rio de Janeiro duas idéias são centrais neste trabalho.

A primeira é que as relações sociais são estabelecidas a partir de um jogo de interesses que são essencialmente individuais, mas que muitas vezes se materializam em interesses coletivos seja da elite econômica, das classes médias, ou até mesmo das camadas populares (Valla, 1986). A segunda é que estas mesmas relações —algumas vezes conflituosas, outras vezes convergentes— estabelecem o próprio processo histórico (Valla, 1986).

Em base a isso, assumimos como hipótese que a história de ocupação do solo urbano da cidade do Rio de Janeiro contou com a participação das camadas populares que, de alguma maneira, encontraram meios para fazer valer muitos dos seus interesses. Cabe ressaltar, porém que essas “camadas populares” não constituem um todo homogêneo, um bloco único de interesses e, menos ainda, expressam sua participação de forma similar. Assim, antes de tratar da participação em si, é necessário explicitar de que “camadas populares” estamos falando.

2.1.

Território dos sentidos da palavra favela

Do ponto de vista da sua ocupação, as favelas —o território do “pobre” e do “popular” no imaginário social da cidade— são espaços nos quais a ausência do Estado se faz sentir de forma tangível. Este imaginário de abandono e segregação espacial urbana vem sendo construído historicamente, através de relatos de observadores externos preconceituosos:

É um caminho de cabras. Não se anda, gravita-se. Os pés perdem a função normal de andar, transformam-se em garras (...) Falavam-me sempre em perigo de subir à Favella (...) O maior perigo que eu encontrei na Favella foi o risco, a cada passo, de despencar-me de lá de cima pela pedreira ou pelo morro abaixo (Constallat citado em Valladares, 2005, p. 32).

Ou mesmo de cientistas sociais preocupados:

As habitações se distribuíam dos pontos de entrada em direção ao charco, com a densidade diminuindo nessa ordem. Uma série de pesquisas revelou que o estado de moradia tinha pouca relação com a riqueza dos ocupantes. A variável determinante

parecia ser a temporal: quem morava há mais tempo ocupava os melhores lugares e tinha casas mais assentadas. Em contraposição, os recém-chegados iam para o pântano, mesmo que a análise dos pertences internos da habitação (como móveis e eletrodomésticos) mostrasse que, por vezes, eram até mais endinheirados que os outros (...) Redes de água havia mais ou menos 50% da superfície da favela (...) Luz oficial só existia em 8% dos barracos (...) Os serviços públicos eram inexistentes como, aliás é de praxe na maioria das favelas (Santos, 1981, p. 38).

Os dois relatos são de períodos e perspectivas diferentes e demonstram, além da precariedade das condições de vida material da população que vive nas favelas, o imaginário social urbano ao qual nos referíamos anteriormente. O primeiro, datado de 1924, é a descrição de um jornalista em visita pela cidade. O segundo, de 1981, é de um professor e pesquisador de arquitetura e urbanismo. Mais de meio século de afastamento, e a relação diferenciada do observador com o objeto da observação, não mudaram a percepção destes espaços como territórios de carências, de ausências e de descaso do Estado. Em ambos os relatos são evidentes as condições insuficientes ou inexistentes de infra-estrutura de uma ocupação urbana tipicamente de “pobres”.

No relato de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981) também se pode perceber outra questão igualmente tratada nesse estudo, a diferenciação existente entre os segmentos “populares”, que vão para além dos interesses individuais, pois eles se estabelecem conforme as diferentes noções de pertença. Tem-se aí um novo significado da palavra favela que vai para além do de pobreza, o da pertença.

Santos ressalta a diferenciada forma de ocupação que ocorre no território favela. Destaca que reside no charco não aquele que tem menos bens, mas quem chegou depois. Pertence à melhor parte da favela, do ponto de vista físico, aquele que primeiro chegou nela.

A julgar por esta descrição, a valoração do solo urbano nas favelas é diferenciada da corrente nos espaços formais. Nestes, quem tem mais dinheiro fica nos locais onde há mais serviços e melhor qualidade de vida. Essa foi a lógica da ocupação do solo urbano da cidade do Rio de Janeiro no seu processo de urbanização.

Segundo Victor Vicente Valla (1986), inicialmente ocorreu um duplo processo de ocupação da cidade. Este autor destaca que há um estímulo ao trabalhador para que ele more próximo ao trabalho, ao mesmo tempo em que se estimula um processo de valorização do próprio espaço urbano em questão. Essa valorização, no passado, gerou as ações higiênico-sanitaristas, que se expressaram na erradicação dos cortiços do centro da cidade pelo Prefeito Pereira Passos (1902-1906) e conseqüentemente, a ocupação das

encostas dos morros das áreas centrais como resposta à falta de locais próximos às áreas de trabalho.

Naquele momento os segmentos populares não foram chamados a participar como atores, com direito de escolha sobre a sua localização no espaço da cidade, nem mesmo com direito à habitação. Ao contrário, eles viram seu direito a uma vida digna usurpado pelo próprio Estado, na medida em que os cortiços onde moravam foram simplesmente destruídos por este. No entanto, mesmo à revelia, eles participaram do processo de ocupação do solo urbano na medida em que, a partir de uma “participação provocada”, isto é, gerada pela existência de um agente externo —no caso: o Estado— eles se mobilizaram para ocupar as encostas dos morros, em resposta a uma demanda instalada. Cabe ressaltar, no entanto, que nem todas as favelas cariocas se constituíram dessa forma, posto que as favelas existentes hoje não fossem todas criadas no mesmo período histórico, cujo discurso do Estado era sanitarista. Todavia, todas elas surgiram como uma forma de ocupação urbana do “pobre”, daqueles que são sem recursos para pagar pelo uso da terra, ou seja, historicamente aqueles para quem estão homologados os termos “pobre” e “favelado” na cidade do Rio de Janeiro.

Este é o *locus* urbano de uma pertença social e identitária que Manuel Castells (1999) chamaria de “identidade de resistência”. Entendemos que o processo participativo da população pobre se constitui a partir de uma “identidade de resistência”, através da qual os indivíduos percebem possuir uma pertença comum a partir da resistência a uma ação externa —no caso, do próprio Estado.

A gênese desse tipo de participação popular é apontada por Maria Stella Bresciane (1994). Estudando o movimento sanitarista, a autora destaca que naquele momento a pobreza era vista como uma ameaça política às instituições então vigentes, sendo necessário estabelecer parâmetros reguladores que, a partir de uma lógica mecanicista, atribuíam à questão social a responsabilidade pela proliferação de doenças. Desta maneira, ela identifica três atores sociais que definiam claramente a complexa relação de interesses existente na sociedade brasileira, gerando tensão no processo de ocupação do solo urbano: o Estado, as elites urbanas e as camadas populares. Os dois primeiros, atuando em convergência de interesses, adotaram ações que buscavam valorizar as áreas centrais, ao afastar a população pobre destas. As camadas populares, como já foi visto, em resposta a esta segregação espacial, buscou moradia nos morros da cidade, instaurando um modelo de ocupação urbana e participação política popular a ser reproduzido até os nossos dias. É certo que estes três agentes sociais participam de

forma diferenciada neste processo, mas todos articulam seus interesses de forma a atender as suas necessidades, decorrendo daí as formas diferenciadas de participação.

Nesse sentido, a política pública oficial de ocupação do solo tem permitido à população pobre que esta ocupe as encostas e participe do processo de alargamento das fronteiras da cidade. De certa forma, é interessante para as elites urbanas que os pobres fiquem longe, mas para estes é importante encontrar uma localização o mais próxima possível das áreas onde há trabalho e de serviços básicos. Desta maneira, há uma tensão de interesses para a qual o poder aquisitivo é o principal determinante de local que cada ator ocupará no espaço da cidade.

Contudo, não desejamos trabalhar aqui com a concepção de que a população pobre se localiza em áreas marginais, posto que a sua participação na ocupação do espaço é tão forte que as áreas faveladas crescem junto com as cidades e apresentam um grande dinamismo econômico, ou seja, são lugares onde se reúne uma população que integra “o sistema político, econômico e social dominante”, dele participando ativamente (Valladares, 2005, p. 17).

Essa participação não se limita a ocupar as encostas dos morros e a vender a sua força de trabalho para o sistema econômico dominante. O processo de expansão e crescimento da cidade, durante o século XX, ocorreu de forma extensiva, que ocasionou uma política de ocupação do solo diferenciada, onde novas áreas passaram a interessar as classes mais abastadas. O resultado disso é uma participação da população pobre nesse jogo de interesses de novas maneiras.

2.2.

De Vargas ao final da década de 1970

Durante a primeira metade do século XX continuam a prevalecer às políticas médico-sanitaristas, mas agora os alvos não são somente os cortiços e sim os morros. É iniciada a política de remoção de favelas.

Nesse momento a concepção de cidade-corpo é quem determina a forma como o solo urbano é ocupado. Pechman (1994) estudando o período lembra que, como todo corpo, a cidade é vista como passível de contrair doenças. Assim, a cidade-corpo foi objeto de detalhadíssimo olhar médico, que identificou nas práticas higienistas tradicionais da população a causa de todos os males.

Esse período é marcado por uma postura autoritária, porém com tentativas de mediação através das quais prevaleceram nos meios oficiais os interesses da elite representada por um Estado que impôs ações interventivas sanitaristas. A metodologia higienista continuou sendo utilizada pelo governo carioca, com algumas variantes, até o século XX.

Desta maneira, o pobre e a pobreza foram encarados como doenças da sociedade que deveriam ser “curados”. A cura era a remoção do pobre e a regulação da pobreza. A remoção era a extinção das favelas e a regulação era a criação de mecanismos de controle criados por Vargas. Neste contexto, a carteira de trabalho era o documento que determinava quem seria trabalhador e, portanto, possuiria direitos.

Nesse sentido, o Código de Obras de 1937 constitui um marco. Ele tentava dar respostas aos problemas provenientes do crescimento urbano e, conseqüentemente, reconhecia a favela como uma questão real. Ele proibia a construção de novas casas e a realização de qualquer melhoria nas moradias existentes.

Simultaneamente, oferecia como solução a substituição dessas residências por “núcleos de habitação do tipo mínimo e a construção de habitações proletárias a serem vendidas a pessoas reconhecidas como pobres” (Leeds, citado em Valla, 1986, p. 34). Portanto, ele preconizava a destruição das favelas e a construção de parques operários, além de visar administrar e conhecer os habitantes das favelas. Decorre daí, o Primeiro Congresso de Urbanismo (1941). Ele estabeleceu critérios para o reconhecimento desses espaços.

A construção dos parques operários, e as remoções como um todo, geraram movimentos de resistência por parte dos favelados e pobres. Agora eles voltavam a participar da política de ocupação do solo, mas sob um novo olhar: o da resistência. Não foram todos os moradores que desejaram sair de suas casas de favela para morar nas casas dos parques operários construídos pelo governo.

Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981) destaca dois processos de resistência gerados por esta nova política: o das favelas de Brás de Pina e Rio Comprido. Em ambos há dois fatores que se destacam. O primeiro é a resistência em si. Os moradores afirmaram que não sairiam e não saíram. Eles conseguiram fazer sua vontade prevalecer e, posteriormente, presenciar a urbanização das vias: eles fizeram valer os seus direitos. A segunda é a existência de um quarto ator dentro do processo de ocupação do solo urbano: a igreja.

Estes dois processos de resistência foram um “avanço”, na medida em que os moradores que continuaram naquele espaço ainda o viram ser urbanizado posteriormente. Contudo, essa resistência não pode ser romantizada. Eles resistiram e se uniram de forma eficaz, mas a união motivadora foi de certa forma efêmera, já que posteriormente as desarticulações políticas de outras ordens prevaleceram. Isto faz notar que esta instável união pode ter conseguido atingir seu intento apenas devido a algumas peculiaridades favoráveis. No caso de Brás de Pina a remoção ocorreu no período natalino e, no Rio Comprido, a resistência foi possível devido à força de algumas instituições culturais do bairro. Não cabe aqui julgar o mérito destes dois exemplos de resistência. O que importa perceber é que ambas atingiram o seu intento: continuar no espaço ocupado. Desta maneira, a resistência foi precisa e necessária. A participação popular, representada pelas classes mais populares aconteceu de forma direta, sendo sua direção dada pelo movimento de resistência.

A igreja nesses dois exemplos de resistência participou do processo de ocupação do solo urbano a partir da “Cruzada São Sebastião”, que teve a frente D. Helder Câmara. Lima destaca:

Uma das metas da Cruzada era a integração do favelado à vida normal do bairro. Parisse (1969) assinala o cunho paternalista da visão inicial da instituição tal como revela a leitura do art. 3º de seus estatutos. Trata-se de dar ao favelado amparo e a proteção que tem direito (Lima, 1989, p. 89).

Apesar do suposto paternalismo, a campanha representou em diversos momentos uma postura progressista por parte da Igreja Católica, já que ela acreditava em uma ação conjunta entre a instituição e o povo. Objetivava-se uma mediação da educação social e a busca por uma participação do morador no esforço da urbanização dos espaços (Rios, 1986, p. 64).

A ONU foi quem instrumentalizou a Cruzada com mecanismos de implementação de Desenvolvimento de Comunidade. O DC era caracterizado pela concepção de sociedade harmônica e equilibrada. Era estruturado nas seguintes etapas: estudo/diagnóstico, planejamento, execução e avaliação. O objetivo era integrar as favelas ao desenvolvimento nacional, partindo do pressuposto de que as comunidades possuíam recursos para se promover.

Essa postura implicava em estimular o dinamismo social a partir daquilo que as comunidades decidiam serem suas necessidades (no âmbito social) e dentro do que elas propunham e realizavam como sendo ações de resposta a essas necessidades (...) O que importava era que as comunidades adquirissem a mística de sua autopromoção (Rios, 1986, p. 70).

Assim, dentro da campanha, apesar de existir um aparente ideário progressista, também se faziam presentes idéias conservadoras como a concepção de sociedade harmônica e equilibrada e um instrumental que afastava o povo da participação de todo o processo de urbanização. Isso porque durante a fase do diagnóstico só participavam técnicos, sendo a população convocada apenas na execução da proposta. Logo, “o apelo à participação da população traduzia-se na prática em todo um trabalho de persuasão da população no sentido de levá-la a aceitar e implantar um novo *mudus vivendi*” (Rios, 1986, p. 72) onde imperassem os valores morais e sociais da classe dominante.

Todavia, em comparação a Fundação Leão XIII¹, a campanha ainda parecia uma ala mais progressista da igreja, já que aquela havia sido a primeira instituição a intervir de forma direta na vida da população, mas de forma a impor diretamente ao povo favelado o ideal da classe dominante.

Valladares destaca que o objetivo maior da instituição era não deixar o “campo livre” para os comunistas, sendo sua metodologia estruturada em intervenções pontuais baseadas em Centros de Ação Social, nos quais se primava pela Assistência Social e pelo controle da população. Vale recordar que, nesse momento, o contexto mundial é o da Guerra Fria, onde Estados Unidos e União Soviética buscam aumentar suas áreas de influência, daí a Fundação combater os comunistas, pois o Brasil era área de influência americana.

Entretanto, para Valla, a duplicidade de ações da igreja representava a necessidade de uma nova instituição que mantivesse o controle da população, visto que a partir do momento que a Fundação desenvolve diversos conflitos com os moradores devido às campanhas eleitorais, controle de luz, distribuição de água, fiscalização na construção de novos barracos, etc. Era então necessário que a igreja criasse novos mecanismos para conseguir manter a sua influência sobre o povo. Nesta perspectiva, as duas instituições possuem um ideário similar, sendo ambas conservadoras.

Entretanto, há diferenciações entre as instituições. A Cruzada tinha por finalidade:

... dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas do Rio de Janeiro [através de uma] ação educativa de humanização como condição mínima de vivência humana e elevação moral, intelectual, social e econômica [enquanto a Fundação objetivava] dar assistência material e moral a população favelada através da manutenção

¹ “A Fundação Leão XIII foi criada em 08 de Fevereiro de 1947, com o objetivo de prestar assistência à população residente em comunidades carentes”. Conforme missão descrita no site: www.leao.rj.gov.br acessado em 10/09/2007. Valladares (2005) salienta que no período em que foi criada a sua função principal era de auxiliar os moradores de favelas a organizarem suas associações sendo a principal representante do poder público nestas áreas.

de escolas, ambulatorios, creches, maternidades, cozinhas e vilas populares (Rios, 1986, p. 65).

A partir do momento que a igreja traz para a população pobre formas de ampliar, mesmo que de forma conservadora, as suas formas de participação e, através destas, exprimir seus interesses, já se fazem presentes elementos que podem levar a uma forma de participação mais efetiva da população em todo o processo decisório de ocupação do solo urbano.

Esse poder decisório do povo também é percebido em outras dimensões pelo Estado. Não é à toa que Vargas elabora leis trabalhistas que beneficiam a classe trabalhadora. Seu intuito é angariar apoio das massas para se perpetuar no poder. Nas esferas estadual e federal também ocorrem essas formas de coerção do votante pelo clientelismo.

Contudo, Lima (1989) nos lembra que o voto clientelista não é somente um artifício presente na relação entre os pobres e o Estado, mas perpassa todos os segmentos sociais ressaltando que nem todas as favelas se configuram currais eleitorais.

A autora nos traz o exemplo da favela do Borel, onde a resistência da população ao voto clientelista é significativa em relação a um presidente da Associação de Moradores que prefere “vender” a comunidade por uma bomba d’água. Lima ressalta que:

O grande marco das lutas sociais em favelas é apontado por lideranças do movimento na formação da União dos Trabalhadores Favelados do Morro do Borel em 1954 a despeito do desenvolvimento de lutas e processos associativos anteriores (Lima, 1989, p. 102).

O movimento dá voz à resistência dos moradores à ação de despejo movida por uma companhia privada. Essa participação dos moradores pode ser encarada como uma participação de resistência, pois é viabilizada pela união dos moradores a combaterem uma imposição.

Portanto, as formas de participação dos favelados dentro do processo de ocupação do solo urbano são diferenciadas conforme suas peculiaridades diversas. Contudo, elas têm em comum um forte processo de participação por resistência, que muito ajudou na constituição do quadro que temos hoje, onde a política habitacional não mais se estrutura em remoções, mas na urbanização desses espaços.

A participação sob a forma de resistência dos moradores de favelas, negando-se a desocupar este tipo de áreas urbanas, também gerou respostas do governo diversificadas antes desse processo de aceitação desses espaços pela urbanização. Historicamente

foram criadas diversas instituições com o intuito de intermediar a relação dos favelados com o Estado, foram essas:

- **SAGMACS** - Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. Esta realizou uma pesquisa que se estruturou em 16 estudos de caso, investigação através da observação de duas favelas e depois mais sete, sendo o relatório final dividido em duas partes. A primeira constava na exposição dos fatores sociais e econômicos que deram origem às favelas (crescimento urbano desordenado, taxa de natalidade elevada, forte migração, apropriação capitalista do solo urbano, capacidade limitada de absorção da mão-de-obra). Uma segunda pesquisa descrevia problemas específicos como família, educação e delinquência (Valladares, 2005, p. 94). Para Valladares, a importância da SAGMACS é que nela é definido o primeiro roteiro de estudos das favelas e as descreve constatando que as mesmas são heterogêneas entre si, assim como possuem uma população também heterogênea.
- **SERFHA** - Serviço Especial de Reabilitação das Favelas e das Habitações Insalubres. Coordenado por Artur Rios, após o relatório da SAGMACS, o SERFHA tinha como objetivo urbanizar as favelas (1962 a 1965). Ele surgiu paralelamente a Cruzada e tinha como objetivo inicial amparar a ação de ambas instituições religiosas. Foi após a SAGMACS que o SERFHA (1956 a 1962) ganhou autonomia, realizando críticas ao caráter assistencial-paternalista das ações voltadas para as favelas. A partir dessa perspectiva, o SERFHA trabalhou o homem favelado e sua educação de forma a estimular que ele melhorasse sua habitação. Estimulava-se a autogestão. O DC era a técnica base do SERFHA, que estimulava a organização de associações e lhes colocava tarefas e objetivos. A instituição foi extinta por Carlos Lacerda, devido à especulação imobiliária das áreas ocupadas pelas favelas. Lima lhe atribuiu ainda outra finalidade: “o SERFHA foi criado por Negrão de Lima em 1956, com a finalidade de atuar em todas as formas de moradia de áreas pobres e coordenar os diversos órgãos que lidavam com a população pobre” (Lima, 1989, p. 31).
- **PEACE CORPS** - Valladares é quem destaca e analisa o papel deste programa americano. Este tinha como objetivo trazer jovens norte-americanos para trabalharem voluntariamente nas favelas cariocas. O programa não deu certo, pois os voluntários eram encarados pelos moradores como pessoas estranhas, não socializando com os mesmos suas questões. O programa era financiado pela USAID (Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional).

- **Secretaria de Serviços Sociais** - A Secretaria de Serviços Sociais surgiu com o final do SERFHA, aglutinando sob seu controle diversas instituições estatais e semi-estatais relacionadas às favelas. A nova instituição reduziu o tema das favelas a uma mera questão técnico-administrativa, enquanto o SERFHA possuía um viés mais humanístico.
- **COHAB** - Cooperativa de Habitação Popular do Estado da Guanabara. Em 1962 foi criada a COHAB, patrocinada pelo Acordo da Fundação do Trigo Estados Unidos/Brasil. A instituição era semi-estatal e realizava remoções e construção de casas populares. Foi a COHAB que construiu Vila Kenedy, Vila Aliança, Vila Esperança e Cidade de Deus.
- **BNH** - Banco Nacional de Habitação. O BNH, fundado em 1964, foi que ajudou a manter a COHAB. Ambos tinham funções similares “facilitar a remoção dos moradores e possibilitar a expropriação de terrenos para a construção civil” (Valla, 1999, p. 91). Inicialmente a proposta do banco era outra: promover a construção de casas populares. Mas isso não aconteceu e a instituição acabou por construir casas para as classes sociais com rendas mais altas. A crítica de Valla é que o BNH se comprometeu apenas a construir casas e isso, para ele, reduz os problemas das favelas à questão da moradia quando, na verdade, a questão é mais ampla, pois envolve questões como geração de renda e acesso aos serviços básicos.
- **BEMDOC** - Movimento para o desenvolvimento e organização de comunidade. Em 1963, por influência da USAID o Brasil voltou a investir no DC baseado em pesquisas. A Fundação Leão XIII foi responsável por levar essa proposta adiante, que visava o controle sobre as melhorias habitacionais e dispositivos controladores das associações de moradores. Permaneceu a premissa da dominação ideológica (concepção humanística/persuasiva).
- **CODESCO** - Companhia de Desenvolvimento de Comunidade. Em 1968 surgiu a CODESCO com o objetivo de ratificar as ações implementadas pelo BEMDOC. Também contava com o apoio da USAID, visando “desenvolver a urbanização e melhoramento nas favelas, com a colaboração dos moradores” (Valla, 1999, p. 98).
- **CHISAM** - Coordenadoria de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana. Paralelamente as tentativas de Desenvolvimento de Comunidade foi realizado um movimento de remoções elaborado pela CHISAM. Os argumentos utilizados para justificar a remoção eram:

- 1) Os moradores de favelas na realidade eram alienados da sociedade por causa da sua habitação;
- 2) A população favelada não tem os benefícios de serviços porque não pagam impostos;
- 3) A família favelada necessitaria de uma reabilitação social, moral, econômica e sanitária;
- 4) É necessária a integração dos moradores à comunidade, não somente no modo de habitar;
- 5) É necessário alterar o panorama urbano deformado (Valla, 1999, p. 23).

Enfim, a tentativa de mediação entre o poder público e a população favelada foi marcada por uma dialética, na qual houve uma versatilidade de propostas expressas pelo CHISAM e pelas demais instituições que promoviam o DC. Em verdade, o objetivo era sempre o mesmo: o controle social dos moradores de favelas. Embora as estratégias fossem diferentes, elas possuíam o objetivo comum de dissolver estes espaços da paisagem urbana.

Assim, a Fundação Leão XIII, o SERPHA e as demais agências representaram a necessidade do Estado de criar instituições que pudessem se aproximar da população pobre, tanto para melhor atenderem as suas demandas, quanto para reprimi-las posteriormente. Além disso, esta breve reconstrução histórica dessas instituições revela o fato de que muitas delas, além de influência ideológica, recebiam também investimento estrangeiro, o que causou a sua dependência das vontades e objetivos exteriores à localidade e ao país.

2.3.

A década de 1980 e o Movimento de Reforma Urbana

Anteriormente a década de 1980 o processo histórico de construção da participação política popular seguiu diversas tendências que foram direcionadas por múltiplos atores que se legitimaram de acordo com a necessidade de criação de mecanismos que possibilitassem o desenvolvimento do espaço urbano. Nesse sentido, o reconhecimento do direito dos favelados foi reconhecido e “revogado” inicialmente por marcos legais, isso é: na constituição do Código de Obras e em instituições que traziam em seu bojo imposições para os favelados.

Assim, a mediação entre a população favelada e o Estado ocorreu a partir de múltiplas formas de participação e mediação. Inicialmente a partir dos marcos legais, posteriormente de forma impositiva, onde os favelados eram percebidos como atores individuais. Posteriormente, eles foram vistos como atores coletivos, o que justificou o estímulo à criação de Associações de Moradores e a implementação do

Desenvolvimento de Comunidade no interior das comunidades. A década de 1980 foi um marco nesse sentido, por constituir um período onde os movimentos sociais brasileiros ganharam destaque.

Nesse período não existiram políticas habitacionais específicas na cidade do Rio de Janeiro, todavia o contexto político exponenciou diversas reivindicações das camadas populares, já que as associações de moradores e movimentos bairristas ganharam grande força devido ao processo de abertura política do país após anos de regime militar. O Movimento de Reforma Urbana e a Constituição de 1988 são marcos nesse sentido.

A partir da década de 1980, com a redemocratização política do país, a expansão dos meios de comunicação e o fortalecimento das instituições, acentuou-se um processo de descentralização regional, que já havia sido iniciado na década anterior. Este processo atingiu o seu apogeu nos anos 1990, com a abertura e a desregulamentação da economia, impulsionadas pelos processos de globalização e reestruturação produtiva das empresas. Daí a força que movimentos bairristas ganharam no início dos anos 1980 e a política habitacional descentralizada, que se configurou na década de 1990 (Valladares, 2005).

Neste sentido é importante destacar que de 1980 a 2000 surgiu um quinto ator na mediação das políticas: a sociedade civil organizada em movimentos sociais que versam sobre as reformas urbanas. Os ideários remanescentes destes movimentos, que claramente se aproveitaram das renovações tecnológicas para a propagação das suas idéias, podem ser vistos, analisados e questionados a partir de diversos sites que expõem os objetivos de cada movimento. O *website* da Confederação Nacional de Associações de Moradores é um exemplo a ser observado.²

A CONAM conta com a participação de diversos movimentos que versam sobre a temática das reformas urbanas, dentre estas se destacam: a União Nacional por Moradia Popular; o Movimento Nacional de Luta pela Moradia; a Central de Movimentos Populares; o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental; a Frente Parlamentar pela Reforma Urbana e os fóruns estaduais e regionais pela reforma urbana e pelo direito à cidade. O objetivo deste trabalho não é esgotar as discussões a respeito desses movimentos sociais, apenas citar alguns exemplos de movimentos que expressam a existência de uma “identidade de projeto” (Castells, 1999,

² CONAM: www.conam.org.br. Acessado em 31 de março de 2007.

p. 34) dentro das pressões populares por uma maior participação popular nas políticas públicas de habitação.

Os objetivos da CONAM compreendem:

Aumentar a visibilidade da problemática urbana no Brasil, pressionando o poder público a implementar políticas de promoção do direito à cidade, mediante a alocação de recursos para o fundo de habitação de interesse social, a promoção da regularização fundiária, a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais, a erradicação dos despejos das famílias de baixa renda, a ampliação do acesso ao transporte público de qualidade, o combate à segregação urbana e a promoção de cidades justas e democráticas. Lançar a campanha Olho no Seu Voto, com propostas concretas para a política urbana, visando difundir a plataforma do direito à cidade e da reforma urbana, garantir compromissos políticos dos candidatos aos governos estaduais e ao governo federal, e ampliar a bancada da reforma urbana no parlamento federal e estadual. Contribuir para a que a agenda urbana seja colocada como uma prioridade nacional, sensibilizando o governo e a sociedade para sua importância na construção de um novo projeto de sociedade para o país. Sintonizada com a perspectiva do Fórum Social Mundial, afirmamos que um outro Mundo, um outro Brasil e uma outra cidade são possíveis. Fortalecer e participar ativamente da iniciativa da CMS – Coordenação dos Movimentos Sociais de Construção de um Projeto Nacional antineoliberal e antiimperialista, o PROJETO BRASIL – Por um Projeto de Desenvolvimento Nacional, Popular e Democrático, composto por quatro eixos essenciais: Soberania Nacional, Pelo Desenvolvimento, Mais democracia no Brasil e Mais direitos para o povo (CONAM, 2007, s.n.).

Portanto, os objetivos da Confederação são estruturados a partir da idéia de controle social, que prevê uma participação efetiva da população não só nas esferas de execução das políticas públicas, mas também na sugestão de novas políticas (como os programas citados “De olho no seu voto” e “Brasil”) e na fiscalização e cobrança de implementação dessas.

Para isso, percebeu-se que é necessária não só a articulação dos indivíduos em movimentos, mas também a união destes movimentos que possuem pertença e objetivos comuns. Neste caso, há a elaboração de uma “identidade de projeto” (Castells, 1999). Castells afirma que quando indivíduos com pertenças parecidas se unem para elaborar “planos para o futuro”, ideais e metas comuns, surge uma “identidade de projeto”. O projeto, nesse caso, é a luta pelo direito à cidade para todos os cidadãos.

Ainda sobre este direito, vale mencionar outro *website*, que versa sobre a temática demonstrando uma agenda clara para o Movimento de Reforma Urbana: o do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Neste encontramos, dentre algumas estratégias de ação, a seguinte:

Análise de conjuntura: Desafios para a implementação da reforma urbana no 2o governo Lula (...) Implementação de Planos Diretores Participativos Estratégia do FNRU para 2007. Breve contextualização. Os Planos Diretores Participativos vem assumindo cada vez mais importância para a implementação de políticas públicas, sociais e urbanas, seja

contribuindo para o fortalecimento da capacidade de planejamento municipal, seja proporcionando a adoção de processos democráticos e participativos de planejamento e gestão. Busca a integração com as políticas de habitação, saneamento ambiental, regularização fundiária, transporte e mobilidade, e deve interagir com as propostas contidas no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Representa, em síntese, um instrumento para se avançar no direito à cidade, devendo constituir-se em meio decisivo para a efetivação da função social da cidade e da propriedade.³

Estas discussões sobre o Plano Diretor rebatem na cidade do Rio de Janeiro. Elas derivam no envolvimento dos quadros técnicos da Prefeitura na aprovação em 1992⁴ de uma nova política habitacional de interesse social, consubstanciada no trabalho do então formado Grupo Executivo de Assentamentos Populares.

O Favela-Bairro nasce do consenso sobre alguns princípios: (a) a urbanização deve ser a principal política pública para as favelas e (b) a questão habitacional deve ser tratada como uma questão urbana e, portanto, dentro de um escopo mais amplo. O documento “Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro” (de janeiro de 1993) consolida tais princípios e diretrizes decorrentes e recomenda a criação do Programa (IBAM, 2002).

Assim, a dinâmica do Fórum não só prevê uma análise da conjuntura social e política da realidade brasileira, mas também a luta pela implementação de mecanismos legais assegurados pela Constituição Federal de 1988. A luta não é só por uma participação na política habitacional, mas por uma ação reflexiva e operativa diante de tal política, enfatizando que o respaldo legal para esta ação existe na própria Carta Constitucional.

2.4.

A Constituição Federal de 1988

A Carta Magna de 1988 foi não só fruto do período de redemocratização brasileiro, mas também está relacionada a questões internacionais que fortemente influenciaram e influenciam a agenda das políticas públicas de nosso país. Isso porque nesse período vivemos um período de quebra de paradigmas expresso em dois marcos: a crise do petróleo de 1973, que fez com que fossem diminuídos os subsídios americanos emprestados aos países em desenvolvimento, e a queda do muro de Berlim em 1987,

³ Fórum para a Reforma Urbana: www.forumreformaurbana.org.br. Acessado em 01 de março de 2007.

⁴ O Plano Diretor é decenal e sua revisão estava prevista para junho de 2002. Além do Plano Diretor, o Município formulou, em parceria com o segmento empresarial e a sociedade civil, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, cujas propostas marcam um novo ciclo de desenvolvimento local.

que marcou a derrocada do sistema socialista, eliminando os motivos avatares da Guerra Fria, diminuindo ainda mais aqueles empréstimos.

Assim, a lógica da economia tornou-se cada vez mais global devido aos fortes avanços dos meios tecnológicos e do capital especulativo, à crise do petróleo e à percepção dos fortes estragos ao meio-ambiente pelo sistema capitalista. Agora, o mesmo se reveste de uma nova roupagem para superar a essa nova realidade. O Brasil acompanha este movimento internacional. Houve um novo direcionamento das políticas sociais brasileiras durante a década de 1980. Neste período ocorreu a descentralização das políticas sociais da esfera federal para as esferas estaduais e municipais.

Nesse sentido a Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco legal, já que garante não só essa descentralização, mas também a participação popular, proporcionada pela proximidade entre o poder municipal (agora executor da política) e a população. É importante salientar que a Constituição foi fruto não só de uma reforma que se fazia necessária no sistema social e econômico brasileiro, mas também dos movimentos de pressão popular pela mudança da estrutura autoritária. Durante o período do regime militar, diversos movimentos sociais se articularam para expressar sua insatisfação com o governo, dentre esses cabe destaca o já citado Movimento de Reforma Urbana e o Movimento das Diretas Já, entre outros. O sistema social e econômico herdado é analisado por Sonia Draibe como segue:

Excesso de centralização, a fragmentação institucional, o burocratismo, o tecnocratismo e a falta de controle dos organismos públicos geram uma série de efeitos perversos no sistema de proteção social brasileiro. São eles: custo elevado da máquina burocrática e perda de recursos com atividades-meio; ineficácia e ineficiência dos programas sociais, com superposição de dependências, etc. (Draibe citado em Bittar, 2002, p. 11).

Portanto, a Constituição de 1988 buscava não só trazer a redemocratização por vias legais no país, mas também cláusulas legais que garantissem um redimensionamento desse sistema de proteção social, o que inclui a política habitacional. As letras da Carta Magna vão de encontro então ao modelo do *Welfare State*, no qual há uma universalização do público a ser atendido pelas políticas. Essas não se direcionariam para públicos específicos, mas para todos. É bom lembrar que no Brasil jamais houve o Estado de Bem-estar-social, principalmente nos moldes descritos por Andersen (1991), referentes aos países escandinavos. Aqui são consideradas apenas algumas similitudes, tais como, a tentativa de universalização da política.

Para Bittar (2002), de certa forma já se prenuncia de que as letras descritas na Constituição não se efetivariam de fato já que, para que tal modelo fosse viável, a

população brasileira teria que ser capaz de suportar um aumento no nível das taxas de forma que as mesmas conseguissem bancar um nível de serviços que tivesse qualidade e fosse ao mesmo tempo extensivo a todos. O autor destaca que o princípio da universalização, contido na Constituição, de certa forma está sendo cumprido, pois houve um aumento da quantidade de pessoas atendidas pelos sistemas de Saúde e Educação. Contudo, vale lembrar que a qualidade desses serviços continua calamitante.

Essa conjuntura seria resultado da ofensiva neoliberal de um Estado mínimo?

Luiz Carlos Bresser Pereira acredita que não, pois para ele não há um Estado mínimo, mas sim uma reconfiguração das funções estatais já que:

No Reino Unido, por exemplo, dezoito anos de um governo conservador que explicitamente adotou o ideário neoliberal, resultaram em reformas importantes, mas não permitiram a redução do Estado em sentido estrito: a carga tributária em relação ao produto interno bruto é praticamente a mesma (Bresser Pereira, 2001, p. 237).

É claro que a conjuntura brasileira não é igual a do Reino Unido, todavia o autor acredita que o neoliberalismo traz também outras mudanças que não expressam a materialização de um Estado mínimo, mas uma nova forma de Estado na qual é valorizada, por exemplo, a parceria entre o poder público e a população, o poder local.

A valorização do poder local ocorre à medida que há a descentralização das políticas sociais nas mãos do governo federal, isto é, se aposta nos governos locais, na população local. Essa valorização versa sobre o que o autor nomeia de *rex pública*, ou seja, sobre o que a Organização das Nações Unidas chamou de “direitos de terceira geração” ou republicanos onde estão previstos os direitos ambientais, o direito à paz, ao desenvolvimento econômico e os direitos de solidariedade. Essa solidariedade seria relacionada às associações promovidas pelo interesse coletivo. Isso porque, para o autor:

A cidadania só se completa quando os cidadãos têm a consciência do interesse público. Quando o cidadão luta por seus direitos civis, políticos e sociais, ele o faz como membro de uma sociedade cujos interesses coletivos ele sabe que estão acima dos seus interesses particulares. Assim, a idéia de uma cidadania plena se completa quando acrescentamos aos direitos civis, políticos e sociais os direitos republicanos. Nesse momento, o cidadão é obrigado a pensar no interesse público explícita e diretamente (Bresser Pereira citado em Sachs, 2001, p. 253).

Logo, para Bresser Pereira as políticas brasileiras não são eficazes devido a diversos fatores que excluem a idéia de um Estado mínimo, mas abarcam: a apropriação privada da propriedade estatal; a corrupção; o nepotismo; a proteção indevida aos funcionários públicos; o pagamento desigual realizado aos mesmos; ausência de uma

etapa de avaliação das políticas. Sendo a proposta do autor, para melhorar a eficiência dessas se faz necessária uma reforma gerencial, na qual a conjugação de elementos burocráticos e gerenciais garantiriam o melhor sistema de proteção social brasileiro, conjuntamente a presença de um efetivo controle social. Ainda discutindo o Estado mínimo, o autor deixa claro que, para ele, este não existe. Para o autor, o Estado possui atribuições que lhe são exclusivas das quais ele jamais poderá se esquivar, tais como: a garantia da estabilidade da moeda e a elaboração de políticas sociais (Bresser, 2001).

O conceito de controle social está, nesse caso, intimamente relacionado à idéia de participação da população nas esferas de decisão, elaboração e controle das políticas. Isso só é possível se houver uma descentralização do poder nas mãos do governo federal, ou seja: “a transferência de recursos fiscais, autoridade e responsabilidade do poder central para as unidades subnacionais: para os estados e municípios ou entidades locais” (Bresser, 2001, p. 250).

A vantagem apresentada nesse modelo é que, além de propiciar uma maior participação da população, também possibilita a adequação da política à realidade regional. Porém, o autor ressalta que ao favorecer o poder local também pode ocorrer o desenvolvimento do clientelismo e nepotismo, já que há uma aproximação maior entre os políticos e a população. As elites locais podem exercer seu poder de forma mais forte nessa perspectiva.

Francisco de Oliveira (Apud Pereira 2001) critica veemente a perspectiva de Bresser já que para ele as reformas do Estado, previstas por Pereira, acabam por privilegiar a redução do papel do Estado sobre o provimento de serviços públicos essenciais e desqualifica a política pública à medida que priorizam intervenções puramente pontais e focalistas.

A este respeito, Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho (2004) se detêm nas questões que a descentralização das políticas sociais representa. Os autores acreditam que, além de propiciar maior participação popular, essa ainda pode ajudar no redesenho das políticas, por permitir um bom conhecimento das necessidades locais e uma melhor adaptação dessas políticas as necessidades populares. Estes autores indicam ainda como questões: a falta de integração entre as esferas federal, estaduais e municipais; a necessidade de mecanismos de coordenação das políticas de forma que elas não sejam repetitivas e tenham público ampliado; a necessidade de uma política mais focalizada no sentido de atender prioritariamente a quem está em situação de pobreza extremada e de forma mais voltada para as questões geracionais; a necessidade de um repasse das

verbas federais para os estados e municípios de forma mais focalizada nas demandas de cada localidade; a maior e melhor possibilidade de divulgação das políticas de forma a atender de forma mais ampla a população; a maior possibilidade de o governo municipal estabelecer parcerias com entidades particulares para conseguir verbas.

Os autores falam que, além de atender os pobres, as políticas devem ser mais bem direcionadas conforme as questões geracionais presentes na sociedade. Assim, a descentralização da política social pode ser encarada como algo que faz parte da ofensiva neoliberal e que acaba por reduzir o Estado, pois há um repasse de suas responsabilidades para a população, mas pode também ser encarada como uma forma de aproximação maior entre a população e as esferas de decisão do poder. Esta aproximação, se bem aproveitada, pode gerar avanços para todos os cidadãos de nossa sociedade.

É neste contexto que surgem as políticas que buscam emponderar a população civil e, no interior desta, nela surge a figura dos Agentes Comunitários. Estes são indivíduos da sociedade civil que funcionam como atores mobilizadores e propagadores de informações de diversas políticas públicas das mais diversas áreas: Saúde, Habitação e até mesmo do Poder Judiciário.

Recentemente, foi publicada no *website* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento uma matéria cujo título era: “Agentes comunitários de Brasília viram atores para difundir mediação de conflito, que visa resolver mais rapidamente pendências judiciais”.⁵ Este trabalho visa conhecer e compreender a ação deste novo agente de implementação de políticas públicas brasileiras, com ênfase na área da Habitação, todavia antes vale notar algumas questões referentes à lógica em que está política está inserida.

2.5.

O contexto atual

Denise Fonseca (2005) chama atenção para a lógica da sustentabilidade como sendo um meio possível para que o desenvolvimento econômico continue progredindo, sendo esta lógica uma forma do sistema capitalista criar novos meios de produção que depredem menos o meio-ambiente e garanta a qualidade de vida dos cidadãos.

⁵ PNUD: www.pnud.org.br, acessado em 26 de outubro de 2006.

Rose Compans (2001) também destaca que o “esgotamento do modelo de desenvolvimento industrial-fordista, da globalização financeira e da perda de capacidade dos Estados Nacionais em regular suas economias” (Compans, 2001, p. 105) faz com que haja uma expansão dos modelos de gestão urbana e de estratégias de desenvolvimento elaborados por agências multilaterais e consultores internacionais.

É claro que saber quem dita estas políticas é muito importante, pois delimita que tipo de política esta será, assim como quais serão os seus objetivos. Como destacamos anteriormente, na década de 1970 o Desenvolvimento de Comunidade foi um viés da política habitacional promovido pela própria ONU animada por um ideal harmônico de sociedade. Este foi também o ideal que sustentou a Campanha São Sebastião, que buscava envolver o favelado na construção das decisões a serem tomadas referentes ao desenvolvimento de uma rede de serviços nas comunidades. Há uma ampliação da esfera de participação da resistência para execução.

Atualmente, as agências internacionais, que ditam estas políticas, divulgam o modelo de “cidades sustentáveis” que nada mais são que a busca por uma lógica produtiva que não comprometa as gerações futuras, como discute Fonseca e Compans salienta, o conceito de cidade sustentável constitui uma forma de viabilizar localmente a noção de desenvolvimento sustentável. Assim, as cidades se tornam objeto de investimentos em melhorias que as tornem não só sustentáveis ambientalmente, mas capazes de envolver atores sociais que consigam participar de forma ativa do fluxo nodal de capitais⁶, ou seja, que visem a garantia da segurança (econômica, política e social) de forma a atrair capitais. Borja & Castells (1998) são quem destacam a relação entre a competitividade e a sustentabilidade.

Estes autores acreditam que esta relação pode representar a reversão de efeitos perversos do capitalismo, isto é, que sejam:

... a fonte dos novos processos de transformação urbana e, portanto, os pontos de incidência de políticas urbanas, locais e globais, capazes de inverter o processo de deterioração da qualidade de vida nas cidades (Borja & Castells, 1998, p. 34).

Henry Asclerad (1999) reforça esta idéia quando afirma que a cidade deve ser encarada com um local de qualidade de vida. Ele afirma que existem, em verdade, múltiplas sustentabilidades. Todavia, há uma diferenciação entre ambos os autores, na medida em que Borja & Castells acreditam que não há diferença entre os conceitos de

⁶ Termo utilizado por Sassen (1991) para se referir às cidades globais que visa à inserção competitiva das cidades no mercado financeiro.

sustentabilidade competitiva e não predatória, assim como o Banco Mundial. Asclerad não corrobora tal pensamento, pois afirma que existem diferentes modelos de sustentabilidades que não comungam da mesma semântica.

Amartya Sen foi presidente do Banco Mundial por seguidas vezes e em seu livro **Desenvolvimento como liberdade** (2000) não defende diretamente a idéia da sustentabilidade como meio de desenvolvimento paralelo entre capitais, a preservação do meio ambiente e qualidade de vida dos cidadãos, porém o autor menciona que devem existir atividades sustentadoras para que o desenvolvimento econômico garanta a qualidade de vida dos indivíduos, estando aí premissas existentes na idéia de sustentabilidades aqui adotada, conforme o referencial de Asclerad.

Em verdade, o autor trata a preservação não só a nível ambiental, mas principalmente referente às liberdades individuais. Para ele, devem ser garantidos nas cidades os direitos individuais, principalmente, o direito à participação política dos cidadãos de forma direta e efetiva.

Em verdade o autor nos traz como eixos de sustentabilidade a garantia de cinco liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Para fins deste trabalho, só mencionaremos as oportunidades sociais, aonde o autor nos traz a idéia de participação, já que tais oportunidades representam não só facilidades para a condução da vida privada (disposições nas áreas de educação, saúde etc.), mas a participação mais efetiva nas atividades econômicas e políticas (Sem, 2000, p. 56).

Portanto, o discurso da sustentabilidade é transversal a todos os indivíduos localizados espacialmente nas cidades. Neste trabalho, este se refere basicamente à idéia de ampliação da participação popular, isto é: na busca dos governos pela ampliação das oportunidades sociais voltadas para a população.

Todavia paralela a está análise da conjuntura atual não se pode deixar de apresentar outra análise desta nossa atualidade. Iamamoto nos descreve a conjuntura em que vivemos com as seguintes palavras:

Sob a égide do capital financeiro, a nova face da internacionalização da economia, a globalização- redimensiona a divisão internacional do trabalho, em um contexto de crise de larga duração que, desde a década de 1970, vem atingindo a expansão capitalista. Na contratendência desses processos, desencadeia-se uma ampla reestruturação produtiva, incorporando os avanços da ciência e da tecnologia de ponta- acompanhadas de formas de gestão da força de trabalho. Alia-se uma radical alteração das relações entre o Estado e a sociedade, condensada na “reforma do Estado”, conforme recomendações de políticas de ajuste das economias periféricas, preconizada por organismos internacionais. Um dos resultantes destas políticas concentracionais de capital, renda e poder no país têm sido o

agravamento da questão social, que tem no desemprego e no subemprego suas nítidas expressões (Iamamoto, 2004, p. 9).

Esta análise é a que perpassa grande parte das leituras de mundo dos assistentes sociais e compreensível à medida que nosso código de ética de 2003 se relaciona com a construção de “um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero” (Código de ética, 1993, p. 17), ou seja, é importante pensarmos criticamente as mazelas postas pelo sistema capitalista para que possamos dar passos no sentido da construção desta nova ordem, mas é imprescindível como nos relata Faleiros (1997), que nos ressalta a importância da negociação entre projetos societários diferentes para que possamos paulatinamente avançar na direção de nossos objetivos.

Assim, minha análise das palavras de Iamamoto não é no sentido de questionar a veracidade das mazelas do sistema capitalista, mas de relacionar a prática que me vi inserido como assistente social à constituição do próprio sistema⁷.

A flexibilização das políticas públicas, como ressalta a autora, permiti a existência de grandes discontinuidades de intervenção do Estado, isso acomete também a política habitacional. Essa discontinuidade só não ocorre se pensarmos que essa intervenção do Estado, em muitos momentos da história, negou o espaço da favela e sempre adotou intervenções autoritárias sobre ele.

A discontinuidade, todavia, pode ser notada no quadro de demissões coletivas dos agentes comunitários. Foram ao todo em três anos de convênio cerca de três demissões coletivas de agentes comunitários em virtude de mudanças no Programa Favela-bairro. Esse processo deu um viés de forte instabilidade e insegurança as ações realizadas por estes agentes juntos as comunidades.

Contudo, é este quadro posto pelo sistema capitalista que permite a absorção de moradores de favelas pelo mercado formal de trabalho e mais que isso a expressão a nível político de suas idéias e vontades. Premissas estas melhor analisadas adiante, quando trabalho empiricamente a comunidade de Jardim Moricaba. Milton Santos traz no bojo de suas reflexões a idéia de um capitalismo atual imbuído da idéia de investimento tecnológico no território, sendo esta tecnologia também englobadora do capital humano como forma de se apostar no desenvolvimento teritorial. Idéias estas também vinculadas à sustentabilidade posta por Denise Fonseca e Rose Compans.

⁷ Faleiros foi um dos autores do serviço social que pouco estudei na UFRJ. É importante ressaltar neste momento que o meu currículo escolar foi anterior as reformas de 2002.

A transformação da relação Estado/Sociedade traz consigo mazelas, à medida que se vêem reduzidos direitos, quando o discurso da co-responsabilização e de estímulo a autonomia representa o abandono do Estado diante das políticas sociais, conforme Iamamoto nos faz refletir.

Todavia, o movimento é dialético e pode representar também a efetivação de alianças entre esferas da sociedade de forma a serem criados espaços de expressão da vontade popular. O agente comunitário como elo entre a comunidade e a prefeitura, pode ser uma expressão dessa premissa.

Minhas observações se relacionam ao fato de que em um mundo capitalista onde é apregoado o forte individualismo que redimensiona as relações sociais de solidariedade e representação coletiva (expressas numericamente pelos questionários referentes à representação coletiva e sinalização das pessoas de que não conhecem o trabalho do agente por não se interessarem pela comunidade como um todo) também são condicionantes da crise do sistema capitalista que vão para além da redução do papel do estado.

Estaria assim colocando a questão em nível do indivíduo e não em nível do social? Acredito que não à medida que penso ser este um mal da nossa sociedade, o individualismo como valor central, sendo o social diluído por e nesse próprio contexto Bauman (2003), Harvey (1993) e Hall (2002).

Portanto fica já de antemão o desafio para os assistentes sociais e profissionais a fins participarem ativamente das decisões da política habitacional da cidade do Rio de Janeiro assim como participarem ativamente no estímulo e engajamento de seus usuários de forma a estes ocuparem criticamente os espaços que podem representar alguma decisão ou mudança da política e da realidade, a partir de uma prática assertiva como a nos apresentada por Iamamoto.

Tão logo, a participação da população via controle social mesmo imbuída, muitas vezes, do discurso de desresponsabilização do Estado de suas atribuições, pode configurar uma nova dinâmica com novos papéis a serem desempenhados, tanto pela sociedade civil, quanto pelos organismos governamentais. Destacamos a seguir o primeiro programa de Agentes Comunitários e o Programa Favela-Bairro como expressões desta nova dinâmica.