

1 Introdução

Os movimentos sociais podem ser conservadores, revolucionários, ambas as coisas, ou nenhuma delas. Afinal, concluímos (espero que em definitivo) que não existe uma direção predeterminada no fenômeno da evolução social, e que o único sentido da história é a história que nos faz sentido... Portanto, do ponto de vista analítico, não há movimentos sociais “bons” ou “maus”. Todos eles são sintomas de nossa sociedade.

Manuel de Castells, 2002, p. 95.

Esta passagem de Castells suscita uma questão que é central para se pensar a participação popular na gestão de uma política pública de habitação: o processo histórico que gera esta participação. Isto porque para que ela ocorra é necessário que as pessoas se mobilizem e possuam como interesse à consecução de um objetivo comum. Em verdade, Castells nos remete ao conceito de que a história apresenta um leque de interpretações para os fenômenos sociais que dependem da forma como o estudioso da temática escolhe abordá-la. Sendo desnecessário qualificar o movimento social inserido nestes fenômenos, mas fundamental percebê-los como expressão da sociedade em que estamos inseridos.

Este trabalho é fruto de uma reflexão sobre a prática profissional, sendo assim, utilizo-me de muitos dos instrumentais cotidianos como um dos nortes de minhas reflexões. Assim, além de meu diário de campo, me utilizo dos relatórios e indicadores levantados durante o período em que estive inserido na ONG CIEDS. Deixo as explicações sobre esta prática para mais adiante e procuro me ater agora sobre os rumos das reflexões.

Desde o início foi para mim uma crise pensar a perspectiva, isto é, a metodologia e corrente teórica que orientariam estas reflexões. Minha formação em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro foi orientada por um forte apelo à teoria marxista e conseqüentemente acabei por estabelecer muitos dos meus parâmetros de análise por tal viés. Não é à toa que muitas das análises se relacionam ao campo do trabalho e o contexto no qual este está inserido. Sendo considerado o processo histórico rico em atores em constante tensão atuantes dentro deste quadro.

Todavia, escolhi a PUC-Rio para realização do meu mestrado por acreditar que tal instituição visaria mais à prática do que a teoria, afinal como reflexão sobre minha formação percebi o quanto a UFRJ se ateu à discussão teórica

marxista, me faltando maiores incentivos a pensar sobre minha prática profissional. Todavia, quando começaram meus estudos percebi que a urgência de um mundo de perspectivas teóricas diferentes me confundia. Percebi então que pensar o trabalho em si é importante, assim como pensar as condições em que este trabalho é posto, mas é fundamental questionar as identidades que se configuram a partir não só do trabalho, mas das próprias perspectivas históricas singulares do Brasil e mais especificamente das políticas relacionadas à cidade do Rio de Janeiro e de diferentes olhares sobre os encaminhamentos da sociedade capitalista.

Digo isso porque as leituras que tive na UFRJ e que citarei muitas vezes no corpo do trabalho e são uma referência crítica da sociedade a qual vivemos, são um norte para questionarmos as desigualdades imanentes a questão social, mas me parecem por demais deterministas já que sempre traçam como plano de fundo uma sociedade de caos. Acredito que vivemos em um mundo de desigualdades, mas também acho importante e coerente pensarmos que este mundo é uma opção que todos nós vivemos e pactuamos. Então porque não tentarmos vê-lo com olhos mais otimistas?

A escolha da linha de pesquisa “Questões sócio-ambientais, estudos culturais e desenvolvimento sustentável”, do Programa de Pós-graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio como *locus* de inserção deste trabalho se deveu, portanto ao fato de que as suas premissas se coadunam com o objeto e os objetivos desta pesquisa, já que desde 2002, esta linha de pesquisa vem sistematicamente refletindo sobre as novas formas de organização da sociedade civil, com ênfase na esfera local, a partir das categorias teóricas que sustentam este trabalho, o que a torna uma escolha natural para este esforço de pesquisa.

Todas estas reflexões iniciais me parecem necessárias porque apresentarei aqui uma perspectiva que muitos assistentes sociais conceituados não concordam e criticam muito, pois a acusam de ser reformista e contra-revolucionária: a do desenvolvimento sustentável. Bem, tentando pensá-la dialeticamente percebemos que esta possui prós e contras. A seu favor existe o fato dela representar muitas vezes a associação com o investimento na sociedade e nas pessoas como forma de se promover e tornar a cidade competitiva globalmente. O contra a encara como uma reforma de um sistema que é injusto e favorece a concentração de renda. Todavia, porque esta nova forma do sistema não pode ser o primeiro passo rumo a

mudanças que configurem a ratificação de um conjunto amplo de direitos a favor do povo?

Assim, as discussões que trago aqui buscam a socialização de minhas aflições referentes à minha prática do meu primeiro emprego como assistente social, e nada mais são que uma tentativa de reflexão coletiva sobre estas práticas a luz de um amplo referencial teórico.

Em junho de 2005 tive a oportunidade de participar do programa de estágios do Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável, CIEDS.

Esta organização não-governamental apresenta assim o seu objetivo central:

Interagir com agentes locais, contribuindo para sua organização e capacitação (...) [Tendo como metodologia] a construção e implementação de ações socioeconômicas diretamente relacionadas à capacidade dos atores locais de estabelecerem alianças estratégicas, não só a nível local. Todas as pessoas são capazes. O que faltam são oportunidades. Cada beneficiário de um projeto social é o sujeito da ação que inicia um processo produtivo eficaz e sustentável. E assim, juntando idéias, experiências do dia-a-dia, técnicas e sonhos, que o CIEDS estabeleceu a metodologia de ensino e desenvolvimento sustentável, econômico e humano. Nasce assim a metodologia do CIEDS, cujo ponto focal é a consideração à contribuição de cada uma das pessoas que participa dos programas e a importância dada a esse saber acumulado. Os teóricos chamam a isso empoderamento. O CIEDS chama de respeito...¹

Através deste estágio, trabalhando no programa Favela-Bairro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, pude perceber que a solidariedade social existe de fato em algumas esferas da nossa sociedade. Atuando como assistente de campo em 14 áreas atendidas pelo programa da Prefeitura (quatro favelas e dez loteamentos), todas localizadas na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, minha função era a de visitar estas áreas para acompanhar o trabalho realizado pelos “agentes comunitários da habitação” inseridos no programa. O objetivo da atuação dos assistentes de campo daquela ONG era apoiar o trabalho dos “agentes comunitários”, através de um processo integrado de planejamento da cidade, na sua tarefa para garantir o acesso à moradia legal e à infra-estrutura urbana aos moradores daquelas comunidades, entendendo estes como direitos sociais básicos.

Vale lembrar que a missão da Secretaria Municipal de Habitação é definida pela própria Prefeitura como:

Garantir o acesso à moradia legal e à infra-estrutura urbana como direito social básico, num processo integrado de planejamento da cidade, com a participação da

¹ CIEDS: www.cieds.org.br . Acessado em 25/07/2007.

sociedade. A Secretaria Municipal do Habitat atua na urbanização e regularização de favelas e loteamentos, ao mesmo tempo em que promove a construção de moradias em áreas dotadas de infra-estrutura, buscando atender principalmente a população de baixa renda.²

Através do trabalho realizado no CIEDS pude refletir sobre a política habitacional carioca e, a partir disto, a repensar o próprio espaço em que morei durante 22 anos.

Durante grande parte da minha vida morei no bairro de Campo Grande, Zona Oeste da cidade. Apesar de que no período compreendido entre as décadas de 1980 e 1990 esta área não tenha sido marcada por uma forte pauperização, ela sempre desfrutou de uma limitada rede de serviços básicos de transporte, educação e lazer.

A ocupação geral de Campo Grande não foi desordenada, mas obedeceu à lógica da venda de loteamentos vigente na época, onde o comprador pagava pela terra em si, sem receber garantia alguma de que poderia usufruir da rede de saneamento básico. Sendo, portanto responsabilidades dos moradores a execução desta rede.

No CIEDS, percebi que muitos dos ACH eram cidadãos que também foram responsabilizados pelo Estado pela criação de uma infra-estrutura mínima para suas moradias. O saneamento básico e abastecimento de água foram implementados em muitas favelas através do mutirão, isto é, os moradores que se associavam para a construção desta infra-estrutura, inicialmente com recurso próprio, posteriormente com incentivos governamentais.

Destas reflexões nasceu o meu interesse pelo fazer dos Agentes Comunitários da Habitação. Seria ele uma “personificação” da participação dos moradores de favelas na aplicação de políticas públicas voltadas para as comunidades na cidade do Rio de Janeiro, especialmente na área da habitação? Esta participação seria resultado de quais contextos sociais?

Este trabalho busca responder a esta questão. Com este estudo proponho-me a pensar a participação política comunitária na sua luta pela habitação como portadora de conteúdos e práticas que descrevem um lineamento histórico. Neste sentido, me questiono se esta participação é, ou não, fruto de um movimento social representante de uma identidade, bem como procurarei perceber quais são

² Secretaria Municipal de Habitação: www.rio.gov.br acessado em 25/07/2007.

os elementos fortalecedores e/ou limitadores da participação política da comunidade na política habitacional carioca.

Para responder a estas questões defini como objeto de estudo as formas atuais de participação popular na gestão de políticas públicas, tendo como objeto de análise os ACH inseridos no programa Favela-Bairro da comunidade Jardim Moricaba.

Neste sentido, o tempo histórico que se situa esta pesquisa é a atualidade, mais precisamente adotaremos o conceito temporal de Castells de mundo globalizado não nos prendendo a se este mundo globalizado é um mundo pós-moderno (Hall, 2002; Harvey, 1993, e Bauman, 2003) ou de modernidade tardia (Giddens, 1991) já que, independente da terminologia, são evidentes os efeitos desta globalização sobre os movimentos sociais pela habitação que estão diretamente relacionados à percepção da forma como ocorre a participação das comunidades na política habitacional no contexto de implementação do programa Favela-bairro. Logo, globalização é aqui entendida como uma série de fenômenos transnacionais de grande escala como fluxos de capital, migrações massivas, regimes flexíveis de trabalho, telecomunicações, turismo e transferências culturais.

Entretanto, num sentido mais focal, é importante enfatizar que falar de globalização é também falar das novas formas através das quais estes mesmos fenômenos localizam povos, pessoas, recursos, crenças e informações - e até disciplinas - em novos *networks*, forjando conexões entre indivíduos e instituições que nunca antes tiveram a chance de estabelecer contato ou promover estratégias de ajuda ou de intercâmbios mais efetivos. Falar de globalização é, portanto falar também sobre formas altamente específicas e culturalmente determinadas, através das quais as populações locais interagem, freqüentemente reagem e continuamente transformam processos transnacionais (Castells, 2002).

Neste sentido a premissa de Castells de sociedade em rede se evidencia neste programa à medida que o órgão financiador dele e o responsável pelo estabelecimento de suas normas é o Banco Interamericano de Desenvolvimento, instituição com uma intervenção fruto de um mundo globalizado.

Assim, apesar do BID ser quem define os regulamentos da política habitacional carioca, a forma como esta política é executada pode ser ressignificada à medida que a população e o Estado a transformam em seu cotidiano. O Estado através do fortalecimento dos currais eleitorais e/ou atendimento das demandas da população. A população ocupando as brechas que o sistema lhe dá para manifestar o

seu direito ao controle social desta política e para manifestar seus interesses. Esta premissa é a principal norteadora deste trabalho sendo ela pautada na descrição da transformação desta participação de forma conflituosa (período de remoção das favelas) a uma postura legal (Agente Comunitário da Habitação).

A comunidade sobre a qual pretendo focalizar este estudo é a dos moradores do Jardim Moricaba, uma área pobre do Bairro do Senador Vasconcelos, localizado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, próxima ao local em que morei durante 20 anos de minha existência. A escolha de Jardim Moricaba como objeto empírico deste trabalho decorre das atividades que ali desenvolvi como assistente de coordenação do CIEDS, entre junho de 2006 e janeiro de 2007.

A comunidade de Jardim Moricaba é uma área de acentuada densidade demográfica e de devastadoras mazelas sociais. Seus moradores vivem uma dupla exclusão: material e simbólica. A comunidade está localizada em uma região urbana afastada do Centro da cidade e que é predominantemente marcada pela baixa infra-estrutura de todos os serviços públicos básicos, tais como: saúde, transporte, educação, etc.

O trabalho na ONG, que estava encarregada do acompanhamento das atividades da Equipe de Participação Comunitária (EPC) do programa Favela-Bairro, tornou possível para mim o acesso a um rico material documental sobre a comunidade e suas formas de participação política, composto pelos relatórios da EPC. Os ACHs da área, neste período de seis meses, produziram seis relatórios, onde estão descritos os atendimentos domiciliares, rondas, vistorias, integrações, assembléias e reuniões comunitárias que foram realizadas. Além dos aspectos quantitativos, estes relatórios também discutem as razões de cada uma destas ações.

O objetivo desse trabalho é analisar as relações existentes entre a participação política e a história de desenvolvimento das favelas. Para tanto, buscarei descrever tal história e discutir o papel dos diferentes atores envolvidos no programa Favela-Bairro, com ênfase na ação dos ACHs de Jardim Moricaba.

Do ponto de vista do seu desenvolvimento, este trabalho principia com uma revisão bibliográfica sobre a história da participação popular relativa à ocupação dos espaços denominados “favelas” da cidade do Rio de Janeiro, por considerar esta a principal forma de participação da população na política

habitacional carioca. O que me interessa nesta parte do trabalho é entender os conteúdos e práticas dessa participação, levando em consideração os diferentes contextos político-sociais em que esteve historicamente inserida.

As categorias que sustentam esta reflexão são “território”, “identidade” e “política pública” que constituem os avatares da busca pelo conhecimento sobre a participação política, serão discutidas à luz das contribuições de autores selecionados, tais como: Milton Santos (2005), Rogério Haesbaert (2004), Manuel de Castells (1999), Néstor Canclini (1997), Zygmunt Bauman (2003), Stuart Hall (2002), David Harvey (1993), Mariana Bittar (2002), Bresser Barros & Carvalho (2004) e Esping-Andersen (1991). A partir desta aproximação de um instrumental teórico relevante, pretendo descrever e discutir as continuidades e as rupturas nas formas atuais de participação política comunitária.

Inicialmente, o conceito “território” é percebido como o espaço da participação política. Neste sentido, ele pode ser entendido como espaço que condiciona as relações de poder; espaço que propicia o desenvolvimento humano e investimento técnico-científico; espaço “fluido”, devido aos avanços tecnológicos, etc. Para trabalhar este tema, identifico algumas lutas sociais que se referem ao “território”, tais como as históricas lutas de resistência à remoção de favelas e a participação na política de uso do solo das comunidades.

Quanto a “identidade”, inicialmente entendo este como um conceito que permite compreender as razões para a mobilização, ou não, para participar na implementação da política de ocupação do solo urbano. Ao longo do trabalho esse conceito vai se desenhando conforme as discussões de Castells sobre identidade de projeto e legitimadora.

Finalmente, o conceito “política pública” é entendido inicialmente como o elemento intermediador entre o que é direito de fato —nesse caso o direito à participação—, os marcos legais que garantem essa política e o processo de viabilização dessa participação, destacando o poder da mídia e da identidade coletiva como categorias importantes para a efetivação dessa participação.

Os três conceitos são importantes para entendermos os efeitos da política municipal sobre a população. Com a municipalização das políticas públicas da área de habitação a população tem uma maior possibilidade de acesso direto à esfera governamental, o que ocasiona a reflexão sobre duas principais questões. A primeira é a cooptação de lideranças comunitárias para servirem aos interesses

reguladores do Estado, ou pior —no caso dos agentes comunitários— a cooptação ocorre de forma a tornar estas lideranças em ativistas dos currais eleitorais. A segunda tem a ver com uma ruptura com o *status quo* que esta participação pode ocasionar, já que a aproximação da população aos gestores públicos pode dar maior representatividade aos objetivos coletivos. Desta maneira, creio que este trabalho pode contribuir com uma reflexão sobre a participação política comunitária na gestão direta de políticas públicas, suas práticas e conteúdos atuais, para que se possa avaliar o alcance e os limites desta nova configuração de movimento social pela habitação.

Sendo este movimento social entendido como “ações coletivas com um determinado propósito cujo resultado, tanto em caso de sucesso como de fracasso, transforma os valores e instituições da sociedade” (Castells, 2002, p. 20). O trabalho busca encarar a história de ocupação do solo urbano da cidade do Rio de Janeiro como o princípio de formação de uma identidade de projeto por parte dos moradores de favelas frente a política de governo para a habitação e que se estende na possibilidade de participação destes moradores na execução da política habitacional atual e conseqüente tendência a formação de uma identidade de projeto.

Portanto, o trabalho de pesquisa principiou um levantamento bibliográfico referente às categorias “identidade”, “território” e “participação popular”, visando fundamentar as discussões e o trabalho de interpretação de documentos desta pesquisa.

O início do processo de reflexões é apresentado no Capítulo I deste trabalho onde reconstrui historicamente as formas de participação popular na área da habitação na cidade do Rio de Janeiro. Isto porque acredito que o levantamento da história das práticas voltadas para a ocupação do solo urbano carioca permite visualizar de forma mais clara o meu objeto. Esta história é que possibilita a observação das continuidades, rupturas e limitações do papel do Agente Comunitário da Habitação como ator social participante da execução da política municipal habitacional.

No Capítulo II, realizei um estudo sobre o papel inovador que representa a figura do Agente Comunitário no cenário atual sendo utilizado como referência o Agente Comunitário da Saúde. A política pública de saúde foi a primeira a englobar em seu escopo a presença legítima do agente comunitário o que traz para

o bojo das reflexões um referencial teórico que me permite pensar as limitações e avanços que este tipo de participação representa e pode vir a representar.

No capítulo III retomei a leitura a partir da perspectiva dos ACHs sendo para isso necessário realizar uma apresentação do significado do programa Favela-Bairro. Foi neste momento que discuti mais profundamente sobre o papel do ACH e suas contribuições, assim como confrontei os discursos dos diferentes atores envolvidos no programa.

O capítulo IV tenta focar os efeitos da intervenção do programa Favela-Bairro sobre a favela de Jardim Moricaba e as contribuições do ACH desta localidade, assim como as considerações da população sobre o programa e o respectivo trabalho dos ACHs, sendo posteriormente apresentadas as minhas considerações finais.

Assim, a metodologia utilizada para o desenho destes capítulos se estruturou na reflexão sobre a participação popular na ocupação informal do solo e que se solidifica, ressignifica, através da participação legal dentro da política habitacional, sendo os elementos utilizados para elencar esta caracterização:

1- A análise do contexto histórico em que as participações apresentadas no capítulo I ocorrem;

2- Levantamento teórico, base para as reflexões sobre as contribuições do ACS e as limitações apresentadas pelo trabalho deles junto à política municipal de saúde, relatada no capítulo II;

3- A análise do discurso dos atores envolvidos nas intervenções sócio-urbanísticas do Favela-Bairro através da aplicação de questionários junto aos Agentes Comunitários da Habitação inserido na comunidade de Jardim Moricaba, de três membros da equipe de coordenação social do programa Favela-Bairro, de duas gerentes responsáveis pela supervisão dos ACHs da ONG CIEDS³, e de 100 moradores espalhados por diferentes pontos da comunidade de Jardim Moricaba, conforme apresentado no capítulo III ;

Além da utilização do Relatório Final de acompanhamentos dos Agentes Comunitários gerados pelo CIEDS que possibilitam uma visão panorâmica do que consiste o trabalho cotidiano da figura do ACH e do perfil deste agente; do Relatório do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, que apresenta as

³ Visando preservar os profissionais entrevistados a presente pesquisa manteve o anonimato destes, atribuindo-lhes nomes fictícios.

reflexões da Prefeitura sobre o Favela-Bairro e de observações e fotos provenientes das visitas ao campo.

Assim, esta base documental unida às leituras de Castells (2002), Milton Santos (2005), Rogério Haesbaert (2004), Mariana Bittar (2002) e Fonseca (2002), dentre outros, me permiti perceber os limites e perspectivas que se abrem para a atuação de identidades sociais que se configam e fazem frente ao pleno uso dos espaços comuns e globalizados é que vão dar escopo ao desenvolvimento da pesquisa.

Neste sentido, a interpelação dos atores envolvidos no processo de execução da política habitacional é a matriz orientadora do perfil identitário que nos possibilitará realizar uma análise da inserção dos Agentes Comunitários de Habitação como cidadãos participantes da execução da política habitacional, assim como o próprio discurso da Prefeitura sobre identidade, destacada no capítulo III. Para isto foram pensadas indagações a serem apresentadas a população e aos diferentes atores envolvidos no processo de intervenção sócio-urbanística sob a forma de questionários apresentados no anexo I.