

4

O programa Favela-Bairro e o Agente Comunitário da Habitação

Para que a urbanização aconteça, e mais ainda, que ela permaneça, é preciso que toda a comunidade participe ativamente.
Ana Luna¹, 2007, p. 8.

A figura do Agente Comunitário da Habitação só passa a existir a partir do momento que a Prefeitura do Rio de Janeiro implementa o programa de urbanização intitulado Favela-Bairro, portanto faz-se necessária uma apresentação e reflexão sobre os objetivos e dinâmica do programa para posteriormente serem aprofundadas as reflexões sobre a figura do Agente Comunitário da Habitação.

4.1.

Favela-Bairro: um programa do Rio de Janeiro

Este subtítulo é o mesmo utilizado para apresentação do programa Favela-Bairro na série de três cadernos publicados pela Prefeitura do Rio de Janeiro como o intuito de divulgar o programa.

O prefeito da cidade, César Maia, afirma no material que o objetivo principal do programa é integrar as comunidades à cidade, sendo destinados 600 milhões de dólares em investimentos para isso. Este investimento é fruto de uma parceria com o BID, instituição responsável por 60% da quantia. Todavia, o prefeito não menciona qual será a forma de pagamento deste valor assim como quais os parâmetros estabelecidos pelo BID para gestão da quantia, mas destaca que este é considerado o maior investimento, em todo mundo, no quesito integração urbana e social (Cadernos Favela-bairro, 2005).

Apesar do material não apresentar as diretrizes do empréstimo, a discussão de Rose Compans (2001) referente à expansão dos modelos de gestão urbana e de estratégias de desenvolvimento elaborado por agências multilaterais e consultores internacionais, nos fornece elementos para pensar o viés interventivo do Favela-Bairro.

O modelo de desenvolvimento dos territórios apresentado pelas agências internacionais trabalha o conceito de “cidades sustentáveis” como já discutido. Este se refere à constituição de investimentos em melhorias que as tornem não só sustentáveis

¹ Ana Luna é coordenadora de Programação da Secretaria Municipal de Habitação. Seminário “Rio das Pedras em nossas mãos”. Realizado nos dias 6, 16, 23 e 30 de junho de 2007. Rio de Janeiro, mimeo.

ambientalmente, mas que busquem a garantia de segurança (econômica, política e social) de forma a atrair capital.

Isto explica a origem do financiamento e o planejamento tático de diversas ações a serem melhor apresentadas a seguir, mas que não pode ser deslocadas de todo o processo anteriormente apresentado nesta pesquisa.

Acredita-se neste trabalho que as intervenções possuam um cunho direcionado pelo BID e pelo contexto econômico orientado pela sustentabilidade, mas o tom do programa pode e deve ser encarado também como o resultado das lutas da população favelada pela legitimidade e acesso a cidade. A permanência das moradias nos espaços informais, a mobilização e articulação política dos moradores são elementos que também contribuíram para a articulação e gestão do programa.

Investir nas favelas é, assim, uma forma de se investir globalmente na cidade do Rio de Janeiro. Os números apresentados nos “Cadernos do Favela-Bairro” ressaltam que em 2005 mais de 557 mil pessoas foram beneficiadas pelo programa, sendo este o número de cidadãos que tiveram acesso a uma melhor qualidade de vida; à certeza da não remoção e que estes poderão ter no futuro o título de propriedade dos seus imóveis.

Portanto, o programa representa também a concessão do direito a condições dignas de vida, pelo qual muito dos moradores destas áreas lutaram por gerações e por grande parte de suas vidas. É a ratificação de direitos constitucionais e que formam o bojo do Movimento de Reforma Urbana.

Neste sentido, o programa, implementado desde 1994, foi uma inovação na forma como o Estado passou a encarar a política habitacional da cidade, independente de ser correlato às diretrizes do BID. Não versa sobre a construção de casas, mas sim sobre a criação de infra-estrutura física (pavimentação e saneamento básico) e social (rede de serviços) das favelas, que não mais são encaradas como alvo de remoção e passam a fazer parte dos mapas da cidade.

O número total de comunidades atendidas é apontado como sendo 158, o que equivale a beneficiar 129.553 famílias, uma população de 508.7280 pessoas, 46,5% do total de moradores que vivem na informalidade e 9% da população total do município (IBAM, 2002, p. 142).

Todas estas comunidades sofreram algum tipo de intervenção sócio-urbanística do Programa de Urbanização e Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP, denominação oficial do Favela-Bairro. Quando me refiro a algum tipo de intervenção o faço buscando destacar que nenhum dos espaços até 2008 conseguiu finalizar todo o

processo interventivo, ainda mais se tivermos como parâmetro a última etapa do processo relacionada à regularização fundiária.

Analisando os “Cadernos” de antemão já se percebe que a proposta da Prefeitura não versa somente sobre a realização de obras até porque os três volumes dos “Cadernos Favela-Bairro” nada falam sobre as mesmas. O conteúdo apresentado se relaciona diretamente a tentativa municipal de trabalhar conjuntamente obras e serviços à identidade existente nos espaços de intervenção. Justifica-se assim o histórico de todas as áreas apresentado nos três volumes.

Neste sentido, percebe-se que há um movimento para que a identidade destes espaços e de seus moradores seja mais uma vez analisada pelo ponto de vista de Castells. A presença da história destas áreas em um documento oficial da Prefeitura dá a esta história um cariz de identidade institucional à medida que estes espaços e seus moradores são reconhecidos e legitimados dentro da cidade. Há uma re-significação destes espaços dentro do processo de desenvolvimento da cidade, a partir do investimento técnico científico refletido por Milton Santos (2002) e apropriado por Rogério Haesbaert (1995).

Segundo a lógica interpretativa de Milton Santos (2002) sobre os espaços da cidade, o Favela-Bairro pode ser encarado como um programa que surge “em um momento histórico em que a construção ou reconstrução do espaço se dá com um crescente conteúdo de ciência, de técnicas e de informação” (2002, p. 37), indo mais além, podemos englobar a captação das redes horizontais ou redes de solidariedade, também trabalhadas por Haesbaert (2004) como mais um dos conteúdos que passam a ser encarado pela política habitacional municipal como uma forma de se desenvolver a cidade.

Neste sentido, a legitimação da história destas comunidades passa a ser expressão da utilização de todos estes conteúdos no desenvolvimento da política habitacional. Nos “Cadernos” é informada a sociedade a história destes espaços, contempla-se os mutirões existentes na origem das obras de pavimentação e abastecimento de água, os laços de solidariedade inerentes no processo de construção destes espaços. A técnica e a ciência são utilizadas na forma e os conteúdos são articulados.

O relatório realizado pelo Instituto Municipal de Administração Pública nos fornece elementos não só para pensar os elementos norteadores das ações do programa,

mas também entender melhor a lógica do empreendimento e a quantidade de beneficiados por ele:

Em consequência da pressão demográfica, agravada pelo crescimento da pobreza urbana, e da ausência de alternativas adequadas de assentamento e moradia para as famílias pobres, a cidade tem uma longa história de convivência com as ocupações ilegais de terras públicas e privadas e, portanto, com a multiplicação e a expansão de assentamentos informais. Dados recentes² apontam para a existência de 1.092.783 pessoas vivendo em cerca de 600 favelas e 318.604 pessoas³ vivendo em loteamentos irregulares. Note-se que parte dos problemas da baixa oferta de alternativas habitacionais decorre dos longos prazos de aprovação de loteamentos – dois a cinco anos – e número de órgãos envolvidos – três a nove –, mesmo no caso de empreendimentos populares (IBAM, 2002, p. 140).

O mote do empreendimento encontra o respaldo legal na constituição de do Plano Diretor e Constituição de 1988 e de estratégias interventivas que sejam capazes de gerar um impacto urbanístico que interfira na relação entre os espaços formais e informais da cidade e garantam melhorais na qualidade de vida dos cidadãos, sendo um dos objetivos, portanto diminuir os índices de pobreza citados acima. Para isso foi necessária a articulação de diversos atores e um rearranjo da estrutura administrativa municipal.

A Secretaria Municipal de Habitação foi criada em 1994 com o intuito de implementar as diretrizes referentes a esta nova proposta para a política habitacional (IBAM, 2002).

Esta nova proposta é tratada nesta pesquisa a partir das discussões sobre identidade. Elas não param somente nos “Cadernos Favela-Bairro” e a constituição da história das comunidades, mas envolvem um conjunto de ações que tem como escopo à significação e re-significação do espaço, sendo Haesbaert (1995) a chave de entendimento desta lógica identitária das ações. Seus estudos sobre as pertencas relacionadas ao território nos abrem um leque de entendimento para as ações referentes à intervenção urbanística e seus objetivos de re-significação do espaço favelado e da relação do morador com este espaço, ainda mais quando nos debruçamos sobre o objetivo principal do programa elencado pelo IBAM em seu relatório:

... o objetivo geral do Favela-Bairro é gerar a **transformação** das áreas faveladas em bairros populares, promovendo a sua inserção urbanística na “cidade formal”, a sua concepção privilegiou, em um primeiro momento, os aspectos físico-urbanísticos, concentrando-se as intervenções no ordenamento e na qualificação dos espaços públicos,

² IBGE, Resultados do Universo do Censo Demográfico de 2000 e Evolução da População de Favelas no Rio de Janeiro: Uma Reflexão sobre os Dados mais Recentes”, IPP, 2002.

³ FURTADO, Fernanda e OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Tierra vacante en Rio de Janeiro: aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política. In: CLICHEVSKY, Nora (Ed.). Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, c. 2002. p.13-46.

na provisão de serviços de infra-estrutura e equipamentos comunitários. A proposta partiu do seguinte pressuposto: uma vez que as áreas fossem dotadas de um padrão de urbanização adequado e os espaços públicos transformados e equipados, os próprios moradores, estimulados por um novo patamar de cidadania, se encarregariam de melhorar suas moradias (IBAM, 2002, p. 140).

Portanto, a partir do investimento técnico científico no espaço visando seu desenvolvimento material e social (Santos, 2002) se espera que os moradores re-signifiquem seus valores em relação a este mesmo espaço.

Esta lógica obedece também à tendência atual de desenvolvimento de políticas públicas sustentáveis, onde é fundamental a co-participação e co-responsabilização do cidadão, do morador (Sem, 2000).

Para isso é construída uma rede de ações que devem funcionar de forma complementar. O termo “rede” também é utilizado por Haesbaert (1995) e Santos (2002) para configurar a horizontalidade das ações que garantem um intercâmbio e eficiência maiores em ações que objetivam o desenvolvimento dos territórios.

A mesma lógica é encontrada em autores do Serviço Social que estudam as políticas públicas, mas com terminologias diferentes. Sendo recorrente o uso da intersectorialidade por autores como Bravo (2004) e Pereira (2001). Ambas as autoras estudam a importância de uma boa rede de serviços a partir do conceito de intersectorialidade, isto é, de uma série de instituições e atores que trabalhem em constante parceria no sentido de suprir as demandas referentes aos direitos sociais dos indivíduos.

Assim como também se pode perceber que estes conceitos são tendências à medida que também estão presentes na concepção e práticas da política de saúde conforme Mendes (1990), Mattos (2003), Mioto e Nogueira (2006), Cecílio (2001) e Fleury (1996) nos fazem refletir. Argumentos estes apresentados no capítulo III.

No caso específico do programa Favela-Bairro, o relatório do IBAM nos ajuda a entender a lógica da aplicação destes conceitos a partir de estratégias de ações. Ele destaca os eixos tocantes a implementação do programa:

- As ações sociais como meio de promoção da inclusão social, um objetivo de desenvolvimento mais amplo que a inserção físico-urbanística das comunidades faveladas na cidade formal (p. 144)
- Da abertura e pavimentação de novas vias de acesso e recuperação das já existentes, inclusive escadarias – e a definição dos novos alinhamentos prediais,
- Construção de equipamentos sociais e comunitários – creches, postos de saúde, áreas esportivas, praças e áreas de lazer – mais além de uma intervenção física, significa levar a esses novos bairros os serviços sociais básicos

- Recuperação ambiental das áreas de desmatamento, encostas e mangues, dando continuidade às experiências realizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- Ações preventivas do envolvimento da população em risco social – jovens, crianças, mulheres e famílias que possam se envolver em algum tipo de criminalidade, violência ou insegurança. As ações sociais são de responsabilidade da Secretaria de Ação Social – SMDS.
- Programas de educação e treinamento para o trabalho;
- Legalização de estabelecimentos comerciais (Relatório IBAM, 2002, p. 142).

Sendo realizados critérios de diagnóstico das áreas antes da implementação destas ações baseados em critérios como:

... (a) tamanho: favelas possuindo entre 500 e 2.500 domicílios, consideradas de porte médio; (b) grau de carência das famílias, medido por indicadores socioeconômicos disponíveis, tais como nível de renda média familiar e taxas de escolaridade, entre outros indicadores; (c) a existência de algum tipo de organização ou associação de moradores; (d) grau de facilidade de urbanização, medido pela existência de infraestrutura e pelo custo e complexidade de sua complementação ou recuperação; (e) dificuldades físicas potenciais indicadas pela GEO-RIO⁴ e (f) dimensão estratégica, considerando a existência de programas complementares já planejados, localização em relação a outras ações planejadas nas redondezas e factibilidade de realização no momento previsto. Essa matriz serviu de base às discussões técnicas e à decisão tomada sobre o primeiro lote das 16 favelas contempladas na primeira etapa do Programa (Relatório IBAM 2002, p. 144).

A partir de minha experiência junto ao Favela-Bairro questiono estes critérios, já que muitos dos discursos dos ACHs se referiam a vinculação das obras a interesses eleitoreiros de determinados políticos, isto é, a intervenção urbanística seguiu uma lógica de moeda de troca de alguns políticos. Todavia, para que houvesse o início das obras era necessário o seguimento pelos trâmites legais, tais como reuniões na SMH e inscrição da favela na Gerência de Favelas.

O próprio relatório do IBAM acaba por indicar que estes critérios são questionáveis, já que a SMH “não dispunha naquele momento nem de levantamentos precisos e nem de diagnósticos, inclusive socioeconômicos, que abrangessem o universo de assentamentos” (IBAM, 2002, p. 144).

A ausência da precisão destes diagnósticos foi o pontapé inicial para a Prefeitura concluir que seus quadros técnicos não seriam suficientes para dar conta do complexo processo que as intervenções urbanísticas necessitariam (IBAM, 2002).

Iniciou-se então um processo de licitações junto ao Instituto de Arquitetos do Brasil que previu a realização de concurso público para que escritórios e equipes de

⁴ Segundo informações disponíveis, dos 158 assentamentos beneficiados pelo Favela-Bairro, 50 se localizam em áreas geologicamente instáveis, 58 em áreas com declividade acima de 30% e 21 em áreas sujeitas a inundações ou alagadiças.

Arquitetura e Urbanismo pudessem apresentar propostas metodológicas de intervenção a serem adotadas pelo Favela-Bairro (IBAM, 2002).

O relatório segue apresentando os ganhos que este processo ocasionou, já que segundo o documento, foi possível alcançar resultados de forma rápida e com qualidade de soluções. Todavia, apesar de inquestionável os ganhos que as intervenções urbanísticas trouxeram para os espaços favelizados, as obras não tiveram um impacto de qualidade tão excepcional, já que foram inúmeras as comunidades que apresentaram problemas de assoreamento de asfalto e retorno de esgoto (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007).

4.2.

O Favela-Bairro sob a ótica do ACH: identidades legitimadoras e de projeto

Na fase pós-obras uma das grandes reclamações do ACH junto ao CIEDS era a grande insatisfação dos moradores com estes problemas. A solução dada para estas insatisfações era direcionada a partir da elaboração de uma documentação específica. O ACH realizava mensalmente relatórios emergenciais onde se descreviam as demandas dos moradores:

A ausência de informações e de retornos aos problemas encaminhados pela EPC, além da não existência de novas frentes de obra, refletem também na própria produção do instrumento formal que os Agentes possuem para registrar e encaminhar as principais demandas e situações emergenciais que necessitem da intervenção direta da Secretaria Municipal de Habitação. Tal instrumento denominado Relatório Emergencial é largamente utilizado, sobretudo, durante a fase de execução das obras, e representa um dos principais meios de obtenção de informações oficiais fornecidas pela Secretaria Municipal de Habitação. Contudo, as respostas às demandas encaminhadas através dos relatórios emergenciais não retornaram, sobretudo a partir do segundo semestre de 2006, à EPC na mesma intensidade com que as necessidades em área se apresentam, causando muitas vezes certo desgaste na relação entre os Agentes Comunitários e os moradores locais que, diante da ausência de respostas, passam a diminuir o encaminhamento de suas demandas à EPC. Tal situação, aliada ao fato de algumas obras já terem sido completamente concluídas, influencia na queda da produção dos relatórios emergenciais (CIEDS, 2007, p. 30).

A idéia da expressividade da insatisfação dos moradores com a qualidade das obras é possível então a partir do momento que a política habitacional carioca reconhece a participação popular de forma legítima. Este reconhecimento é versado nesta pesquisa a partir do conceito de identidade de projeto à medida que sob esta ótica o ACH representa um ator social, que se utiliza de material cultural ao seu alcance para

construir uma nova identidade, redefinindo sua posição social e, ao fazê-lo acaba por transformar a realidade (Castells, 1999).

Contudo, os graus de transformação ocasionados pelo ACH podem ao invés de se configurarem em uma identidade de projeto, se estruturam em uma identidade legitimadora. Castells (1999) define esta como aquela que é introduzida pelas instituições dominantes, neste caso o Estado, no intuito de expandir e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais.

É a concepção da identidade do ACH com um dos seus instrumentais de ação (relatório emergencial) que possibilita uma análise mais crítica do teor das intervenções-urbanísticas, o que permite não nos determos apenas no discurso oficial posto pelo Relatório do IBAM.

Todavia, como sinalizado anteriormente por Mendes (1990) no caso da política de saúde, a institucionalização pode trazer consigo conseqüências. No caso da institucionalização das AIS (Ações Integradas de Saúde) ocorre o esvaziamento de conteúdos de luta do Movimento de Reforma Sanitária.

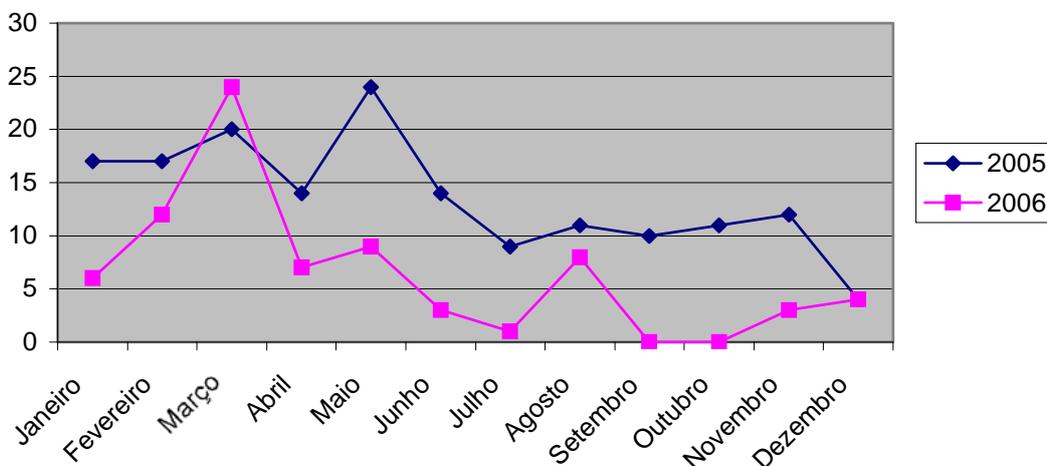
Assim, no caso da política habitacional ocorre de certa forma o mesmo esvaziamento de conteúdos, mas este tocante ao tom do trabalho do ACH. Tão logo é minada a possibilidade de um processo de composição de uma identidade de projeto, posterior a identidade de resistência por parte dos ACH, fica o questionamento se esta participação não ocorre dentro da programa Favela-Bairro apenas como forma legitimadora das intervenções.

Isto porque, por mais que os ACH enviassem mensalmente suas colocações a respeito das pendências de obras reivindicadas pela população, pouco era feito para a resolução das demandas postas.

Neste sentido, foi sinalizado no “Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário” a frustração e desafio que esta questão trouxe para o trabalho cotidiano da EPC. O gráfico a baixo retrata bem esta questão:

Gráfico I

Quantidade de Relatórios Emergenciais confeccionados pela EPC em 2005/2006



Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007, p. 30).

Este desestímulo é notado na diminuição dos índices de feitura dos relatórios. Esta queda da qualidade do trabalho é relacionada às seguintes questões:

- A inexistência de um espaço físico de referência para a EPC dentro das favelas⁵ ficando esta a mercê do relacionamento com Associações de Moradores e com a igreja. O Relatório Final do 3º ano do convênio segue ainda salientando que 24% da EPC não consideram boa sua relação com a Associação de Moradores, qualificação esta que minha experiência traz como hipótese explicativa a ação permeável do tráfico de drogas e de questões políticas junto a diversas instituições das comunidades;

- A imprecisão do tempo pós-obras em que a equipe continua atuando, já que por mais que o trabalho deva prosseguir, no sentido de serem realizadas atividades sócio-educativas, muitas são as demandas postas pelas obras não solucionadas e que o ACH, como única referência da Prefeitura no campo, acaba por ser cobrada pelos moradores.

⁵ Todas as equipes de Agentes Comunitários compartilham de alguma forma espaço com outros grupos, o que ratifica a idéia de que os Agentes Comunitários devem primar pela aproximação com todos os atores envolvidos no processo de intervenção sócio-urbanística. Assim, 47% das equipes compartilham espaço com as Associações de Moradores, 19% com as empreiteiras e 05% com as creches. Cerca de 30% não possuem um espaço de referência na comunidade, constituindo fator que prejudica as ações empreendidas pela EPC. (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007).

- As paralisações e discontinuidades das obras, devido a falências de empreiteiras ou orçamento insuficiente, que traz o ACH mais uma vez como único representante da Prefeitura nas comunidades⁶.

Todavia, apesar desta infra-estrutura apresentada, nas entrevistas junto aos representantes da Prefeitura, foi destacada a importância do ACH que é posto como “elo fundamental com a população e representante da SMH”. O entrevistado segue afirmando:

Ele nos permite ter uma visão do que é a comunidade, visão que os profissionais não tinham quando ainda não existia a participação do ACH, essa participação contribuiu muito, pois os projetos vão mais dentro da perspectiva da comunidade, além da SMH poder ter um braço dela no local de intervenção o que facilita a comunicação entre a prefeitura e a comunidade (Entrevistada Marta⁷, Gerente do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

As contribuições narradas por outro profissional ratificam esta idéia, pois quando perguntado sobre quais as contribuições do trabalho do ACH para a política habitacional ele nos afirma:

O ACH permite a articulação entre o poder público e a favela diariamente e a implementação de um processo educativo junto a população além da garantia do acesso a informações atualizadas sobre a favela em intervenção (Entrevistada Joana, Assistente Social do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

O reconhecimento da importância do ACH se faz notável nas duas falas. Na fala do primeiro entrevistado o Agente não é só reconhecido como elo entre a SMH e a população, mas como um dos braços da própria SMH junto à comunidade, sendo possível a partir desta relação melhor entender as demandas postas pelas comunidades e suas perspectivas em relação ao projeto de intervenção.

Esta fala nos dá brecha para interpretar a associação “Agente como um dos braços da SMH” com as diferentes idéias representadas pelo conceito de controle social. A primeira, mais moderna, estudada por Pereira (2001) onde o ACH traz para a SMH a demanda da população que pode intervir, pelo menos teoricamente, na construção do processo interventivo, sendo sua participação na política habitacional expressiva, sob

⁶ Os dados do relatório trazem as seguintes percentagens: 67% das comunidades possuíam obras concluídas em outubro de 2007. Contudo, cabe ressaltar que, do universo indicado, sinalizam os Agentes Comunitários a existência de intervenções que não abrangeram a totalidade de obras contida no projeto inicial, resultando num total 43% de comunidades cujos moradores aguardam complementação de obras, contra 24% de obras cujas intervenções foram totalmente finalizadas. Além disso, nota-se que, do total de comunidades apresentadas, 33% são consideradas pela SMH como em execução. Todavia, a EPC destaca que, desta fatia, 14% das intervenções encontram-se atualmente paralisadas, enquanto que 19% passam por processo de execução (CIEDS, 2007, p. x).

⁷ Optamos por nomes fictício para os profissionais para preservá-los.

esta ótica o ACH pode ser encarado pelo prisma do ator social que possui uma identidade de projeto.

A segunda, nos apresentada por Valla (1986) e Valladares (2005) ao estudarem a política interventiva da Fundação Leão XIII. Esta é cunhada pelos autores como policiadora, sendo o controle social aqui entendido como uma forma do Estado manter o controle sobre a população, sendo neste prisma o ACH portador de uma identidade legitimadora da ação do Estado.

Na segunda fala também podemos encontrar esta mesma idéia, a medida que afirma uma via de mão única, onde a Prefeitura educa a população e recebe notícias diárias da favela a partir da figura do ACH.

Estes discursos foram questionados à medida que foi perguntado se há, ou não, continuidades na política habitacional da cidade do Rio de Janeiro. Lembrando que esta pesquisa aposta no Favela-Bairro como programa inovador e que dentro da lógica da sustentabilidade pode ser capaz de alavancar maior participação popular.

Contudo, uma postura da SMH que não fornece ao trabalho do ACH meios de ação e uma fala de seus representantes técnicos que favorece uma postura onde a população é vista como massa a ser controlada pelo Estado traz para o bojo da análise a idéia de continuidade de intervenções urbanísticas autoritárias e que desprezam uma participação efetiva dos cidadãos em todo seu processo elaborativo e executivo, cariz predominante desde o período das remoções.

Esta perspectiva apresenta o ACH como um ator social que traz em si uma fusão das identidades de resistência e de projeto, à medida que ele continua colocando suas demandas e alterando a política habitacional, apesar de em outra esfera. Agora não a partir das remoções, mas resistindo no sentido de continuar buscando melhorias para as comunidades apesar da baixa-infraestrutura de trabalho que lhe é posta, objetivo este que configura a idéia de identidade de projeto (Castells, 1999).

Assim as continuidades da política habitacional no discurso dos atores envolvidos em sua execução e elaboração podem ser encaradas a partir de duas óticas diferenciadas. Na primeira, a continuidade de projetos interventivos passa pela permanência de intervenções autoritárias, sendo a natureza da continuidade correlata a manutenção do quadro de desigualdade social (Gomes, 2002), já que:

Ainda que a urbanização de favelas, segundo planejamento estatal, beneficie seus moradores, não deixará de significar uma forma de submeter estas áreas ao controle e a lógica do capital (Gomes, 2000, p. 178)

.Sendo o controle e a lógica do capital conceituados pela autora como espaços de conflitos de interesses vinculados a especulação imobiliária e apropriação desigual do sistema capitalista sobre o espaço e que podem justificar uma intervenção autoritária do Estado. Esta concepção, todavia, não pode ser dissociada de uma nova tendência das políticas públicas que é a de que, segundo Santos (2002), Haesbaert (2004) e a própria Gomes (2000), o investimento na própria população representa o desenvolvimento da cidade.

Na segunda ótica, não há continuidades já que as intervenções são permeadas pelas venalidades convenientes de partidos políticos, questões estas postas anteriormente pelos discursos de Mendes (2000), ao analisar o impacto da descentralização da política de saúde pós-1988 e Valladares (2005), ao expor a descoberta da favela como espaço de promoção eleitoral. É esta segunda análise que aparece no discurso da segunda entrevistada ao ser questionada sobre as continuidades da política habitacional, afirma que:

Não há continuidade. A linearidade dependerá da conjuntura, das prioridades políticas, das necessidades dos gestores e não da população e das formulações propostas (Entrevistada Joana, Assistente Social do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

Já a primeira entrevistada mantém sua resposta para esta questão vinculadas as próprias continuidades e descontinuidades postas pelo Favela-Bairro pois afirma: O trabalho social é vinculado a obra, então a proposta segue vinculada a obra, então é difícil manter as continuidades das ações sociais. As propostas mudam conforme a realidade do local também. A favela evolui mais rápido que a sociedade (Entrevistada Marta, Gerente do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

Portanto, a diferenciação das naturezas das continuidades não são em verdade diferenças, mais expressões de um complexo emaranhado de relações políticas e sociais que envolvem a constituição do programa Favela-Bairro. A descrição de ações autoritárias conjugadas a presença de um jogo de interesses político-eleitorais não só representam a continuidade das relações postas desde o período de intervenções de favelas, mas também um entrave para a concepção de uma política habitacional comprometida com os interesses da população.

Estes entraves são percebidos claramente na primeira fala, que traz para o centro da discussão os reflexos do conflito na dinâmica de implementação das atividades do Favela-Bairro. Ao afirmar que a vinculação do trabalho sócio-educativo do ACH está atrelado diretamente às obras, há uma ratificação da idéia de que o interesse principal da Prefeitura é simplesmente urbanizar. Apesar de neste discurso ser reconhecido que as

demandas da população são ouvidas, já que as propostas são adaptáveis a realidade local, característica esta posta como possível a partir da descentralização das políticas públicas (Compans, 2001).

A falta da clareza da SMH sobre a representação da figura do ACH que cobra desta contribuições, mas não lhe fornece meios e locais para trabalho, que acaba por se utilizar dele para ter maior controle dos espaços favelados, mas que ao mesmo tempo vê nele uma forma de representação das demandas da população foi ratificada com as respostas referentes as expectativas da SMH sobre o trabalho do ACH.

A primeira entrevistada responde que “O que se espera de qualquer categoria profissional, contribuição, ajuda no planejamento, troca e participação”. Por outro lado, a segunda entrevistada respondeu: “Não sei, mas a equipe de trabalho espera comprometimento profissional articulado a ética”. Ambos profissionais apresentam as expectativas da SMH de forma reticente, não citando sequer algumas das funções desempenhadas pelo ACH. Esta citação aparece mais tarde quando as mesmas profissionais foram questionadas sobre fortalezas e fragilidades do trabalho. A primeira ressaltou que:

Fortaleza é a melhor compreensão e a transmissão de informações para a comunidade e fragilidade é a incompreensão e o equívoco na hora de transmitir conteúdos, quer dizer, não é uma questão só da EPC esta, mas de qualquer profissional de ponta que caso compreenda mal as idéias do projeto pode acabar com ele (Entrevistada Marta, Gerente do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

A profissional acaba fazendo referência ao que Giffin & Shiraiwa (1991), ao estudar o ACS, aponta como uma grande contribuição de trabalho deste tipo de profissional, a possibilidade que ele representa de “passar para a comunidade” os saberes especializados (neste caso dos técnicos de obras) com uma linguagem adaptada às necessidades e características específicas as demandadas pela população.

A segunda entrevistada também aponta como fortaleza esta capacidade do ACH de transmitir conteúdos, pois afirma que: “Uma grande fortaleza é a boa articulação com os sujeitos envolvidos com o programa na área de intervenção e uma fragilidade é o assédio político”. As respostas destas profissionais trazem ainda mais duas reflexões de naturezas diferenciadas. A primeira se relaciona a possibilidade do ACH, na ausência de entendimento das propostas do Favela-Bairro acabe por comprometê-lo. A segunda se relaciona ao que já foi de alguma forma apresentado como um limitador ao trabalho do ACH e como limitação das políticas descentralizadas, tocantes às venalidades políticas voltadas para fins eleitoreiros (Mendes, 2001).

Em busca de aprofundar as reflexões a respeito do comprometimento do projeto de execução, a partir do não-entendimento dos seus objetivos, foram questionados os dois profissionais da SMH, os gerentes do projeto ACH da ONG CIEDS e os agentes comunitários do nosso campo empírico, Jardim Moricaba, sobre as capacitações requisitadas pela Prefeitura a ONG. Isto porque entendo aqui que se a Prefeitura possui preocupações específicas sobre o entendimento por parte do ACH do que é o Favela-Bairro, esta direcionaria tal demanda junto ao CIEDS.

Os dois entrevistados responderam não saber se houve algum tipo de requisição da SMH junto ao CIEDS. Foram aplicados questionários junto as duas gerentes do projeto em novembro de 2007. A primeira delas ficou exercendo tal função de agosto de 2003 a fevereiro de 2006. E a segunda de fevereiro de 2006 a outubro de 2007, sendo que esta esteve presente no momento anterior exercendo função de assistente da primeira desde o início do projeto. Neste momento da pesquisa foi sentida a necessidade de entrevistar uma terceira pessoa inserida na SMH que estivesse relacionada mais diretamente ao acompanhamento das atividades do CIEDS.

Quando questionado sobre a requisição da SMH de capacitações específicas para o ACH nos foi dada a seguinte resposta por esta terceira pessoa entrevistada: “sim, foram solicitadas atividades sócio-educativas com ênfase maior nas questões sanitárias”. O cumprimento desta requisição pode ser observado no Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário onde são sinalizadas as seguintes ações:

- Manutenção de um mural de informações nomeado “Espaço Agente”. Este instrumento divulgava questões voltadas não só para a divulgação de questões sócio-educativas, mas relacionadas ao estímulo a ocupação da cidade a partir da exposição de eventos em museus e centros culturais. Continha também informações voltadas para o incentivo a continuidade dos estudos da equipe (palestras, ementas referentes ao ENEM e Pro-Uni etc.);
- Organização do Seminário de Avaliação e Integração da Equipe de Participação Comunitária: “A EPC e a busca por cidadania”, realizado em 22 de novembro de 2006, no CIEDS, Rio de Janeiro;
- Elaboração de capacitações com a estruturação das Oficinas “Meio Ambiente I e II”;

- Acompanhamento sistemático de campanhas sócio-educativas realizadas em área através de reuniões quinzenais periódicas com a EPC;

A terceira entrevistada aqui intitulada de Maria, como acompanhante mais direta das ações da ONG, traz para o campo das reflexões diversas questões, tais como a expectativa da SMH sobre o trabalho da ONG, quando afirma:

“Capacitação desses agentes, acompanhamento de seu trabalho buscando sempre um melhor desempenho” (Entrevistada Maria, Assessora da Gerência do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

Segundo esta profissional as capacitações são fundamentais ao trabalho do ACH, que necessita destas para desempenhar suas funções que seriam a seu ver:

“Prestar informação para a comunidade sobre as obras, realizar divulgações, monitorar as áreas, conscientizar a comunidade e identificar suas demandas” (Entrevistada Maria, Assessora da Gerência do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

Ressaltamos que esta profissional possui uma relação mais direta com a ONG e sua função é voltada para a sistematização de atividades enquanto os dois primeiros entrevistados pela pesquisa possuem como função um acompanhamento do programa dentro do lócus de intervenção.

A lógica de investimento no ACH a partir de capacitações reforça a idéia de que uma política habitacional que tenha um cunho participativo se relaciona a reflexões sobre sustentabilidade. Isto porque capacitar ao Agente é uma forma de, não só emponderá-lo, como também é um investimento no cidadão, de acordo com Fonseca (2005); Ascelrad (1999); Borja, J. & Castells (1998) e Compans (2001).

As gerentes do projeto entrevistadas se posicionam a respeito das capacitações da seguinte forma. A primeira, aqui nomeada de Flora, afirma que: “objetivavam melhorar o conhecimento, profissionalizando mais o grupo. Os temas eram lixo, esgoto, cano⁸ e dengue” (Entrevistada Flora, Gerente do CIEDS do Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007).

Enquanto a segunda, aqui nomeada de Gilda, coloca que:

Os objetivos eram o de aperfeiçoar a prática diária dos Agentes Comunitários e o de oferecer espaços de discussão sobre temas de relevância social, como as práticas de proteção e preservação do meio ambiente, os possíveis canais de discussão para elaboração de propostas em torno da diminuição das desigualdades sociais etc.(Entrevistada Gilda, Gerente do CIEDS do Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007).

⁸ Referência a atividades sobre saneamento básico e escoamento de esgoto.

As duas falas ratificam a importância dada pela ONG às capacitações, assim como exemplificam os temas de discussão tratados. Contudo quando questionadas sobre a relação destas capacitações com uma reflexão mais crítica sobre a representação do Favela-Bairro e a constituição e dinâmica de uma política habitacional as profissionais se colocam da seguinte forma.

A primeira afirma que: “poucos conseguem diferenciar o que seja uma política habitacional, das obras de urbanização dos programas implantados pelo Favela-Bairro e Morar Legal, bem como, a remoção branca” (Entrevistada Flora, Gerente do CIEDS do Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007). Sendo sua impressão a de uma intervenção política do ACH irrefletida, sem maiores articulações com o macro, predominando a ausência de uma percepção crítica da realidade. A segunda aposta em uma atitude mais crítica por parte do ACH já que afirma:

Entendo que os Agentes vêem as intervenções da SMH como um aspecto bastante positivo para a vida dos moradores, mas bastante limitado quanto à resolução de alguns problemas que fazem parte do cotidiano dessas áreas, como por exemplo, a definitiva resolução de aspectos voltados, sobretudo, ao sistema de esgotamento e drenagem. As ações da SMH, em sua grande maioria, não têm relação com uma política de habitação, e sim com aspectos voltados à urbanização de áreas com este tipo de déficit e, em algumas situações, à legalização dos logradouros. Desta forma, os Agentes vêem as intervenções sócio-urbanísticas como algo bastante relevante, mas limitado no sentido de atender a todas demandas locais, se comparadas à proposta inicial dos projetos apresentados à população local (Entrevistada Gilda, Gerente do CIEDS do Projeto Agentes Comunitários, 10/12/1007).

As duas Agentes Comunitárias entrevistadas posicionam o ACH como ator com grande histórico de luta por melhorias para a comunidade, conforme as reflexões da segunda profissional. Outra Agente entrevistada afirma: “Estou nesta luta há muitos anos, desde o início do Favela-Bairro, que foi o grande marco na nossa comunidade. O asfalto, melhoria das moradias e agora a inauguração, em breve, da caixa-d’água que está em teste” (Entrevistada Patrícia, Agente Comunitária, 10/12/2007).

Sua irmã, também uma ACH nos coloca: “Fiz parte da participação durante cinco anos e nesse tempo eu pude acompanhar as mudanças como asfalto, construção da creche, caixa-d’água e saneamento básico” (Entrevistada Cláudia, Agente Comunitária, 10/12/2007).

O saliente em ambas as falas é o destaque das melhorias que o Favela-Bairro trouxe para a comunidade. Contudo, quanto ao entendimento do programa Favela-Bairro e problematizações a respeito de concepção de uma política habitacional foram aferidos a partir das seguintes perguntas: “Você entende qual o objetivo do programa

Favela-Bairro? Qual seria este?” e “Você acha que a política habitacional da Prefeitura mudou ao longo do tempo?”

A primeira ACH entrevistada, aqui nomeada de Patrícia, respondeu da seguinte forma quais seriam os objetivos do Favela-Bairro: “Entendo que seria dar todo o suporte aos moradores antes, durante e principalmente no pós-obras”(Entrevistada Patrícia, Agente Comunitária, 10/12/2007). Enquanto a outra, nomeada de Cláudia, afirma: “Fazer um elo entre a comunidade e o prefeito”(Entrevistada Cláudia, Agente Comunitária, 10/12/2007).

Estas duas ACH resumem os objetivos do Favela-Bairro a função que o ACH desempenha no programa. Quando indagada sobre o processo histórico de intervenção do Estado sob a política habitacional a primeira afirma: “A ‘política’ muda por envolver pessoas sem interesses com a comunidade” (Entrevistada Patrícia, Agente Comunitária, 10/12/2007), enquanto a outra coloca: “Sim, mudou muito porque colocaram políticos para estragar os nossos serviços”(Entrevistada Cláudia, Agente Comunitária, 10/12/2007).

Ambas falas acabam por reduzir a política habitacional às relações clientelistas estabelecida por políticos junto às favelas dentro do processo histórico de intervenção nestes espaços. Esta relação foi estudada por Valla (1986) e Valladares (2005), que destacam o corredor eleitoral constituído pelas favelas.

Todos os profissionais foram indagados sobre a intervenção partidária nas ações do ACH, assim como sobre o seu grau de envolvimento com esta intervenção. Os funcionários da Prefeitura se posicionaram da seguinte forma. A Gerente do Programa afirmou que: “Os políticos não possuem relação direta com o ACH, mas com a chefia a qual eles respondem” (Entrevistada Marta, Gerente do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007). Posteriormente a esta resposta fez a seguinte colocação: “Você vai me achar maluco de afirmar isto, mas a relação entre eles se dá a nível pessoal, não profissional” (Entrevistada Marta, Gerente do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

Outra profissional foi mais assertiva em sua avaliação, pois afirma: “A relação política com as agentes é uma tristeza e com a comunidade é um processo histórico. As relações políticas são de caráter hierárquico” (Entrevistada Joana, Assistente Social do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

A terceira profissional foi questionada sobre esta questão e se posicionou da seguinte forma:

Faz parte do processo de eleição desses políticos a aproximação com as comunidades e, conseqüentemente, com todos que lá atuam. Essa aproximação varia de acordo com o preparo desses políticos. Por vezes, o político é um morador da própria comunidade (Entrevistada Maria, Assessora da Gerente do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

A fala da segunda profissional foi a única que considerou o segundo questionamento relacionado ao tema que era a apuração do grau de envolvimento, ela afirma: “Buscar alguma informação sobre a interferência dessas questões na área para podermos encontrar junto à coordenação dos agentes, a melhor forma de atuação”(Entrevistada Joana, Assistente Social do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

Quando este se refere à coordenação, esta se confunde com o CIEDS. Uma das gerentes entrevistadas respondeu o seguinte:

É um horror. Deveriam ser presos e caçados. De muito se perdeu a noção que política é arte de se bem governar. Penso que ninguém que tem cargo de gestor, deputado e vereador, não deveria receber honorários para isso. Não tenho nenhum envolvimento com estes políticos! (Entrevistada Flora, Gerente do CIEDS no Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007).

A outra afirmou:

Vejo-a como uma nova forma de “clientelismo”, que assume novas facetas, mas que continua embasada na troca de favores e na intermediação pessoal de situações que deveriam ser vinculadas à esfera democrática da representatividade (Entrevistada Gilda, Gerente do CIEDS no Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007).

As Agentes também cunharam estas relações como deturpadoras do programa e maculadas de negatividade. Uma das entrevistadas afirmou: “A relação direta dos políticos com o ACH é um ponto negativo, pois ele acaba por ficar conhecido como cabo eleitoral o que confunde a comunidade” (Entrevistada Patrícia, Agente Comunitária, 10/12/2007).

Outra ACH entrevistada colocou: “Essa relação é péssima! Estes políticos são pessoas que não estão nem aí para a comunidade” (Entrevistada Cláudia, Agente Comunitária, 10/12/2007).

Contudo, este tipo de qualificação das relações entre os políticos e o ACH não é descrita desta mesma forma por toda a equipe. Durante o ano de 2007 foram realizadas várias FOFAS junto aos Agentes. A FOFA é uma avaliação dividida na indicação de Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças. O Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário descreve a atividade da seguinte forma: A FOFA consistiu na realização de grupos de discussão com os membros das equipes e seus respectivos assistentes de campo onde se procurou pontuar as Fortalezas e Fraquezas relativas ao trabalho da equipe assim como se buscou

realizar uma reflexão sobre as relações inter-pessoais. O objetivo era que cada membro de cada equipe opinasse sobre as Fortalezas e Fraquezas existentes em seu trabalho cotidiano. Foram elencadas também as Oportunidades e Ameaças provenientes das relações entre as equipes e as áreas em que atuam. Portanto, cada equipe, conjuntamente, preencheu uma folha de papel pardo. Este material possibilitou uma visão panorâmica do trabalho dos Agentes por Favela ou Loteamento atendido. Em um segundo momento da FOFA, as equipes, a partir de suas pontuações, estabeleceu um conjunto de propostas de ações a serem realizadas para dinamização do trabalho. Neste momento foi priorizado o poder de mudança iminente de toda e qualquer ação individual que possa garantir contribuições criativas para o contorno de problemas externos e aperfeiçoamento dos planejamentos e relações internas. Os resultados desta avaliação expressivos no sentido da percepção pelo próprio Agente das limitações e ganhos de seu trabalho.

Algumas das questões sinalizadas pela equipe como fortalezas do seu trabalho foram:

A relação de parceria entre a supervisora, a agente e o assistente de campo; a criatividade da equipe; a união da equipe; a responsabilidade com o trabalho e iniciativa para a proposição de atividades; criatividade no repasse de informações sobre as obras; o trabalho sócio educativo realizado na área; o conhecimento das demandas da comunidade; a assiduidade e o bom planejamento das tarefas; a criação de material sócio-educativo de acordo com a demanda da área; a curiosidade diante das questões pertinentes ao trabalho; o ânimo da equipe para a feitura das tarefas; a organização de eventos; a habilidade para resolução dos problemas; a cumplicidade da equipe; a sinceridade; o respeito a hierarquia; a busca pela informação/aprimoramento do trabalho; o interesse por novas tarefas de aperfeiçoamento; trabalho sócio; a utilização do uniforme; e criação de panfletos específicos conforme demanda da área; a forma adequada de abordar moradores; boa interação com equipe técnica e fiscalização; o bom relacionamento com líderes da comunidade; e domínio do trabalho realizado. (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007, p. 43).

Dentre algumas das fraquezas apareceram:

A pontualidade; o baixo número de agentes na comunidade; a desatualização do livro ATA; a falta de motivação da equipe para realização do trabalho; o esquecimento do uso do uniforme em área; os ruídos de comunicação com o assistente de campo; a organização do material utilizado pela equipe; o envolvimento pessoal na resolução de pendências de obra junto ao morador; a individualidade de alguns membros da equipe para realização do trabalho; o desânimo para o trabalho em alguns momentos devido a ausência de retorno entre outras ameaças; a falta de propostas da Equipe para trabalho sócio-educativos em outros espaços (escola por exemplo); o desânimo com o descrédito da comunidade (Falta de retornos); e a falta de criatividade na abordagem com o morador. (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007, p. 46).

Algumas das oportunidades percebidas pelo ACH para realização do seu trabalho foram:

As articulações com a associação de Moradores; as palestras; as capacitações e visitas externas propiciadas pelo CIEDS (CCBB, MHN, Museu da Saúde ETC); as parcerias/integrações realizadas com instituições locais; a existência de um espaço para a EPC; a presença de lideranças locais que colaboram com o trabalho; o acesso direto ao político que alguns membros da equipe possuem; a participação do morador na resolução de pendências de obras.; a receptividade da comunidade para o trabalho da EPC; a realização da oficina de artesanato como espaço para conhecimento das demandas da comunidade. (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007, p. 47).

Dentre as ameaças citadas destacamos:

... falta de espaço físico para a equipe; não retorno de respostas (relatórios Emergenciais) pela SMH;a falta de assistência de órgãos públicos;a ausência de obras e falta de credibilidade dos moradores em relação à prefeitura; a relação com o pessoal de obra; as mudanças constantes no rol de membros da associação de moradores;a violência local;a ausência de lideranças locais; a falta de projetos sociais nas comunidades;as divergência política (políticos e Instituições); os poucos recursos logísticos; a falta de apoio efetivo da prefeitura; a falta de um espaço para a equipe guardar seu material de trabalho; as lideranças pouco ativas/comunidade pouco participativa;o comportamento pouco profissional de alguns agentes nas reuniões trimestrais; ausência de retornos pela gerência (Ex. construções irregulares); a paralisação das obras e obras inacabadas; o salário atrasado; o valor do ticket alimentação; a quantidade de linhas telefônicas do CIEDS – Ramal sempre ocupado;a cobrança do morador na porta de casa; a baixa consciência sanitária dos moradores; a falta de espaços de lazer nas áreas;e a falta de continuidade nas capacitações. (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007, p. 48).

Como propostas de ação para algumas das demandas postas os ACH sinalizaram:

... aumentar as parcerias institucionais; obtenção de espaço físico (sala) para a equipe; intensificar a comunicação com a comunidade através de uma abordagem mais amistosa; organizar periodicamente o planejamento das atividades; elaborar material sócio-educativo a partir das demandas locais; trabalhar com maior organização apesar da ausência de um espaço físico para a EPC; possuir mais atenção para o uso do uniforme e dos materiais de trabalho; estabelecer parcerias para futuras ações sobre erradicação dos focos de dengue; aumentar o número de reuniões comunitárias; emponderar o morador para que ele possa reivindicar mais projetos sociais para a comunidade; persistir no trabalho sócio-educativo com morador sobre questões voltadas para a conservação das obras; visitar à cooperativa de óleo; montar stands nas praças para divulgação do trabalho da EPC; divulgação do trabalho da EPC na rádio; trabalhar com as crianças (escolas); aumentar integração institucional (RA, Sub prefeitura, Posto de Saúde , Rio Luz e outros); organizar oficinas de reciclagem visando gerar reflexões sobre limpeza urbana; fortalecer os projetos sociais que já existem na comunidade através de parcerias; trabalhar com os catadores de lixo da localidade; participar do treinamento da SMH sobre regulamentação fundiária; participar em oficinas sobre mediação de conflito, informática e reciclagem de óleo; exercitar a criatividade na execução das atividades com as crianças da creche, pais e associação de moradores (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007, p. 52).

Como se pode perceber, a partir desta atividade é notável a percepção de toda a equipe, por mais que em diferentes níveis, da importância do seu trabalho o que lhe

garante um status de intervenção consciente. Consciência esta que, ratifica a imanência das horizontalidades Santos (2002) e Haesbaert (2004) a partir da citação de valores como união, bom relacionamento, sinceridade etc. que motivam a ação profissional. Todavia, não se pode deixar de notar que alguns ACH sinalizam que a mistura entre o espaço do trabalho e o da casa acabam por representar uma ameaça à medida que não se tem o fim do horário de trabalho já que os moradores batem em suas portas para colocar suas demandas a qualquer momento.

Esta configuração de entraves postos pelas horizontalidades é ainda permeada pelas trocas de favores políticos que configuram a prática clientelista e pessoalística, sendo por alguns aferidos esta relação direta de trocas com políticos como uma oportunidade de se conseguir de forma mais rápida benefícios para a comunidade.

O universo das falas dos Agentes com a Fofa também serve como aquecedor da discussão inicial referente à infra-estrutura fornecida para o trabalho do ACH. Muitos foram os que citaram a falta de sala de trabalho, a ausência de retornos, a relação direta com políticos como entraves à boa realização do trabalho. Entraves estes que se relacionam às venalidades políticas sinalizadas por Mendes como uma das possíveis conseqüências perversa da descentralização das políticas públicas.

Em verdade, o discurso dos Agentes com a FOFA é rico de significados, mas optamos aqui por determos nossas análises sobre as significações das horizontalidades e por seguinte na identidade do ACH. Porém, optamos pela exposição de todo o conteúdo da atividade relatada pelo CIEDS para melhor ilustrar o leitor sobre a dinâmica e percepção do Agente sobre seu trabalho até porque algumas das colocações podem fomentar reflexões, mas não possuem clareza para aprofundamento tal como a posição do ACH sobre as descontinuidades das capacitações, mas a ausência de propostas relacionadas a solução desta demanda, assim como a não homogeneidade de discurso na colocação do ACH diante de determinadas questões que para alguns pode representar ameaça, para outras oportunidade. Esta heterogeneidade será melhor analisada a frente quando refletirmos sobre a categoria profissional ACH.

Sobretudo tentamos neste momento realizar o contraponto entre a fala das nossas duas Agentes entrevistadas e o resto da equipe no tocante a relação direta de membros da EPC e os políticos.

Todavia, não queremos desqualificar a posição das nossas Agentes entrevistadas como cidadãs que dentro do processo histórico de ocupação irregular do solo urbano estabeleceram uma identidade de resistência e que tentam se comprometer com uma

identidade de projeto (Castells, 1999) já que o engajamento de ambas pelas melhorias na comunidade é um componente forte de suas vidas.

Todas as duas são participantes ativas da Associação de Moradores e quando indagadas se consideravam-se lideranças comunitárias afirmaram que sim, sendo a justificativa de uma relacionada a sua capacidade de reunir pessoas para discutir questões e a de outra vinculada a seu processo de luta por melhorias para a comunidade.

Vale destacar que ambas Agentes são filhas de um senhor que foi um dos primeiros a chegar na comunidade e que exerceu a função de presidente da associação de moradores até sua morte em 2004. Neste mesmo ano, após eleições, sua terceira filha, assumiu o posto de presidente da associação. A história da família é permeada pela luta por melhorias pela comunidade o que traz novamente para o bojo das reflexões os laços de solidariedade (Haesbaert, 2004) e relações horizontais (Santos, 2001) como elementais fundantes de uma participação ativa do cidadão junto a execução de políticas que prevêm esta modalidade.

Destacando que uma destas Agentes ainda possui participação em outras esferas de mobilização social à medida que representa a comunidade junto a Secretaria de Meio-ambiente e no Conselho Municipal de Saúde, conforme relatado em sua entrevista.

Neste sentido, as capacitações realizadas pelo CIEDS junto a estas Agentes foram questionadas objetivando saber se a instituição foi capaz de fornecer maiores subsídios para a intervenção delas junto à comunidade.

Uma destas entrevistadas optou por não se posicionar diante deste questionamento, enquanto sua irmã afirmou que: “A ONG CIEDS foi muito importante, pois deu nos oportunidades para repassar diferentes informações aos moradores, destaco a capacitação chamada “Lideranças comunitárias”.

O Relatório do IBAM (2002) coloca ainda a preocupação da Prefeitura com a qualificação dos demais técnicos envolvidos na execução do Favela-Bairro. A medida que destaca:

No caso do Favela-Bairro, contudo, é importante registrar que os técnicos da Prefeitura se beneficiaram de várias e diversas oportunidades de treinamento, particularmente quanto ao gerenciamento de serviços terceirizados, bem como de intercâmbio e visitas de observação com outras cidades no país e no exterior. Note-se que esses custos não são apropriados pelo Programa. Mas, no PROAP II, estão previstas várias atividades de capacitação dos quadros técnicos da Prefeitura, incluindo a realização de cursos, seminários, *workshops*, estágios e visitas técnicas. Registre-se ainda que as aplicações dos

recursos do Fundo Municipal de Habitação⁹ podem incluir “o desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos ligados à Política Habitacional. (IBAM 2002, p. 145).

Todavia, volta a levantar o questionamento dos objetivos desta qualificação e de qual controle social e identidade do ACH faz parte da concepção do programa, pois dá ênfase ao fato da ameaça que as favelas representam ao afirmar:

Observa-se que a preocupação da prefeitura de conter o adensamento e a expansão das favelas, durante e após a sua regularização urbanística, não é explicitada entre os objetivos do Favela-Bairro. Isso se reflete nos instrumentos utilizados, cuja eficácia ainda não foi demonstrada. Basicamente: a selagem dos domicílios antes do início das obras; a construção de muros limítrofes e a instalação dentro da área de um Posto de Orientação Urbanística e Social – POUSSO. (IBAM, 2002, p. 146).

Sendo no citado relatório este um dos motivos que compõe o escopo das qualificações voltadas para a equipe técnica da Prefeitura. Motivo este que reforça a idéia do ACH como portador de uma identidade legitimadora.

Visando adensar as discussões sobre as diferentes significações identitárias do ACH seguimos refletindo sobre o tema de forma mais conceitual e no capítulo cinco apresentamos nosso campo empírico onde buscamos averiguar a representatividade do ACH junto à comunidade.

4.3.

Os Agentes Comunitários da Habitação e a política habitacional carioca

Historicamente a participação de grande parte dos Agentes Comunitários da Habitação no desenvolvimento de suas localidades envolve as redes de solidariedade locais e os processos de mobilização para participar da política habitacional. Estas são as funções dos ACHs na política habitacional hoje, mas, de certa forma, são ações que sempre acompanharam as suas ações pelo desenvolvimento das áreas em que moram. Na grande maioria das vezes os ACHs constituem reconhecidas lideranças locais que historicamente atuam no processo de expansão e consolidação das comunidades em que moram. Portanto, a relação destes com o território a que pertencem foi construída a partir da trajetória de vida de cada um deles, o que influencia a forma como eles participam e trabalham hoje. Desta maneira, o território se apresenta como o palco das ações e das pertencas destes, em outras palavras, como o espaço das suas relações sociais e políticas.

⁹ Decreto n° 15.898, de 08 de julho de 1997.

Milton Santos (2002) é quem nos faz pensar neste espaço como local, onde se desenvolvem as relações humanas destacando que as mudanças nas políticas econômicas mundiais alteram o tipo de relação desenvolvida a nível local. Para ele, o território se desorganiza em decorrência desta pseudoglobalização, que ele denomina de "forças verticais". Para Santos, vivemos uma pseudoglobalização à medida que não são todos os indivíduos localizados no globo terrestre que se beneficiam igualmente dos efeitos globalizantes.

O autor nos remete a idéia de que paralelamente a estas "forças verticais" são desenvolvidas "forças horizontais". Estas representam a esperança de uma globalização alternativa, que poderia ser construída nas "horizontalidades" fundamentada na solidariedade humana (Santos, 2002). Neste sentido, a participação de lideranças comunitárias como os ACHs, que possuem uma vivência histórica do local, lhes permite afirmar e reafirmar redes de solidariedade nas áreas que atuam, facilitando a mobilização dos moradores para a participação e desenvolvimento do processo de intervenção sócio-urbanística.

Milton Santos destaca que a contribuição das redes de solidariedade é fundamentada em uma solidariedade estruturada na emoção, e esta permite a construção de laços que, se fossem simplesmente técnicos e racionais, poderiam facilmente ser desagregados. A emoção permite gestos generosos e agregadores, como diz o geógrafo: "somos diferentes a partir da emoção e não da razão, que na verdade cria uma caricatura de mundo" (Santos, 2002, p. 143).

Nesta perspectiva o Programa Favela-Bairro, como estratégia adotada como política habitacional municipal, inaugura uma nova perspectiva já que não privilegia mais as remoções e a construção de casas, mas uma visão integral do local onde o homem habita e onde ele firmou suas redes de sociabilidade. Urbaniza-se a área na qual aquele indivíduo está habituado a viver. A própria mudança de nome de Secretaria Municipal da Habitação para Secretaria Municipal do Habitat representa a tentativa de viabilização da prática desta nova política urbanística. Sendo assim, a implementação desta política estruturada na presença de moradores na construção de todo o processo de intervenção sócio-urbanística pode vir a garantir a capacidade extraordinária de construção de uma globalização alternativa, com base nas horizontalidades, já que engloba a percepção das capacidades e dos talentos dos que estão mais próximos, das redes de vizinhança, conforme proposta de Santos (2002).

Portanto, o território apresenta uma realidade, uma nova concepção que leva em conta a interdependência universal dos lugares. Antes poderia se dizer que era o Estado que definia lugares, que definia o território. Hoje se busca definir território a partir de perspectivas transnacionalizadas, ou de novas sinergias, que florescem no mundo globalizado, independentemente da conceituação histórica do termo. Território é hoje concebido e analisado muito mais como um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder.

Diante dos globalitarismos de toda ordem, ele nos estimula a uma importante tarefa, que é a elaboração de um novo discurso, capaz de desmitificar a competitividade e o consumo e de atenuar, senão desmanchar, a confusão dos espíritos. É aí que surge a idéia de outra globalização em que as referências acontecem na horizontalidade, dentro de um espaço que ele denomina de “banal” (Santos, 2002). O “espaço banal” seria o espaço de todos: empresas, instituições e pessoas. Ele é um espaço de vivências, no qual se potencializaria a capacidade de servir à plenitude do homem. Milton Santos defende a idéia de que deve haver limites à globalização perversa, pois, segundo ele, o mundo do tempo real busca de fato uma homogeneização empobrecedora e limitada, enquanto o universo do cotidiano aponta para a direção de um mundo da heterogeneidade criadora (Santos, 2002).

Uma das suas idéias principais, é que a globalização atual não é irreversível, e neste sentido percebe uma tendência da dissolução das ideologias da globalização e a pertinência do sonho ou da utopia. É por isso que é preciso estar atento aos símbolos que vem "de baixo", produtos da cultura popular, portadores da verdade da existência e reveladores do próprio movimento da sociedade (Santos, 2002).

Nesta perspectiva, a proposta do Programa Favela-Bairro é inovadora, já que tenta trazer para dentro do processo de urbanização das favelas os moradores destas. Todavia, não podemos romantizar tal participação. Ela possui limitações de diversos tipos, tais como: verba, uma participação muitas vezes apenas legitimadora do processo de intervenção e descaso dos moradores com o processo em si. Assim como os efeitos perversos das horizontalidades sobre a vida do próprio ACH. Como sinalizado anteriormente o trabalho na comunidade em que mora faz com que seja constante a procura dos moradores por atendimentos mesmo fora das 40 horas de carga horária definidas.

Todavia, as próprias horizontalidades definem por si a identidade de projeto do ACH que vê muitas vezes nesta mistura entre os tempos de produção e reprodução uma

forma de motivação contínua para recolhimento das demandas da comunidade e luta por melhorias para esta. Conforme observado nas falas de “Cláudia” e “Patrícia” quando reafirmam a importância de luta por melhorias na comunidade em sua vida.

Luta esta que, como discutido anteriormente, encontra no orçamento limitado entrave para sua efetivação. Limitação esta que promove a falta de uma sala específica e outros instrumentos de trabalho necessários à equipe conforme sinalizado na FOFA, assim como traz cortes no projeto escrito sem maiores reflexões junto à comunidade expondo o trabalho do Agente a críticas pela comunidade devido à ausência de retornos de suas demandas que por vez não são respondidas ao ACH pela própria SMH. (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007)

A única justificativa apresentada pela prefeitura de forma genérica é a existência de locais estratégicos a serem urbanizados, logo a urbanização da entrada das favelas não se trataria apenas de uma obra de maquilagem, mas da real necessidade de se asfaltar a entrada da favela para que seja possível o acesso ao resto do espaço sem maiores problemas logísticos. (Relatório IBAM, 2002).

O discurso da SMH de justificativa das discontinuidades das obras segue a partir da dinâmica de violência das áreas conforme nos mostra o Relatório do IBAM:

Dificuldades de toda ordem se apresentam para a execução de obras e serviços nas favelas, dadas as condições do sítio, os conflitos institucionais e sociais existentes ou que surgem ao longo do processo, os procedimentos administrativos adotados na licitação, contratação e fiscalização das empreiteiras, e o envolvimento dos autores dos projetos na fiscalização da sua obediência pelos executores das obras.

No caso do Favela-Bairro, é importante registrar que as circunstâncias que levaram as áreas e as comunidades faveladas do Rio de Janeiro a conviverem cotidianamente com a violência decorrente da presença dos traficantes de droga, causaram e causam problemas sérios à implantação do Programa. As equipes da Prefeitura, dos Escritórios de Arquitetura, das concessionárias e das empreiteiras tiveram que se ajustar às restrições impostas pelos traficantes, usar as lideranças comunitárias como veículos de intermediação e conviver com a falta de segurança física e patrimonial para o cumprimento de suas tarefas. Observa-se que há um certo constrangimento por parte das equipes e, particularmente, da SMH e da Prefeitura, em discutir o assunto aberta e publicamente. Ser capaz de superar esses problemas e levar os benefícios da urbanização e da regularização às favelas deve, por força, ser uma das lições mais fortes aprendidas por todos os envolvidos na implantação do Favela-Bairro. (Relatório IBAM, 2002, p. 145).

As discontinuidades das intervenções são percebidas também à medida que a SMH não tem controle quantitativo dos serviços implantados, conforme sinalizado pelo IBAM:

Embora o objetivo seja atender a 100% dos domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário, a SMH não tem informação do número de ligações feitas, alegando que essa implantação “*diz respeito às relações diretas dos moradores com a concessionária*”. O mesmo se dá com a rede de energia elétrica.

Observe-se que a concessionária de energia elétrica – LIGHT, hoje privatizada, tem um histórico importante de adaptação às condições locais das favelas, possuindo uma divisão específica e equipe técnica treinada para projetar as redes, segundo normas especialmente desenhadas para o atendimento dos consumidores de baixa renda que vivem em áreas informais. Em consequência, observa-se que a maioria, senão todas as favelas do Rio, e não só as incluídas no Favela-Bairro, está servida de energia elétrica. (Relatório IBAM, 2002, p. 148).

Posição esta que reforça a importância da boa parceria entre a SMH e os moradores das áreas de intervenção, e que não limita as discontinuidades a questões orçamentais apesar da importância destas.

O próprio investimento econômico do governo nestes espaços é estudado por Milton Santos. Para o autor, é uma das tendências da globalização o investimento técnico-científico nos espaços favelados, isto porque, elevando a qualidade de vida a nível local a cidade como um todo se desenvolve. Isto não representa necessariamente a vontade de beneficiar a população favelada, não que ela não se beneficie, mas o elemento motivador desta política interventiva de: “requalificação do espaço atende sobretudo a interesse dos atores hegemônicos da economia e da sociedade, e assim são incorporados plenamente às correntes de globalização” (Santos, 2002, p. 148).

Portanto, o autor privilegia a percepção de que é importante observar qual a função que cada um dos atores envolvidos no processo de intervenção urbanística. Esta percepção é fundamental para o entendimento destes espaços e da política aplicada a ele. Enquanto podemos perceber os moradores como participantes a partir da figura do ACH (lembrando as limitações citadas desta participação), vemos que os financiadores desta política (prefeitura e BID) possuem interesses que vão desde a valorização competitiva da cidade até o cumprimento de uma agenda globalizante comprometida com o aumento do IDH (Índice de Desenvolvimento Econômico).

Os valores orçados pelo programa e seus respectivos financiadores segundo o IBAM são os seguintes:

O Programa é iniciado com recursos próprios da Prefeitura, paralelamente às negociações em andamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que se concluem em novembro de 1995. O primeiro contrato de empréstimo, no valor de R\$246 milhões, para execução do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO) engloba o Favela-Bairro e o Programa de Regularização de Loteamentos. O segundo contrato de empréstimo (PROAP II), no valor de R\$324 milhões, celebrado em 2000, assegura a continuidade ao Favela-Bairro, incorporando novas áreas de intervenção.

Em contrapartida, a Prefeitura investiu 140 milhões de reais de recursos próprios na primeira fase do Favela-Bairro (PROAP I), sendo de 216 milhões de reais a contrapartida ao PROAP II a ser aplicada paralelamente aos desembolsos do BID ao longo de quatro anos. (IBAM, 2002, p. 149).

O mesmo Relatório ressalta a morosidade trazida ao processo de liberação da verba:

Note-se que mesmo tomando em consideração a capacidade da Prefeitura de obtenção de empréstimos externos, passando por todo o intrincado processo de autorização legislativa, do Banco Central e do Senado Federal, o tempo de negociação com o BID, desde a emissão da carta-consulta até a assinatura dos contratos, foi de 30 meses no caso do PROAP I e de 50 meses no caso do PROAPII. (IBAM, 2002, p. 149).

Salientamos que no PROAP I não houve a presença de participação popular sobre a forma do ACH, apenas no PROAP II conforme nos informado em entrevista com “Gilda”. Todavia, podemos encontrar nesta morosidade as explicações para o atraso de pagamentos dos ACH postos pela FOFA (Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007) já que é no momento em que há um aumento da verba conveniada com o BID que celebramos a entrada do ACH no programa.

Pensar que uma das diretrizes desta política é a agenda internacional torna o morador e o ACH meros legitimadores de um processo já estabelecido, todavia, a forma como ocorre esta legitimação pode representar o alargamento das esferas de participação, isto por que para Haesbaert (2002) a globalização pode fortalecer a possibilidade de acesso das populações locais ao espaço negado. Este autor nos faz perceber que a globalização encontra-se a serviço da desterritorialização, ao mesmo tempo em que ela acaba creditando uma rede que possui uma dinâmica reterritorializante (redes de solidariedade). Isto pode levar a redes que se materializam em aglomerados de exclusão, que em alguns casos podem atingir dimensões continentais (Haesbaert, 2002).

Assim, o autor credita ao conceito de território uma perspectiva de pertença, onde aquele e suas relações sociais são espaços culturais e de promoção da solidariedade. A globalização é encarada como culminante de uma nova relação com a própria natureza, vinculada ao campo dos interesses, mas também das necessidades, com vistas a uma nova relação simbólica e identitária com o mundo. Seria o retorno de um certo território, como preconiza Milton Santos, baseado na construção de novas horizontalidades, liberando da maldição perversa da globalização.

Contudo, Rogério Haesbaert chama atenção para vastas áreas do globo terrestre, que apresentam sérias seqüelas deste processo modernizador sob a forma da existência de: “...uma massa de despossuídos sem as menores condições de acesso a essas redes [redes globalizantes voltadas para a informática, capitais globais etc.] e sem a menor autonomia para definir os seus ‘circuitos de vida’” (Haesbaert, 1995, p. 166). Cabe decidir se os ACHs e os moradores das áreas de favelas são parte desta massa de despossuídos ou se são atores ativos deste processo.

A perspectiva deste trabalho é a de encarar os moradores das favelas e os ACHs como atores ativos participantes do processo de ocupação do solo urbano e da aplicação da atual política habitacional carioca. Eles participaram inicialmente resistindo e consolidando a favela na paisagem da cidade, criando uma identidade de resistência segundo definição de Castells, e atualmente participam legalmente do processo de ressignificação destes territórios, a transformação da favela em bairro. É neste sentido que as idéias de Rogério Haesbaert contribuem para consolidar a perspectiva do morador e do ACH como atores participantes do processo de ocupação do solo. A favela só se transformará em bairro se os moradores destes espaços ressignificarem o local em que moram não bastando somente à urbanização destes espaços. Neste sentido, percebe-se evidentemente que as relações entre o local e o global cada vez mais se entrelaçam e esta nova dinâmica afeta diretamente as identidades individuais e as formas participativas. Esta ressignificação da favela pelos moradores será melhor explorada no capítulo cinco.

Existem diversos autores que estudam a diferentes concepções de identidade, cujos trabalhos nos servem, neste momento, para iluminar as reflexões sobre este mundo globalizado e neste, as identidades dos indivíduos e das coletividades.

4.4.

Uma discussão sobre a identidade dos Agentes Comunitários da Habitação

David Harvey caracteriza a modernidade como um período marcado por um movimento dual entre o transitório e o eterno, estando a ausente a preservação dos laços com o passado:

A modernidade, por conseguinte, não apenas envolve uma implacável ruptura com todas e quaisquer condições históricas precedentes, como é caracterizada por um

interminável processo de rupturas e fragmentações internas inerentes (Harvey, 1993, p. 21-22).

Este processo de rupturas abala diretamente o trabalho dos ACHs. O trabalho deles é fortemente marcado por uma dialética entre a continuidade e descontinuidade. Continuidade marcada pela configuração de uma liderança como Agente, isto é, de um indivíduo que não só trabalha com o desenvolvimento da sua comunidade, mas que vive a busca de melhorias para o espaço em que mora, que vive a rede de solidariedade mencionada por Milton Santos e Rogério Haesbaert.

Contudo, ele vivencia a descontinuidade, porque o contexto que está inserido na política habitacional municipal é um contexto de rupturas. Onde pode ou não haver a renovação do convênio anualmente, podendo ou não o ACH estar empregado. Em alguns casos isto é alarmante, já que grande parte dos ACHs possui como única experiência profissional seu trajeto na política habitacional, sem contar o desestímulo que isto engendra no planejamento das atividades cotidianas.

Como realizar uma avaliação da ressignificação dos espaços favelados urbanizados se anualmente os atores/moradores das áreas são “afastados” da sua função? Afastados enquanto ACHs, mas como moradores podem visualizar estas ressignificações, porém sem um acompanhamento técnico, já que a ONG que acompanha o trabalho e é a principal responsável por estas reflexões também muda com alguma periodicidade. É caracterizada a ausência de continuidade pela ausência de respostas a tal pergunta.

David Harvey segue sua análise sobre as descontinuidades destacando a marcante aceitação que as pessoas possuem hoje: “do efêmero, do fragmentário, do descontínuo e do caótico, que formavam uma metade do conceito baudelairiano de modernidade” (Harvey, 1993, p. 49). Para o autor não há a busca pela legitimação referencial do passado. O tempo presente acaba por valorizar o pensamento que destaca o caos da vida moderna e a impossibilidade de lidar com ela pela via racional; não sendo possível revelar uma conexão entre os fatos, o que significa a inexistência de uma determinada ordem na vida.

O autor ainda ressalta os efeitos psicológicos do nosso tempo, em comparação ao modernismo. Enquanto no modernismo os indivíduos dedicavam-se à busca do futuro, no pós-modernismo as pessoas concentram-se nas circunstâncias induzidas pela fragmentação e pela instabilidade características da vida de modo a impedir o planejamento do futuro. Estas mudanças foram introduzidas, segundo o autor, pela

compressão do tempo-espaço iniciada a partir da década de 1970, tendo em vista a transição do fordismo em favor da acumulação flexível (Harvey, 1999, p. 257). Esta nova forma de acumulação permite um grau de competitividade entre os agentes econômicos que imprimi em suas iniciativas um forte cuidado com as particularidades espaciais, pois a diminuição das barreiras espaciais possibilita uma maximização das vantagens proporcionadas por diferentes lugares e isto pode vir a ser decisivo em dadas concorrências. Este poder de exploração das diferenças espaciais torna-se imperativo na luta de classes, pois a capacidade de desmobilização de investimentos e reinvestimentos em outras áreas imbricam numa mudança da área de luta que não mais ocorre nas fábricas de produção em massa (Harvey, 1993, p. 265).

David Harvey destaca que as novas formas de organização adquirem relevo com uma acumulação mais flexível. Esta é estruturada na subjacente busca de informações precisas e na facilidade de transmiti-las, o que gera uma nova concepção de cidade. Surgem as cidades mundiais, que a partir de uma infra-estrutura sofisticada, tais como: teleporto, aeroporto internacional, diversos tipos de serviços financeiros, etc. correspondem a esta nova face extremamente seletiva do sistema econômico, que a partir de alguns pontos-cidades localizados no globo arremata uma série de informações fundamentais para melhor operar os seus investimentos (Harvey, 1993, p. 266). Estes investimentos vão desde subsídios para atração de indústrias até investimentos na tessitura urbana, como é o caso do Programa Favela-Bairro.

Neste sentido, o surgimento de trabalhadores que expressam uma nova “categoria profissional”, os ACHs, inseridos nesta política urbanística, podem ser encarados como uma vertente da nova configuração da classe trabalhadora, não pela desmobilização proveniente do não compartilhamento do mesmo espaço físico de trabalho nem devido as novas configurações do espaço de trabalho e das cidades, mas pela configuração de uma rede de profissionais – os ACHs - que não se encaixam perfeitamente na relação dual de classe trabalhadora. São trabalhadores que podem ter sua profissão extinguida a qualquer momento e que nem sequer pisaram em um chão de fábrica.

Visando adensar a discussão sobre a visão do ACH como categoria profissional, voltamos a entrevistar alguns dos atores envolvidos no processo interventivo da Favela-bairro. A equipe da SMH representada pelos entrevistados (identificados como Marta,

Joana e Maria neste trabalho) foi quem nos forneceu um desenho da posição da Secretaria a respeito da questão. Marta afirmou:

Sim, porque eles têm uma estrutura profissional, uma lógica de trabalho...Não sei explicar não...Não sei definir categoria, mas a EPC tem um perfil, uma vocação para o exercício do seu trabalho, o que ela faz não é uma coisa que qualquer um pode fazer. (Entrevistada Marta, Gerente do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

Joana não concorda com Marta à medida que afirma:

“Não considero que as agentes comunitárias ainda possam ser uma categoria profissional, pois ainda não se organizaram ...” (Entrevistada Joana, Assistente Social do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

Todavia Maria reafirma a consideração de Marta à medida que responde:

Sim; porque ele tem uma missão institucional de divulgar a política habitacional da prefeitura, contribuindo para a otimização de seus serviços e facilitando, através de discussões, as estratégias de solução. (Entrevistada Maria, Assessora da Gerencia do Programa Favela-Bairro, 10/12/2007).

A posição dos gerentes da ONG CIEDS versa sobre a potencialidade dos Agentes serem uma categoria profissional. Flora compara o ACH com os demais Agentes existentes nas políticas públicas como pode ser observado abaixo:

O Agente Comunitário é uma categoria, seja na saúde, na urbanização, na educação... É o elo entre os problemas da comunidade e a cidade formal. Considero como limitação para que o ACH seja considerado uma categoria a relação político-partidária. Como avanço desta consideração a possibilidade de empregabilidade e o conhecimento da realidade da comunidade (Entrevistada Flora, Gerente do CIEDS no Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007).

Gilda afirma:

Penso que poderiam ser se os profissionais envolvidos conseguissem criar um sentido de unidade em suas ações e uma identidade relacionada à sua atividade profissional. Isto significa entender que o sentimento de pertencimento ao grupo (categoria profissional) ocorreria pelo desenvolvimento do trabalho cotidiano e não pelo nível de relações pessoais com a esfera política, transferindo maior ou menor grau de poder aos indivíduos, de acordo com os “conhecimentos” que possuem(Entrevistada Gilda, Gerente do CIEDS no Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007).

O CIEDS abriu espaço para esta discussão sobre este tema entre os Agentes nas Reuniões trimestrais¹⁰ de junho e setembro. Todavia, apesar de ter sido realizada uma

¹⁰ Estas reuniões ocorrem a cada três meses com toda a EPC, dividida por Programas de atuação. Nesta ocasião, é discutida uma pauta comum que versa principalmente sobre orientações mais gerais que dizem respeito ao desenvolvimento dos trabalhos em área, além dos assuntos administrativos pertinentes a toda a equipe.

Vale ressaltar que é aproveitado o ensejo do contato direto com o Agente Comunitário, principalmente aqueles lotados em outros Programas não acompanhados tecnicamente pela equipe interna do CIEDS, para obtenção de maiores esclarecimentos acerca do cotidiano das áreas. O espaço destas reuniões também é utilizado como veículo de debate sobre temas pertinentes ao trabalho desenvolvido pelos Agentes Comunitários em área, bem como sobre assuntos voltados ao aumento da escolaridade. Destas

comissão para possíveis encaminhamentos das questões referentes ao reconhecimento do ACH como categoria junto a prefeitura, até o fim do convênio em outubro não houve mobilização a ponto de nossas duas entrevistadas saberem que se quer existiu algum encaminhamento neste sentido conforme nos informado em suas entrevistas. Contudo quando indagadas sobre considerarem o ACH como categoria Flora respondeu:

“Acredito que o ACH é um tipo de categoria profissional sim. Porque somos parte de uma comunidade, capacitada para lutar por melhorias. Não há limites na luta. Seria um avanço o reconhecimento” (Entrevistada Flora, Gerente do CIEDS no Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007). Enquanto Gilda afirmou:

“Sim, porque trabalhamos como qualquer outra categoria, só que sem reconhecimento” (Entrevistada Gilda, Gerente do CIEDS no Projeto Agentes Comunitários, 10/12/2007).

O posicionamento dos nossos atores reforça os argumentos de Harvey ao caracterizar nosso período como de descontinuidades, percebível até na própria luta para consolidação do ACH. As relevantes considerações do autor seguem ao perceber que as novas formas de trabalho vão para além do chão de fábrica. Sendo fundamental o entendimento do contexto atual apresentado por Harvey para melhor entender a dinâmica de trabalho que se apresenta ao ACH, porém para a definição do termo categoria profissional preferimos ouvir a opinião dos juristas. Estas foram as mais diversas como se poderá notar a baixo.

Valentin Carrion, ao conceituar categoria profissional o faz como sendo: "O conjunto de trabalhadores que têm, permanentemente, identidade de interesses em razão de sua atividade laborativa" (Comentários a CLT, 2001, p. 403).

De acordo com Sérgio Pinto Martins: “Categoria é o conjunto de pessoas que têm interesses profissionais ou econômicos comuns, decorrentes de identidade de condições ligadas ao trabalho” (Comentários à CLT, 1999, p. 525).

Eduardo Gabriel Saad entende que: "... do exercício do mesmo ofício ou da mesma atividade num ramo econômico surge à similitude de condições de vida. Temos, aí, as linhas mestras de uma categoria profissional" (CLT comentada, 2002, p. 370).

Os três autores versam sobre a importância de fins e interesses comuns para a definição de uma categoria profissional. Quando as Agentes Patrícia e Cláudia foram indagadas se consideravam que os ACH possuíam estes objetivos afins e quais seriam

reuniões participam a Equipe de Coordenação, os Assistentes de Campo, os Supervisores, todos os Agentes Comunitários e um representante da equipe administrativa da Instituição. Relatório Final do 3º ano do convênio Urbanização Integrada: Ações de Desenvolvimento Comunitário, CIEDS, 2007

este, Patrícia respondeu: “Os objetivos são comuns, representar a comunidade, buscar o melhor... Por exemplo, os agentes de saúde, os de endemias são reconhecidos”.

Cláudia se colocou da seguinte forma: “Como guerreiros que lutam em busca de um só objetivo reconhecimento e melhoria para a comunidade”.

O objetivo comum posto pelas duas Agentes é a realização de melhorias na comunidade, definidos de forma ampla pelas mesmas. Todavia, para Mozart Victor Russomano estas considerações não seriam suficientes para a definição de categoria profissional à medida que ele conceitua as categorias como:

... estas se verificam quando, pelas características aludidas naquele dispositivo, os trabalhadores de certas profissões organizam os seus sindicatos, independentemente da natureza da atividade desenvolvida pelos estabelecimentos em que prestam serviços (Russomano, 1955, p. 818).

Assim, a própria legislação brasileira como os estudiosos da mesma não possuem uma definição clara para categoria profissional, como também os ACH, por mais que possuam objetivos comuns, não conseguiram se mobilizar a ponto de legitimar junto à sociedade esta demanda. Esperamos que o presente trabalho contribua no sentido de adensar o movimento de reconhecimento.

Afinal independente do ACH de ser considerado uma categoria de trabalho, este é um cidadão empregado para desenvolver determinada função sendo, portanto portador de direitos trabalhistas assegurados inclusive pelo seu assalariamento nas formas da CLT. Sendo este assalariamento o primeiro passo no sentido do reconhecimento, tanto que todos os entrevistados foram uníssonos ao afirmar que a remuneração é fundamental para o bom desempenho das atividades do ACH.

Sobretudo, é importante salientar a consideração de Martins (1999) que sinaliza em termos constitucionais a importância do conceito de identidade para definição de categoria profissional. Porém, não se pode deixar de pensar sobre a identidade do ACH como trabalhador que articula as redes de solidariedade do espaço em que está inserido relacionando-a as complexas identidades postas pelos novos agentes sociais.

A configuração da identidade destes novos agentes sociais é a percepção de que para além de trabalhadores, estes se inserem no sistema capitalista como seres capazes de consumir. Néstor Canclini (1997), apesar de não possuir a mesma matriz ideológica de Harvey, é fundamental para a reflexão de quem são os ACHs e como eles se posicionam nas redes de solidariedade locais e na política habitacional em que estão inseridos.

Canclini comunga com Harvey o entendimento de que a mudança nos padrões de produção capitalista foi fundamental para o surgimento do contexto atual. De acordo com o primeiro as culturas nacionais se configuraram por meio de uma “política de homogeneização modernizadora”, que subjuga a diversidade cultural e a variedade de modalidades de produção e consumo a instâncias modeladoras do formato nacional. Todavia, as configurações de nação da época fordista são diferenciadas das do período globalizado, isto porque no primeiro período as:

... culturas nacionais pareciam sistemas razoáveis para preservar, dentro da homogeneidade industrial certas diferenças e certo enraizamento territorial, que mais ou menos coincidiam com os espaços de produção e circulação de bens (Canclini, 1997, p. 16).

Por outro lado, no segundo momento, o processo de internacionalização significou a abertura de fronteiras geográficas de cada sociedade para incorporar bens materiais e simbólicos de outras, ainda que a maioria das “mensagens” e dos bens consumidos fossem gerados na própria sociedade e que houvesse leis alfandegárias protetoras da produção interna. Para este autor:

... [a] globalização supõe uma interação funcional de atividades econômicas e culturais dispersas, bens e serviços gerados por um sistema com muitos centros, no qual é mais importante a velocidade com que se percorre o mundo do que as posições geográficas a partir das quais esta se agindo (Canclini, 1997, p. 17).

Portanto, a globalização altera profundamente as mais diversas escalas de relações. Há o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento global (escala macro) que se estende aos padrões de consumo locais influenciados por uma mídia e transportes mundializados (escala micro). Sendo assim, ninguém está imune aos referentes identitários produzidos em abundância no mundo atual. Na sociedade de consumo as mensagens e produtos circulam sem obstruções alfandegárias por todo ou quase todo o globo numa velocidade tremenda, comprimindo espaço e tempo. Emerge uma cultura do efêmero, onde: “as manifestações culturais [são] submetidas aos valores que ‘dinamizam’ o mercado e a moda: consumo incessantemente renovado, surpresa e divertimento” (Canclini, 1997, p. 18).

Assim, para Canclini as identidades são relacionadas diretamente aos padrões de consumo as quais os indivíduos estão submetidos e as comunidades, redes relacionais, são baseadas nos mesmos parâmetros. Logo, a partir do momento em que as identidades se formam a nível individual com matrizes de consumo individualistas é minada a possibilidade de desenvolvimento de uma identidade coletiva para fim comum, sendo esta premissa melhor aprofundada no capítulo V.

Para Zigmundo Bauman, que não possui o viés marxista de Canclini, é fundamental a observância de que a construção da identidade individual nas sociedades contemporâneas é singularizada. Os indivíduos estão envolvidos primariamente no papel de consumidor e não no de produtor. Para ele, a “vida organizada em torno do papel de produtor” tende a ser normativamente regulada; já a “vida organizada em torno do consumo (...) deve se bastar sem normas: ela é orientada pela sedução, por desejos sempre crescentes e quererem voláteis – não mais por regulações normativas” (Bauman, 2001, p. 90).

O mercado, ou o supermercado, produz em abundância, de forma nunca antes vista, delineando um modelo cultural alicerçado no efêmero, onde as “coisas” já são produzidas para se tornarem obsoletas. A profissão ACH pode ser futuramente uma destas formas obsoletas. São essas “coisas” que circulam rapidamente num universo aparentemente sem fronteiras, tensionando as narrativas de pureza das identidades nacionais pretensamente estáveis.

O mundo da pós-modernidade possui um conjunto de relações efêmeras denominadas por Bauman como “comunidades cabides” (Bauman, 2001, p. 38). Ele propõe que o termo “comunidade cabide” capta bem alguns dos traços mais característicos das comunidades em tempos de “modernidade líquida”: o conceito empregado pelo autor para tratar da pós-modernidade. Esse termo ressalta duas dimensões centrais da pretensa “unidade comunal”: o caráter de espetáculo das comunidades e sua brevidade, e no extremo sua excepcionalidade. Os espetáculos substituem a “causa comum” da modernidade sólida, retirando o sentido de engajamento coletivo e duradouro (senão permanente), e dando vazão ao indivíduo solitário que precisa despender pouco tempo para dizer-se comunitário, voltando logo para sua atmosfera individual de escolha.

O autor também contrapõe o contexto em que vivemos hoje e as relações, com as configuradas sociais da época da modernidade. De acordo com Bauman, o Estado-nação foi o único “caso de sucesso” de “comunidade” nos tempos modernos (Bauman, 2001, p. 21). O Estado apostou no estatuto da comunidade com algum grau de convicção e efeito. Isso porque o investimento na identidade étnica ou nacional superaria todas as outras lealdades residuais.

Quando diz que no contexto da modernidade não há supressão real da diferença, Bauman se refere à situação na qual o “aspecto em que somos semelhantes é decididamente mais significativo que o que nos separa; significativo bastante para

superar o impacto das diferenças quando se trata de tomar posições” (Bauman, 2001, p. 63).

O autor acredita que o desenvolvimento da nação está relacionado ao período do capitalismo pesado, onde prevaleciam no chão de fábrica as idéias fordistas. É no “capitalismo leve” de Bauman, o mundo da era da globalização, que as orientações e os objetos perdem a fidelidade com seus territórios simbólicos e geográficos originários. Neste período, há uma erosão das instituições normatizadoras e dos centros promotores de segurança e certeza, recolocando a questão das finalidades e dos objetivos a serem perseguidos e gerando uma “sensação enervante de incerteza e, portanto, um estado de ansiedade perpétua” (Bauman, 2001, p. 32).

A liberdade da política do Estado é incansavelmente erodida pelos novos poderes globais providos das terríveis armas da extraterritorialidade, velocidade de movimento e capacidade de evasão e fuga (Bauman, 2001, p. 47).

A recusa de participar do jogo definido nas “novas regras globais” é punida impiedosamente. E a punição pode ser de várias modalidades que vão desde medidas econômicas até intervenções militares. Em resumo, temos então um cenário no qual se estabelece “uma nova hierarquia global”, com uma “elite global” composta por “empresas globais”, instituições internacionais e um significativo número de governos, bem como “novas regras do jogo”, reconfigurando a dinâmica da dominação que não é mais um jogo “jogado entre o ‘maior’ e o ‘menor’, mas entre o mais rápido e o mais lento” (Bauman, 2001, p. 214-215).

Portanto, para o autor são “forças globais de mercado” que ocupam o vazio deixado pelo debilitado Estado-nação. O Estado perde poder e sua força coercitiva e há uma instabilização do que é ou foi tido como próprio ou autenticamente nacional. O princípio de soberania é desacreditado e a nação deixa de ter o mesmo potencial mobilizador com o afastamento da capacidade decisória e, conseqüentemente, de se projetar. O mundo se torna extremamente precário para que muitos garantam condições minimamente razoáveis de existência material, ao mesmo tempo em que “o mundo se torna uma coleção infinita de possibilidades” (Bauman, 2001, p. 71). Tudo depende da iniciativa do indivíduo. Cabe a ele “descobrir o que é capaz de fazer, esticar essa capacidade ao máximo e escolher os fins a que essa capacidade poderia melhor servir – isto é, com a máxima satisfação concebível” (Bauman, 2001, p. 74).

Portanto, os ACHs possuem uma tarefa nada fácil, que a de mobilizar os moradores a participarem de todo o processo de intervenção sócio-urbanística. Todavia,

como mobilizar pessoas em um mundo individualizado? Milton Santos e Rogério Haesbaert nos deram pistas ao nos fazer refletir sobre as sociabilidades locais, horizontais e pertenças como fatores que podem dirimir a individualização.

Stuart Hall, quem também pensa as pertenças como formadoras da identidade, pode aumentar nosso campo de observação sobre a temática. Segundo este autor: “as identidades nacionais não são coisas com as quais nascemos, mas são formadas e transformadas no interior da representação” (Hall, 2002, p. 48). A identidade nacional funciona como um sistema de representação no mundo globalizado, a “cultura nacional se tornou uma característica chave de industrialização e um dispositivo da modernidade” (Hall, 2002, p. 50). O autor cita Benedict Anderson com seu conceito de “comunidade imaginada”.

Como a comunidade surge? Para Hall, seria a partir das histórias contadas e recontadas. A nação é encarada como um espaço de continuidades, tradição e intemporalidade. Lembrando que cultura nacional se estrutura “nas memórias do passado; no desejo por viver em conjunto; na perpetuação da herança” (Hall, 2002, p. 58), no legado cultural.

Stuart Hall vai nos dizer que o discurso da cultura nacional “não é assim tão moderno como aparenta ser” (Hall, 2002, p. 48). As identidades nacionais se situam ambigualmente entre o passado e o futuro. A cultura nacional possuiria assim uma dimensão anacrônica, definida pela disposição nostálgica a um retorno ao tempo em que a nação era “grande”. Há, no caso, uma tentação de restaurar as identidades passadas.

Mas freqüentemente esse mesmo retorno ao passado oculta uma luta para mobilizar as “pessoas” para que purifiquem suas fileiras, para que “expulsem” os outros que ameaçam sua identidade e para que se preparem para uma nova marcha para frente (Hall, 2002, p. 56).

O legado cultural é um elemento unificador, mas não garante a homogeneidade de uma nação, já que esta é composta por povos que, muitas vezes, são subjugados de forma violenta e possuem dentro de si diferentes classes sociais e grupos étnicos e de gênero. Assim, Stuart Hall lembra que uma cultura nacional não é um simples ponto de lealdade, união e identificação simbólica, “ela é também uma estrutura de poder cultural” (Hall, 2002, p. 59).

Neste sentido, o contexto da globalização e sua interconectividade originam três grandes elementos: o crescimento da homogeneização cultural; o fortalecimento de identidades locais; e o surgimento de identidades híbridas. Todavia isto não significa a

homogeneização totalitária das identidades, já que o reforço do local traz a tona o fascínio exercido pelas diferenças.

O “impacto do ‘global’ traz um novo interesse pelo ‘local’” (Hall, 2002, p. 77). Este local, não necessariamente, possui uma identidade antiga, mas sim recomposta, com “novas identificações globais” (Hall, 2002, p. 78). Afinal, a globalização é desigual por todo o globo, logo existe uma ocidentalização do mundo devido aos padrões de troca culturais desiguais. O autor destaca o surgimento da tradição como fenômeno relacionado ao imigrante e as trocas culturais que ele realiza para se adaptar ao espaço em que chegou, estas trocas geram também o hibridismo.

Afirmando que a globalização é contraditória, Hall sugere que ela apresenta o surgimento de diferenciados processos, sujeitos, inclusive podendo significar o descentramento do ocidente. Enfim, o autor nos remete a duas questões importantes para o estudo dos ACHs:

1. A primeira se refere à importância do local no mundo em que vivemos. É esta valorização que permite a melhor percepção das relações a tal nível e a importância da mesma na formatação das relações de sociabilidade e políticas públicas. As políticas atuais passam a englobar as redes de sociabilidade para se tornarem mais eficientes.
2. A segunda trata das trocas culturais e re-significações. Hall foca suas análises ao plano do Estado-nação, mas elas podem ser aproveitadas ao se pensar as favelas cariocas como espaços onde há grande fluxo de imigrantes (grande trocas culturais) e onde há, devido a este e outros fatores (relações econômicas e sociais), um processo contínuo de re-significação do espaço.

Esta re-significação contínua vai desde a inclusão da favela nos mapas cariocas (1994) até a possibilidade de a mesma ser futuramente encarada como um bairro, espaço formal da cidade do Rio de Janeiro, sendo passível de acessar toda a rede de serviços existente em toda a cidade. A este espaço e os moradores dele podemos associar a evolução conceitual de identidade de Castells. Estes espaços e seus moradores vão de uma identidade de resistência à identidade de projeto.

Identidade de resistência quando ocupam o solo urbano conforme sua demanda de moradia. Para Castells, uma identidade de resistência é criada por:

... atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes os que permeiam as instituições da sociedade (...) A identidade de projeto surge a partir das re-significações que estes espaços vão

ganhando dentro do processo de desenvolvimento da cidade. A identidade de projeto se forma: “quando os atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade (Castells, 2002, p. 24).

Castells também nos ajudará a pensar o perfil da EPC, na medida que estuda o conceito de patriarcalismo, que para ele, além de ser base para as sociedades contemporâneas, é caracterizado pela autoridade imposta pelo homem à mulher e aos filhos. Todavia, o que o autor procura demonstrar é que esta estrutura relacional está sendo posta em prova à medida que as mulheres assumem novas posturas diante do mercado de trabalho e da família. Destaco desde já que 85% da EPC é composta por mulheres.

Neste sentido, realizaremos no capítulo a seguir reflexões sobre a relação entre o ACH e a comunidade assim como entre esta e o programa Favela-bairro a luz dos argumentos apresentados os relacionando ao nosso objeto empírico, a comunidade Jardim Moricaba.