

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL**

Willyam Cristian Krug

**A CONCRETIZAÇÃO DA PERSPECTIVA HORIZONTAL DO PRINCÍPIO DA
SUBSIDIARIEDADE A PARTIR DA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO
PROGRAMA HABITACIONAL RESIDENCIAL VIVER BEM DE SANTA CRUZ DO
SUL: LIMITES E POSSIBILIDADES**

Santa Cruz do Sul

2017

Willyam Cristian Krug

**A CONCRETIZAÇÃO DA PERSPECTIVA HORIZONTAL DO PRINCÍPIO DA
SUBSIDIARIEDADE A PARTIR DA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO
PROGRAMA HABITACIONAL RESIDENCIAL VIVER BEM DE SANTA CRUZ DO
SUL: LIMITES E POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2017

Willyam Cristian Krug

**A CONCRETIZAÇÃO DA PERSPECTIVA HORIZONTAL DO PRINCÍPIO DA
SUBSIDIARIEDADE A PARTIR DA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO
PROGRAMA HABITACIONAL RESIDENCIAL VIVER BEM DE SANTA CRUZ DO
SUL: LIMITES E POSSIBILIDADES**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado. Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Ricardo Hermany

Professor Orientador – UNISC

Dra. Fabiana Marion Spengler

Professora examinadora - UNISC

Dra. Janaína Machado Sturza

Professora examinadora - UNIJUÍ

Santa Cruz do Sul
2017

[...] O poder do Estado não deve estar assentado em base unitária e homogênea, mas no equilíbrio plural das forças que compõem a sociedade, muitas vezes, elas próprias rivais e cúmplices. (BARACHO, J., 1996)

A meus mestres, sem os quais nada disso seria possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo dom da vida e por seu esmero em minha criação, sempre transmitindo lições fundamentais de caráter e integridade, e a meu irmão pelo exemplo de força, dedicação e superação dos limites em busca dos sonhos.

Dedico um agradecimento especial a meu orientador, professor Ricardo Hermany, pela inspiração, pelo apoio, pela palavra amiga nos momentos de dificuldade e, principalmente, pelo exemplo de profissional dedicado e de ser humano íntegro; predicados que levarei comigo como metas a serem alcançadas. Em seu nome, estendo minha gratidão a todos os professores que passaram por minha vida acadêmica, em especial à professora Denise Bittencourt Friedrich, pelo auxílio e carinho a mim dispensados durante minha vida acadêmica e na construção deste trabalho.

Agradeço às secretárias do PPGD, Enivia Hermes e Rosane Michelotti, e, em seus nomes, estendo a minha gratidão a toda equipe do PPGD da UNISC, profissionais zelosos e dedicados sempre prontos para melhor nos orientar a cada dúvida e angústia no decorrer do curso. De igual forma, agradeço à equipe do NAC, em especial à Elisabeth Costa e ao Iuri Azeredo, pela constante troca de informações e de materiais que deram o suporte fundamental para a confecção desta pesquisa.

Por fim, agradeço às lideranças da ONG Voluntários da Paz Residencial Viver Bem, em especial à presidente Karina da Silva Nunes e a vice-presidente Sabrina Terres, pela acolhida e atenção a mim dedicadas quando da minha visita ao residencial. Tenho certeza que a comunidade está em boas mãos.

RESUMO

Tratar sobre a implantação de políticas públicas habitacionais evidencia um cenário de deficiências práticas, seja por má gestão, seja decorrência de terceiros envolvidos no processo. A mais gravosa se observa na fase pós-execução, quando indivíduos de diferentes origens socioeconômicas e culturais passam a conviver em um novo ambiente com outros indivíduos igualmente distintos. Os resultados são comunidades artificiais férteis em conflitos. Uma resposta para essa situação está na perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade, propondo uma nova e qualificada relação entre os indivíduos de uma sociedade, e entre estes e o Estado, tornando o cidadão protagonista dos processos decisórios em uma gestão comunitária local mais qualificada e comprometida com os resultados, concretizando direitos fundamentais. Assim, os conflitos locais passariam a ser dirimidos pela própria comunidade, fortalecendo o espírito de solidariedade e empatia entre os indivíduos. Por este cenário introdutório, a dissertação objetiva verificar os limites e as possibilidades da concretização da perspectiva subsidiária de gestão na política pública habitacional Residencial Viver Bem, buscando a materialização deste princípio em um contexto social artificial. O problema de pesquisa permeará dois questionamentos: a condução do programa habitacional foi adequada para concretizar a perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade? E, ainda: quais os limites e possibilidades para a concretização deste modelo de gestão a partir da análise do mesmo? Haverá três possibilidades de resposta, sendo: a) Positiva, verificando-se a concretização da subsidiariedade horizontal; b) Intermediária, verificando-se apenas alguns dos seus pressupostos, seja de forma deficiente ou incompleta; e c) Negativa, não se verificando nenhum dos seus pressupostos. Com a criação da ONG Voluntários da Paz, vislumbra-se o sucesso da capacitação oferecida pelo Trabalho Técnico Social, enquanto as dificuldades de diálogos entre município, agência financiadora e comunidade demonstram uma efetivação intermediária da subsidiariedade horizontal. O trabalho se coaduna à linha de pesquisa de Políticas Públicas e Inclusão Social, baseando-se na política habitacional santa-cruzense e suas implicações sociais. Ainda, está vinculado à linha de pesquisa Espaço Local e Inclusão Social pela relação com o espaço local, enquanto núcleo social onde os indivíduos vivem e exercem sua cidadania, e entre sociedade e Estado em uma perspectiva subsidiária. A metodologia de pesquisa

utilizada será a dedutiva, por pesquisas bibliográficas, e o estudo de caso, pelos relatórios do Trabalho Técnico Social realizado com as famílias contempladas.

Palavras-chave: políticas públicas, subsidiariedade, urbanização, habitação, Estado.

ABSTRACT

Dealing with the implementation of public housing policies reveals a scenario of practical deficiencies, whether due to mismanagement or due to third parties involved in the process. The most severe is observed in the post-execution phase, when individuals from different socioeconomic and cultural backgrounds begin to live in a new environment with other equally distinct individuals. The results are artificial communities fertile in conflict. A response to this situation lies in the horizontal perspective of the principle of subsidiarity, proposing a new and qualified relationship between the individuals of a society, and between them and the State, making citizens the protagonist of decision-making processes in a more qualified and committed local community management. With the results, realizing fundamental rights. Thus, local conflicts would be resolved by the community itself, strengthening the spirit of solidarity and empathy among individuals. For this introductory scenario, the dissertation aims to verify the limits and possibilities of the realization of the subsidiary perspective of management in public housing policy Residencial Viver Bem, seeking the materialization of this principle in an artificial social context. The research problem will permeate two questions: was the conduct of the housing program adequate to achieve the horizontal perspective of the subsidiarity principle? And yet: what are the limits and possibilities for the implementation of this management model based on its analysis? There will be three possibilities for response, being: a) Positive, verifying the implementation of horizontal subsidiarity; B) Intermediary, with only some of its assumptions being verified, either deficiently or incompletely; And c) Negative, not being verified any of its assumptions. With the creation of the NGO Volunteers of Peace, the success of the training offered by Social Technical Work is glimpsed, while the difficulties of dialogues between the municipality, the funding agency and the community show an intermediate effect of horizontal subsidiarity. The work is in line with the research line of Public Policies and Social Inclusion, based on the Santa-Cruzan housing policy and its social implications. Moreover, it is linked to the line of research Local Space and Social Inclusion for the relation with the local space, as a social nucleus where individuals live and exercise their citizenship, and between society and State in a subsidiary perspective. The research methodology used will be the deductive, by bibliographical

researches, and the case study, by the reports of the Social Technical Work carried out with the contemplated families.

Key words: public policies, subsidiarity, urbanization, housing, State.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	APROXIMAÇÕES TEÓRICAS ACERCA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE.....	17
2.1	Aproximações teóricas sobre Empoderamento Local, Capital Social e Cidadania	17
2.2	Aproximações teóricas do Princípio da Subsidiariedade.....	27
2.3	A Subsidiariedade Horizontal e a Democracia Administrativa.....	38
2.4	O Direito Social Condensado e a participação social na administração pública .	48
3	A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA	55
3.1	Urbanização e Industrialização	57
3.2	Da cidade industrial à cidade da atualidade	72
3.3	Histórico da legislação urbanística brasileira.....	86
4	A CONCRETIZAÇÃO DA PERSPECTIVA HORIZONTAL DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS	102
4.1	Políticas públicas: características e fases	102
4.2	Políticas públicas no Brasil características e obstáculos da democracia deliberativa.....	111
4.3	Políticas públicas urbanísticas	116
4.4	A subsidiariedade horizontal no contexto do programa habitacional Residencial Viver Bem	119
4.5	Os resultados do trabalho técnico social e a concretização da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade	124
5	CONCLUSÃO	136
	REFERÊNCIAS.....	144
	APÊNDICE A – ATA DA REUNIÃO COM AS LIDERANÇAS DA ONG VOLUNTÁRIOS DA PAZ.....	152
	ANEXO A – PROJETO DE TRABALHO SOCIAL	156

1 INTRODUÇÃO

O debate atual sobre o tema da gestão pública na efetivação das demandas sociais traz à tona um cenário preocupante. É evidente o diagnóstico de que os serviços estatais deixam a desejar em muitos aspectos, alguns com mais clamor social, como é o caso das políticas de segurança, saúde e educação. A nível local, tal situação é agravada. Em razão das competências comuns entre os entes federados e de sua proximidade imediata com a sociedade, diariamente batem às portas dos municípios uma série de demandas que visam dar cumprimento às necessidades mais urgentes e vitais dos indivíduos. Todavia, dada à falta de recursos técnicos e, especialmente, financeiros, o mesmo não dá conta de suprir com as demandas ou, quando consegue, o faz de modo ineficiente.

Um dos grandes problemas sociais que se estende historicamente no Brasil e no mundo diz respeito à habitação. Em decorrência de um processo de urbanização realizado de modo extremamente veloz e ao descaso de políticas públicas habitacionais e de planejamento urbano adequado, a grande população que migrou do campo para a cidade, atraídos pelo trabalho nas indústrias, não obteve acesso ao mercado formal de lotes urbanos, obrigando-os a se instalar nas piores áreas, as quais são afastadas dos centros urbanos e não possuem pavimentação, saneamento básico, além de outras precariedades.

No que tange especificamente às políticas públicas habitacionais, tema central da presente dissertação, as comunidades artificiais criadas a partir da implantação de loteamentos populares criam um ambiente propício a favorecer conflitos, dadas as mais diversas origens e acepções culturais dos indivíduos que delas fazem parte. Ademais, é fundamental para o sucesso dessas políticas uma atuação constante do ente estatal a fim de implementar novas medidas que favoreçam a continuidade e o desenvolvimento da comunidade criada.

Para que se possa criar um ambiente favorável à solução dos conflitos de modo a fomentar a autogestão e a sustentabilidade das políticas públicas habitacionais, é fundamental que o ente estatal promova a estruturação de espaços e instituições de decisão locais, possibilitando aos cidadãos ali situados a participação ativa nas deliberações referentes ao espaço onde vivem, no caso, os loteamentos habitacionais populares.

É com o propósito de criar este ambiente favorável à autogestão e a deliberação dos conflitos nos espaços mais próximos ao cidadão que a aplicação da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade se estabelece. Partindo da premissa de que é no âmbito local onde as necessidades sociais insurgem, é preciso que se dê aos cidadãos pertencentes a esse espaço a possibilidade de gerir suas próprias demandas de forma autônoma e democrática, deixando para o ente estatal uma atuação subsidiária nos casos em que não for possível uma solução pela comunidade.

Inserido neste contexto social marcado pela ocupação desordenada e irregular do espaço urbano, o município de Santa Cruz do Sul implementou o programa habitacional denominado Residencial Viver Bem, através de recursos federais do Programa Minha Casa, Minha Vida. Este empreendimento foi planejado para a edificação de casas populares a fim de oferecer condições de habitação regular, além de oportunizar o acesso aos demais serviços públicos necessários para garantir uma vida digna aos seus moradores. O residencial Viver Bem é hoje o maior empreendimento habitacional do município de Santa Cruz do Sul, onde, nele, foram construídas 922 casas, sendo destas 146 unidades individuais e 776 unidades geminadas. Ademais, do total de residências, 28 unidades foram adaptadas para atender aos moradores portadores de deficiências. As casas populares estão em uma área de 403.104,62 metros quadrados, sendo que, deste total, 37.624,44 metros quadrados são de área construída.

Para facilitar o processo de transferência e adaptação das famílias contempladas para o Residencial Viver Bem, foi contratada uma equipe multidisciplinar a qual ficou incumbida de implementar o Trabalho Técnico Social. Este trabalho compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

Dado este cenário introdutório, a presente dissertação irá responder ao seguinte questionamento: a condução do programa habitacional Viver Bem, de

Santa Cruz do Sul, foi adequada para concretizar a perspectiva horizontal do princípio de subsidiariedade? E, ainda: quais são os limites e as possibilidades para a concretização da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade a partir da análise do referido programa habitacional? Para tanto, será feita uma análise em torno dos relatórios espedidos pela equipe técnica responsável pelo Trabalho Técnico Social durante a implementação do programa habitacional, a fim de apontar a existência – ou não – de ações sociais ligadas às ideias basilares que fundam a perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade.

Para delimitar as possibilidades de resposta, serão estabelecidas três hipóteses possíveis de resultado, sendo: a) Positiva, onde a subsidiariedade horizontal se verifica de forma satisfatória, mediante a concretização da autogestão democrática, da participação ativa dos cidadãos e da atuação supletiva do Estado ante a solução das demandas; b) Intermediária, onde apenas alguns dos pressupostos da subsidiariedade se verificam, seja de forma deficiente ou mesmo incompleta, o que impossibilita a sua plena aplicação; e c) Negativa, onde não se verifica nenhum dos pressupostos da subsidiariedade, demonstrando a sua impossibilidade de efetivação neste contexto social em específico.

A presente dissertação tem como objetivo geral verificar os limites e as possibilidades da concretização de uma perspectiva subsidiária de gestão local entre comunidade e município em torno do programa habitacional santacruzense Residencial Viver Bem, a fim de observar a materialização deste mecanismo democrático em um contexto social produzido de modo artificial. De modo específico, será feito um levantamento teórico acerca dos elementos que estruturam as bases da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade; trazer um estudo histórico sobre o processo de urbanização no Brasil, a ocupação irregular do solo e os problemas habitacionais oriundos dos mesmos; apresentar o programa habitacional Viver Bem, demonstrando o seu processo de implantação e o trabalho social realizado com as famílias beneficiárias, bem como os seus resultados; e, por fim, apontar, com base nos relatórios gerados pela equipe responsável pelo Trabalho Técnico Social, se ocorreu – ou não – a materialização de uma perspectiva subsidiária de gestão local no contexto do programa.

Este trabalho se justifica tendo em vista que os programas habitacionais implantados no país devem ter como objetivo mais do que assegurar a previsão constitucional ao direito à moradia, visto que este direito encontra-se vinculado a

princípios maiores, em especial à dignidade da pessoa humana. Ademais, é fundamental que esses programas tenham sustentabilidade, de modo que a comunidade seja capaz de gerir e deliberar sobre as suas demandas internas, uma vez que essas não se resolvem apenas com a garantia de uma residência, mas novas são geradas e também carecem de atenção.

Para possibilitar uma efetividade/sustentabilidade nas políticas públicas habitacionais, assim como é o caso do Residencial Viver Bem, é preciso que haja uma capacitação dos indivíduos capaz de empoderar e promover junto aos mesmos o exercício ativo da cidadania a partir de mecanismos democráticos. Tal pressuposto se verifica no Trabalho Técnico Social, o qual seus relatórios fornecerão os elementos para a elaboração da resposta desse trabalho. A partir dele, saberemos se houve uma atenção especial do Estado para implantar um modelo de gestão local imbuído de elementos da subsidiariedade horizontal. Todavia, em havendo a ocorrência de uma hipótese incompleta ou mesmo negativa desta perspectiva, caberá a este trabalho apontar as formas pelas quais o município poderia ter promovido tal modelo de gestão.

Ressalta-se, também, que a presente dissertação está vinculada à linha de pesquisa de Políticas Públicas e Inclusão Social, uma vez que trabalha sobre uma temática de cunho emancipador e inclusivo da gestão local no contexto do programa habitacional santa-cruzense. Além de oferecer resposta ao problema central desse trabalho, busca-se constatar a forma pela qual o Estado opera suas políticas habitacionais e se o mesmo trabalha com o intuito de promover o desenvolvimento dos cidadãos envolvidos para além do mera oferta de residências, oferecendo meios de promoção do ser humano e garantindo aos mesmos os instrumentos necessários para exercer a sua cidadania em busca do bem comum.

De igual modo, esse trabalho está vinculado à linha de pesquisa Espaço Local e Inclusão Social, na medida em que aborda a perspectiva local promovida a partir de um programa habitacional de grande vulto, com o viés de apontar as formas pelas quais se relaciona a comunidade local – aqui representada pelas famílias contempladas no programa – entre si, enquanto cidadãos responsáveis pela construção do bem coletivo, e entre comunidade e Estado – especialmente o município em razão de sua proximidade imediata – enquanto uma relação subsidiária de auxílio quando a comunidade por si só não tiver condições de dar solução à certa demanda.

Para chegar ao objetivo pretendido por esta dissertação, é imprescindível que se faça o levantamento das teorias e autores que serão utilizados como referenciais para a construção semântica do que será considerado em relação ao princípio da subsidiariedade, bem como suas balizas conceituais. Tal tarefa será cumprida pelo capítulo inaugural, onde este trará os entendimentos sobre o princípio da subsidiariedade e suas implicações enquanto princípio orientador das interpelações entre Estado e sociedade civil, em especial a sua perspectiva horizontal. Também será trazido ao estudo conceitos sobre o Empoderamento Social Local, Capital Social e Cidadania enquanto mecanismos hábeis de promoção e efetivação da subsidiariedade. Ademais, será feita uma relação entre a subsidiariedade horizontal e a democracia administrativa. Por fim, no último tópico será apresentado o direito social condensado proposto por Georges Gurvitch como modelo de gestão compartilhada capaz de oferecer meios de fomentar a participação social nas decisões públicas tomadas pelo ente estatal.

Mais adiante, no segundo capítulo, será trazida uma análise histórica evolutiva do processo de urbanização no Brasil e no mundo, como forma de apontar as mazelas do processo e os resultados das mesmas nos tempos presentes. De igual modo, far-se-á um levantamento histórico legislativo sobre as normas que regularam e regulam o direito urbanístico brasileiro, uma vez que as mesmas são produtos de um processo social em torno da ocupação do solo e desenvolvimento das cidades, além de exercerem forte contribuição para a atual situação urbana do nosso país.

Por fim, ao último capítulo caberá a análise sobre as políticas públicas enquanto seara conceitual e procedimental, como forma de elucidar o entendimento que se tem em relação às mesmas. Também será dedicado um tópico às políticas públicas urbanísticas, visto que essa dissertação gira em torno de uma delas. Adiante, será abordado o Residencial Viver Bem desde os pressupostos para a sua implementação até os resultados pós-conclusão das obras, passando a outro tópico dedicado a apresentar o Trabalho Técnico Social - o qual se dá no período entre os meses de agosto de 2014 a junho de 2016 - com seus objetivos e atividades realizadas, e, por último, os resultados do referido trabalho traçando um paralelo com a subsidiariedade horizontal a fim de identificar pressupostos que indicam a concretização – ou não - do mesmo no contexto do programa habitacional santa-cruzense.

Para a confecção deste trabalho, será aplicada a metodologia dedutiva de pesquisa, através de pesquisa bibliográfica, e o estudo de caso, através dos relatórios do Trabalho Técnico Social realizado com as famílias contempladas do programa habitacional.

2 APROXIMAÇÕES TEÓRICAS ACERCA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Dando início aos estudos pretendidos por esta dissertação, caberá ao presente capítulo promover uma análise aprofundada em torno dos entendimentos sobre o princípio da subsidiariedade e suas implicações enquanto princípio orientador das interpelações entre Estado e sociedade civil, com especial enfoque em sua perspectiva horizontal.

Primeiramente, para que seja possível a aplicação do modelo de gestão proposto pela subsidiariedade, é fundamental que outros elementos sejam verificados nas relações sociais. Tais elementos se traduzem nos conceitos do Empoderamento Social Local, Capital Social e Cidadania. Conforme será visto, a existência destes pressupostos indica uma qualificada relação social entre os indivíduos, principalmente sobre aspectos de participação social ativa e o interesse pelo bem comum comunitário. Consequentemente, temos nestes fatores mecanismos hábeis para a promoção e efetivação da subsidiariedade horizontal.

Em se tratando de um modelo de gestão baseado na participação coletiva, faz-se necessária um estudo sobre a relação entre a subsidiariedade horizontal e a democracia administrativa. Tal tarefa se dá com o fim de esclarecer as relações de poder e discursos que permeiam as deliberações públicas, bem como os meios de proteção do interesse coletivo face à tirania da maioria.

Por fim, o último tópico se encarregará de apresentar a teoria do Direito Social Condensado, proposto por Georges Gurvitch, como modelo de gestão compartilhada capaz de oferecer meios de fomentar a participação social nas decisões públicas tomadas pelo ente estatal.

2.1 Aproximações teóricas sobre Empoderamento Local, Capital Social e Cidadania

O objetivo do presente tópico consiste em demonstrar de que forma o espaço local pode oferecer as condições necessárias para a concretização e eficácia das políticas públicas, em especial aquelas ligadas à habitação, e fomentar a criação de um modelo democrático participativo. Tendo um olhar direcionado para um certo espaço territorial, tem-se uma maior clareza sobre as demandas pelas quais a população local mais carece e, a partir dessa constatação, fazer ajustes às

políticas a fim de saná-las da forma mais célere e gerando o menor custo com uma maior eficiência. Ademais, a atuação estatal no contexto do espaço local favorece a implantação de medidas as quais promovem uma participação dos indivíduos nas decisões tomadas, o que eleva este espaço a um nível democrático ativo e promotor do desenvolvimento social.

O que se observa nesse contexto é a inversão do uso de meios radicais que promovem a atuação estatal genérica em demandas sobre várias regiões do país por uma proatividade decorrente dos cidadãos e das comunidades que ofereçam respostas aos problemas oriundos de cada localidade. Sendo assim, falar sobre as temáticas do empoderamento local, do capital social e da cidadania é oferecer as bases imprescindíveis para a unificação do espaço local (HERMANY, 2007). Daí se justifica a necessidade de abordar tais conceitos a fim de esclarecer de que formas os mesmos favorecem às políticas públicas a atender as demandas sociais em conformidade com os preceitos da participação democrática. Decorrente desta prática, é possível vislumbrar uma troca entre o ente estatal e a sociedade que afasta o contexto dicotômico entre os Direitos Sociais em relação à economia, uma vez que ambos devem correlacionar-se harmonicamente para que seja alcançado o desenvolvimento econômico em paralelo com o desenvolvimento social.

É sabido que cada território detém características intrínsecas. Em relação ao território local, cada um se distingue dos demais por meio das comunidades que ali estabeleceram residência, da forma como produzem, do acesso ou da falta deste aos mais diversos recursos, sejam eles naturais, humanos, técnicos, financeiros, entre outros. No debate acerca do território não há definições exatas sobre onde se inicia e onde acaba um território para dar início a outro. Todavia, é fato que o território existe em um espaço, que é real e físico, que pode ser visto, medido e mesmo utilizado pela humanidade (TANCREDO, 2005). Sendo assim, o uso do vocábulo território possui como objetivo dar concretude ao espaço, os quais não fazem parte de instâncias abstratas assim como os espaços banais globalizados, localizados em todos os lugares e, ao mesmo tempo, em lugar algum (SANTOS, 2008).

Em que pese as finalidades da presente dissertação, far-se-á uso do modelo federalista nacional a fim de criar uma cisão dos territórios que serão estudados, quais sejam o território nacional, o estadual e o municipal. Como o objeto de estudos se trata de um programa habitacional em nível municipal, será feita menção ao

município de Santa Cruz do Sul e, em especial, ao espaço do Residencial Viver Bem em relação a suas características socioeconômicas.

O cenário atual de inter-relações de espaços não permite que se analise um determinado local sem que restem clara as influências que este sofre por parte de outros e, principalmente, do todo global. Desse modo, far-se-á em seguida o levantamento teórico das referidas conexões entre espaços locais e globais.

Situados em lado oposto aos territórios locais, encontram-se os chamados espaços globais. Estes, apesar de serem virtuais e de operarem em um universo abstrato, tem a capacidade de exercer influência direta sobre o dia a dia dos territórios, impondo modelos de organização, métodos de produção e de mercado, estilos de vida e de consumo em conformidade com as influências políticas advindas dos poderes hegemônicos que infundem o processo de globalização. Tal processo, como o próprio nome já diz, tem como objetivo globalizar os espaços geográficos por meio de tendências técnicas, científicas e informacionais. Conforme ensina Milton Santos (2008, p. 147), o processo de globalização dos territórios apresenta características as seguintes ações:

- (i) a transformação dos territórios nacionais em espaços nacionais da economia internacional; (ii) a exacerbação das especializações produtivas em nível do espaço; (iii) a concentração da produção em unidades menores, com o aumento da relação entre produto e superfície – por exemplo agricultura; (iv) a aceleração de todas as formas de circulação e seu papel crescente na regulação das atividades localizadas, com o fortalecimento da divisão territorial e da divisão social do trabalho, e a dependência deste em relação às formas espaciais e às normas sociais (jurídicas e outras) em todos os escalões; (v) a produtividade espacial como dado na escolha das localizações; o recorte horizontal e vertical dos territórios; (vi) o papel da organização e dos processos de regulação na constituição das regiões; (vii) a tensão crescente entre a localidade e a globalidade à proporção que avança o processo de globalização.

É com base neste processo de globalização que os fluxos criadores de espaços e redes geram o espaço banal, bem como o espaço global, sendo que, nesse, apenas os poderes hegemônicos detêm a capacidade de fazer uso completo das redes e de todos os territórios. Desse modo, fixa-se um diálogo vertical entre o território e o globo. Com efeito, tem-se o abandono organizacional entre os territórios em prol de um diálogo verticalizado com a lógica globalizante, degradando, assim, a estruturação do território local e todas as relações horizontais entre os mesmos, bem como a dos indivíduos que neles vivem. O proprietário de estabelecimento comercial

irá reproduzir no cenário local as tendências globais de comércio e consumo, uma vez que o não cumprimento de tais preceitos coloca-o sob risco de perda do seu estabelecimento para outras empresas multinacionais que as reproduzem (PEREIRA, 2014).

Na concepção de Santos (2008, p. 151), seriam horizontalidades aqueles domínios do cotidiano territorial, os quais inclinam-se a produzir conceitos e normas próprias “fundadas na similitude ou na complementariedade das produções e no exercício de uma existência da solidariedade”. Nestes espaços locais da horizontalidade é onde se dá a elevação da produtividade no âmbito político e econômico, sendo de fundamental relevância a compreensão da subjetividade que retroalimenta estes subespaços. Havendo uma subjetividade alicerçada em valores territoriais solidários, existirá a elevação do espaço local e sua cultura, bem como os meios de produção e as formas organizacionais irão se dar de modo a atender as necessidades de cada comunidade em si. Com a verticalização da subjetividade, ocorrerá a aplicação dos processos ligados à modernização e da globalização, os quais tem seu cerne ligados à organização espacial em conformidade com os modos de produção e com a cultura que atende às necessidades do mercado global (PEREIRA, 2014).

Ao contrário dos meios de organização espacial oriundos da cultura territorial, a lógica da globalização fomenta o consumo dilacerante do espaço. Conectam os meios organizacionais dos espaços locais às vontades e as carências extraterritoriais com o objetivo de ampliar os potenciais de rentabilidade ainda que decorrente disso venha a ocorrer prejuízos locais das suas consequências, como danos ao meio ambiente e exclusões sociais por ausência de potencial de produção. De igual modo promove a adaptação aos objetos técnicos que viabilizam a otimização produtiva por meio de normas pertinentes aos interesses financeiros do mercado global (PEREIRA, 2014).

Nesse sentido, Nascimento e Andrighetto (2012, p. 134) destacam que:

Associado normalmente a processos econômicos, circulação de capitais e ampliação dos mercados mundiais, a globalização participa também das áreas de atuação social, padronizando relações culturais, como desarmamento, crescimento da população e direitos humanos.

Em decorrência disso, ocorre a emergência do fortalecimento do espaço local face à fragmentação dos territórios e a exploração vertical dos territórios subdesenvolvidos. Já existe uma tensão entre o local e o global, a qual carece de ações que revitalizem o espaço local a fim de que seja estabelecido um diálogo do território com o globo visando o combate aos processos de globalização perversa. Estas são condições necessárias para que se estabeleça meios de uma globalização calcada na democracia e na solidariedade em relação à organização espacial urbana e o anseio com a disposição de um ambiente urbano que realize as normas e garantias constitucionalmente estabelecidas (DELORS, 2000). O regresso à valorização territorial permite ainda a consolidação do próprio direito, o qual passa a agir nas demandas locais e melhora as decisões jurídicas em relação dos momentos políticos e econômicos visando dar cumprimento às exigências sociais. Desse modo, obtém-se os meios de minimizar a complexidade das demandas e, segundo Simioni (2006, p. 197), reduzir o “risco de uma decisão impossível, corrupta ou ridícula diante das consequências perversas que a trivial aplicação do programa condicional do direito pode provocar nos demais sistemas” sociais.

O debate sobre as questões que permeiam a relação entre territórios e globalização terá como sede o espaço local, visto que, mesmo se tratando de um universo globalizado, é nesses locais específicos onde os efeitos tanto positivos quanto negativos irão incidir suas consequências através da eficiência das políticas públicas em relação aos indivíduos que ali residem. Desse modo, ao tratar de políticas públicas voltadas à habitação popular é preciso que se tenha em mente que a atuação local é capaz de viabilizar uma atuação governamental de maior eficiência, mesmo no âmbito nacional, regional, municipal ou mesmo comunitário. Uma vez que se tenha identificado um problema determinado em uma população específica, proveniente de situações contemporâneas ou transnacionais, é possível agir sobre as mesmas a partir de ações governamentais ou comunitárias (GURVITCH, 1941).

Nesse sentido, reforça-se a importância de uma perspectiva subsidiária de gestão, por meio da qual há a valorização dos espaços menores onde os indivíduos vivem e estabelecem suas relações mais viscerais. É nesse espaço onde o sentimento de pertencimento e a solidariedade para com os seus semelhantes elevam o indivíduo à qualidade de cidadão.

A qualidade de cidadão é conferida por direito a todos os brasileiros. Entretanto, a plenitude da cidadania se dará no cotidiano do indivíduo por meio da articulação de direitos que possibilitam o reconhecimento das pessoas como sendo indivíduos socialmente incluídos. Conforme Hermany (2010, p. 80):

A cidadania é resultado da participação, é uma conquista da burguesia e significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos, ao podente de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna. Exige a organização e articulação política da sociedade voltada para a realizarem de seus interesses comuns.

Desse modo, não cabe um sentido de universalização à cidadania, contudo essa se mostra como uma unidade local edificada pela unidade subjetiva tanto na perspectiva municipal quanto na federal. Sendo assim, a participação dos indivíduos a fim de implementar um meio de pensar, por si só, já é um exercício de cidadania, da mesma forma como a participação nas decisões de interesses sociais ou ainda a conduta de conformidade com a razão pública, ou, em outras palavras, a própria atuação do cidadão em conformidade com o pensamento democraticamente formado no seio de sua sociedade será admitida como um exercício de cidadania. Nesse sentido, para Corrêa (2006, p. 217):

A cidadania, pois, significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente.

A cidadania iniciou-se por meio de uma série de processos de conflitos e ações proativas dos indivíduos, os quais são imprescindíveis para a consolidação de um modelo de governo representativo que, segundo exposição de Mill (1995, p. 44), “a postura ativa e de engajamento do cidadão beneficiam como um todo, a sociedade e o Estado”.

Nesse sentido, para Gorczewski e Martin (2011, p.110):

A Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, de contestação, respeito a todos integrantes da comunidade, aos seus credos, aos seus valores, às suas culturas. Mas não somente os regimes autoritários inibem o exercício da cidadania. Mesmo nas democracias, o assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, tampouco permitem o

desenvolvimento de uma cidadania plena, porque a cidadania plena não pode dar-se ou outorgar-se, somente se alcança pela participação, pela luta e pelo empenho dos próprios indivíduos interessados.

Por conseguinte, de acordo com o destaque de Marshall (1967, p. 76), “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. Ao se trabalhar com a cidadania, esta deve ser observada por duas dimensões, tanto a jurídica quanto a política. No sentido jurídico, todo o brasileiro possui status de cidadão por direito, contudo no sentido político alguns indivíduos passam por um processo de exclusão desse âmbito. Isso não significa que aquele cidadão excluído perde seu status de cidadão, mas apenas que o mesmo já não detém seu direito de cidadania assegurado de modo pleno pelas políticas estatais (PEREIRA, 2014).

É possível afirmar que é no espaço local onde o cidadão irá exercer a sua cidadania dentro de um espaço físico determinado, onde nele vive, labora, estabelece relações com os demais cidadãos e pratica seus direitos de âmbitos civis, políticos e sociais. Ele se constitui no espaço onde é feita a atuação do cidadão e, conforme Costa e Reis (2010, p. 103), “quanto mais participativo e comprometido, maiores as possibilidades de desenvolvimento do espaço local que está, de qualquer modo, inserido num contexto mais amplo, seja regional, nacional ou global”.

Pelo exposto, fica evidente que a delimitação do espaço local não se trata de algo adstrito apenas ao município, entretanto não há de ser um lugar qualquer sem critérios de especificidade. Desse modo, o espaço será determinado onde se realiza a prática cidadã dos indivíduos analisados (COSTA; REIS, 2010), sendo os governantes ali percebidos serão os gestores incumbidos da execução de políticas públicas convenientes para a solidificação da qualidade de vida dos cidadãos (HERMANY, 2007).

Inserido nessa temática, o contexto social local pode ser traduzido como o espaço onde o cidadão é capaz de tomar para si o seu controle independentemente do tamanho ou forma que este espaço se apresente. Neste espaço, o cidadão detém o controle dos meios propulsores do seu desenvolvimento, sendo capaz de concretizar coisas das quais podem tornar sua vida melhor e mais agradável, ou o seu revés (DOWBOR, 2008).

Tratando do espaço local, Dowbor (2016) diz que:

[...] ao definirmos a unidade básica de gestão social, em termos territoriais, estamos definindo o ponto onde as diversas iniciativas adquirem coerência de conjunto, e onde podem ser articulados mecanismos participativos capilares da própria comunidade. E estaremos melhorando a capacidade de gestão em níveis superiores, ao podermos referir pequenas iniciativas ao seu ponto de âncora territorial, por exemplo ao município onde pertencem.

Pelo exposto, têm-se como concepção de espaço local o meio onde o indivíduo efetiva os seus direitos e cumpre com os seus deveres, onde vive e convive com os demais indivíduos que o cercam. É a partir dessa perspectiva que a construção deste espaço carece fundamentalmente da participação de todos aqueles indivíduos que ali se encontram, de modo a enfrentar as dificuldades que eventualmente se apresentem e também para organizar e gerir o espaço de convivência social (COSTA; REIS, 2010).

A fim de se consolidar a ação do poder local face os problemas sociais que atingem a vida dos cidadãos, é intrínseco que exista o empoderamento social local, uma vez que somente por meio desse elemento os gestores públicos se tornam aptos a estimular e realizar tais políticas públicas. O empoderamento local estimula os agentes a participarem ativamente na persecução de soluções para as demandas sociais, de modo que se percebe a necessidade que a cidadania possui sobre a existência do espaço discursivo, os quais possibilitam que os indivíduos e os grupos participem da formação de mudanças sociais (HERMANY, 2010). O engajamento pelo qual o autor menciona será realizado por meio dos indivíduos singulares, fazendo uso do voto, e pelos atores sociais governamentais ou não governamentais, em conformidade com o exposto anteriormente. Assim, estes agentes permitem que o problema em tela seja debatido na formulação da agenda governamental a partir do fomento ao empoderamento local.

A dinâmica dessa perspectiva evidencia a desmistificação em torno da dicotomia entre Estado e sociedade, contudo não se deve ignorar os possíveis conflitos provocados por grupos de interesses, os quais podem subordinar de forma direta ou indireta os atores políticos governamentais ou não governamentais de modo decisivo no que tange o futuro da ação política (HERMANY, 2010). Sendo assim, o empoderamento detém uma relevância vital para o devido andamento das políticas públicas, visto que, à medida que mais agentes sociais se filiam à questão,

maior é a consolidação da vontade plural da população e mais será garantida a justiça na escolha democrática tomada pelo governo gestor.

Uma vez que se estabelece uma ação integrada entre Estado e a sociedade, os cidadãos filiam-se visando enumerar as necessidades de sua população. Envolvem lideranças visando alcançar os meios democráticos para pressionar o poder público conforme os interesses da comunidade local, uma vez que o Estado possui o interesse político para cumprir as demandas sociais (OLIVEIRA, 2005). É imprescindível que o Estado exerça a sua função por intermédio de políticas públicas, já que, não havendo a abertura para que se ouça as lideranças comunitárias ou que não haja ativamente para materializar as garantias constitucionais, estará violando seus deveres como Estado Democrático de Direito. Do mesmo modo, apresentar-se-á diante do cidadão como uma entidade opressora, extratora de impostos, e que faz uso do poder de polícia e executa leis sobre os cidadãos que não possuem qualquer conhecimento sobre benefícios oriundos desse órgão autoritário e unilateral.

A ação do Estado Democrático de Direito em parceria com a comunidade local faz uso do empoderamento local para fortalecer a mobilidade política local e impelir a deliberação por meio do sistema representativo. Contudo, há de se ter as indagações sobre o que realmente seria capaz de promover essas sucessões de acontecimentos, ou, ainda, sobre quais as garantias de que haja a sensibilização da população e o apoio governamental sobre as reivindicações, unidos em defesa das intenções de política pública.

A resposta a essas indagações é dada pelo chamado capital social. Conforme leciona Schmidt (2004, p. 147), esse componente “refere-se, a redes, normas e valores que favorecem a cooperação entre as pessoas em busca de objetivos comuns, incluindo aspectos da estrutura social e da dimensão psicológico cultural”. Ainda, Schmidt (2004, p. 149) menciona que:

O elemento central na relação entre capital social e democracia é a comunidade cívica ou compromisso cívico. A comunidade cívica, segundo Putnam, se caracteriza pela existência de fortes obrigações dos cidadãos com a comunidade, expressas em intensa participação, mecanismos de igualdade política, sentimentos de solidariedade, de confiança e de tolerância, e densas redes de associações. O compromisso cívico se expressa no empenho dos cidadãos em prol de bens públicos.

Existe a ligação direta entre o capital social e o sentimento de solidariedade manifestados por um indivíduo ou um grupo por outros, sendo desencadeado a partir da utilização de redes sociais (ROBISON, 2003). Estas redes são meios comunicativos de influências que são capazes de levar as informações até os agentes sociais a fim de que estes tomem conhecimento dos debates e das argumentações que permeiam a população. Desse modo, cria-se a preocupação coletiva como consequência da atenção social diante de determinado problema.

Observa-se, portanto, o caráter fundamental deste elemento para a participação democrática e para o exercício da cidadania, pois, mais do que dar o alcance às informações essenciais que promovem o engajamento, ele promove o sentimento de solidariedade entre os indivíduos, fomentando as demandas, as reivindicações e o apoio de grupos de pressão os quais, conseqüentemente, dão suporte à participação política ativa dos cidadãos (CANOTILHO, 1999), além de mobilizar os agentes governamentais e demais acontecimentos sucessivos. Portanto, é possível afirmar que o capital social é o órgão vital das políticas públicas, bem como da democracia, uma vez que dá pulsação à força da voz reivindicante em prol da sociedade e carrega consigo o sentimento do cidadão.

A forma impositiva pela qual tem se dado os processos de urbanização, ditada pelas tendências globais, impele a consolidação dos elementos que fomentam a individualização do cidadão. O viés egocentrista soterra a consciência da cidade, o que acaba afastando as pessoas entre si e guia suas atividades cidadinas para o consumo, promovendo o desestímulo do sentimento de pertencimento do cidadão em relação a seus semelhantes e com o local onde reside (LEFÈBVRE 1991). Desse modo, o cidadão nega a sua localidade para se assumir como global, mas aquele indivíduo que pertence a todos os lugares a lugar algum pertence, uma vez que a existência é dada em tempo e espaço determinados. Certamente que as melhorias do século XXI minoram as distâncias e tornam fáceis a comunicação, contudo não significa que exista a possibilidade de um cidadão ser de fato global. Uma vez que ocorra a fragmentação do espaço estará se promovendo uma união global, visto que são destruídas as distinções e os espaços se tornam homogêneos, do mesmo modo como se fragmentará as culturas e o capital social impedindo que não seja possível um levante de barreiras face os interesses do mercado global, bem como dos poderes hegemônicos (PEREIRA, 2014).

Em países subdesenvolvidos é bastante notório o confronto de imposições organizacionais, visto que estes são frequentemente recolonizados pelo globo, gerando como resultado uma amortização do capital social. Assim, o cidadão passa a ignorar a sua comunidade enquanto espaço onde vive retirando-se virtualmente do seu contexto e ingressando em um ideal global (PEREIRA, 2014).

Os efeitos desse processo globalizante, bem como as deliberações democráticas assumidas pelas populações individualizadas e globalizadas, frequentemente oferecem privilégios a propostas que vão ao encontro das demandas individualistas e ligadas com os parâmetros do desenvolvimento global. Como consequência, tem-se o detrimento das propostas que se alinham com as carências locais e que beneficiam a população local (PEREIRA, 2014).

Conforme visto no decorrer deste tópico, é possível vislumbrar as consequências da relação entre o espaço local e o cenário globalizado, o qual exerce influência no desenvolvimento do empoderamento local, do capital social e da cidadania. Feitas as aproximações teóricas pertinentes, caberá ao tópico seguinte trazer para o estudo o princípio da subsidiariedade e as suas implicações na relação entre Estado e sociedade enquanto modelo de gestão cidadã.

2.2 Aproximações teóricas do Princípio da Subsidiariedade

O tópico que se apresenta trabalhará o princípio da subsidiariedade e a forma como este oferece um novo paradigma na relação entre os entes estatais entre os mesmos e à sociedade, favorecendo o desenvolvimento dos indivíduos e fomentando a cidadania e a participação social ativa na construção do bem comum.

Inicialmente, os estudos em torno da teoria que envolve o princípio da subsidiariedade denotam de um trabalho desafiador a quem se lança neste caminho. Conforme os ensinamentos de Baracho (1996, p. 19), o referido princípio “mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional”. Todavia, é com este objetivo que o presente trabalho irá se debruçar neste capítulo inaugural, trazendo os conceitos e definições que permeiam esta seara do conhecimento político e jurídico.

O termo subsidiariedade, enquanto considerado etimologicamente, denota de um período recente. É certo que sua origem vem da palavra latina “*subsidium*”, a

qual tem como significado socorro, ajuda ou auxílio de carácter extraordinário. Do termo subsídio provém um significado de reforço, de secundariedade. Todavia, é da substantivação do adjetivo subsidiário (do latim *subsidiarius*) que se tem origem o termo subsidiariedade, sendo aquela expressão portadora de maior afinidade semântica com o que se atribui originalmente à palavra *subsidium* (MARTINS, 2003).

A multiplicidade de significados da subsidiariedade repercute na sua definição jurídica, onde assume duas concepções diferentes. Em um primeiro sentido, está ligada à ideia de secundária, advindo da qualidade daquilo que é secundário, o qual apresenta dificuldades em sua compreensão dada a característica um tanto hermética do termo. Sua segunda compreensão se refere à ideia de supletividade, sendo esta considerada de maior relevância semântica. Nesta concepção, a subsidiariedade detém, simultaneamente, dois significados: um de complementariedade e outro de suplementariedade (BARACHO, 1996).

As acepções da subsidiariedade supra elencadas, via de regra, não são dissociáveis. Neste sentido, Baracho (1996, p. 24) explica que:

[...] A suplementariedade é o que se acrescenta, entende-se que ela representa a questão *subsidiária*, destinada suplementariamente a desempatar os concorrentes. Em certas ocasiões, a questão subsidiária não é de todo secundária, desde que permite designar os vencedores, sendo que na questão subsidiária ocorre a ideia de decidir. A subsidiariedade implica, nesse aspecto, em conservar a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem uns dos outros por suas relações entre si.

A ideia de complementariedade explica, de maneira ampla, a utilização feita em direito, da noção de subsidiariedade. As organizações são o fruto dos compromissos de exigências diferentes, desde que a pluralidade de direitos aplicáveis são resultado de reivindicações opostas.

Tem-se como as primeiras anotações coadunadas com o princípio da subsidiariedade aquelas encontradas nas obras de Aristóteles, o qual indicava a ideia de que o poder obtém seu carácter legítimo a partir do seu papel de suplência. Desse modo, o filósofo oferece refúgio à valorização dos espaços menores, e com principal foco na figura do cidadão, o qual atua como auxiliador naquilo que a polis apresenta como entraves ou demoras para dar solução enquanto caberia ao espaço local a capacidade de ação imediata em auxílio à sociedade geral (ARISTÓTELES, 1997). Na mesma esteira de pensamento, outros pensadores – como é o caso de Tomás de Aquino, Hegel e Althusius, os quais se dedicaram a pensar o papel do Estado pelo viés da suplência – enalteceram a função das comunidades menores e

de seus cidadãos com o objetivo de auxílio destes ao poder central na tarefa de cumprir seu mister de promoção do desenvolvimento social. Entretanto, tem-se como a referência mais notável a abordar a ideia do princípio da subsidiariedade aquela oriunda das reflexões dos pontífices pertencentes à Igreja Católica, sendo o caso do Papa Leão XI (2016), que proferiu na encíclica *Quadragesimo Anno* a valorização dos indivíduos e das comunidades menores:

[...] assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à colectividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem jerárquica reinar entre as varias agremiações, segundo este princípio da função « supletiva » dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação.terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação.

Observa-se por meio da referida encíclica o estabelecimento de um eixo referencial por onde se consolida um conceito para o estudo da subsidiariedade, a qual direciona a atuação reflexiva voltada para o espaço público estatal e do mesmo modo para a organização institucional em consonância com os âmbitos menores e mais próximos dos cidadãos, promovendo a atuação para além de instituições maiores ou poderes centrais. A razão pela qual se convalidam as posições apresentadas na decisão do papado decorrem da preocupação pela falta de organização social proveniente das falhas do Estado em cumprir as funções pelas quais está incumbido de realizar, gerando como consequência eclosões sociais, a opressão ao cidadão e a ineficácia das determinações jurídicas. De igual modo como se dá em países subdesenvolvidos, o Estado se compromete a construir um Welfare State sem conseguir alcançá-lo, porém o mesmo cobra da população o comprometimento apropriado a essa tentativa falha (PEREIRA, 2014).

Tem-se, assim, a possibilidade de o poder institucionalizado atuar em parceria com as esferas periféricas não havendo restrições ou absorções às práticas. Como bem demonstra a encíclica, são repelidas as posturas de Estados fascistas ou outros modelos de centralização totalitária de poder. O objetivo consiste

na valoração do indivíduo e dos espaços menores de modo a possibilitar a emancipação dessas entidades, fazendo com que as mesmas busquem as esferas comunitárias maiores e as estruturas estatais unicamente em situações em que seus atos careçam de auxílio para que se possa realizar o seu devido cumprimento (PEREIRA, 2014).

Pelo exposto, as encíclicas papais tiveram uma importância social expressiva para a construção deste debate, consolidando uma lógica de atuação emancipadora sem que a mesma ofereça risco aos direitos sociais e às garantias fundamentais previstas no texto constitucional. Desse modo, o diálogo é aproximado do cidadão, gerando o fortalecimento do engajamento político e promovendo a abertura de espaços que difundem os ideais de minorias, traços característicos de um Estado Democrático com viés emancipador que enaltece a soberania popular e que coordena seus esforços visando cumprir com as demandas sociais (PEREIRA, 2014).

É importante destacar que a ideia exposta não pode debruçar-se em uma inércia estatal a qual delega para o cidadão e para as comunidades menores a tarefa de dar conta de suas próprias demandas. O que se deve apresentar, segundo Hermany (2012, p. 21), é uma postura “intermediária entre as propostas totalitárias de um Estado que suplante as comunidades, absorvendo-as, e as concepções liberais, traduzidas num *non facere estatal*”. Desse modo, é possível observar uma coerência entre a postura subsidiária e o contexto atualmente apresentado pelo Brasil, sendo este um Estado de proporções continentais, com uma diversidade abundante, regido sob o refúgio de um Estado Nacional enfraquecido em razão dos poderes globalizantes e necessitado de políticas públicas capazes de suprir diretamente as demandas da população.

Nesse sentido, a subsidiariedade irá contribuir para o fomento da concretização do interesse público por meio do envolvimento dos indivíduos e dos corpos sociais no decorrer do procedimento deliberativo, a fim de que se satisfaça a participação política e que seja assegurado o interesse do cidadão conforme se presume de uma ordem democrática. Afasta-se, desse modo, a ideia de um Estado monopolista que absorve para si a prerrogativa de executar as políticas públicas no âmbito dos territórios locais, regionais e nacionais, uma vez que a ação democrática via participação do cidadão se torna restrita e não ocorre a promoção do surgimento de um autêntico interesse comunitário (FOLQUE, 2004).

De acordo com essa perspectiva, notam-se dois tipos de repartição de competências em relação à organização do poder político, sendo uma em sentido vertical e outra em sentido horizontal. A primeira tem referência nas distinções funcionais entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; enquanto a segunda, a qual possui grande relevância para os estudos da presente dissertação, estabelece as competências e as relações de controle conforme os parâmetros estritamente territoriais. Sendo assim, é fundamental analisar quais as formas pelas quais se apresenta a subsidiariedade administrativa em suas perspectivas vertical e horizontal.

Em sua perspectiva vertical, o princípio da subsidiariedade administrativa encontra-se apoiado na autonomia, se entrelaçando com as ideias ora expostas pela presente dissertação, uma vez que, segundo Martins (2003, p. 460), a “subsidiariedade é incompatível com a centralização” e está assentada na cisão dos poderes entre as entidades, com iguais objetivos, mas em diferentes níveis. Desse modo, a subsidiariedade consolidada na autonomia pode sofrer variações conforme o nível de descentralização, sendo esta política-legislativa ou mesmo na descentralização administrativa tida em cada local.

A partir desse entendimento, temos que o princípio da subsidiariedade irá funcionar, conforme leciona Martins (2003, p. 462), como “um critério de distribuição de poderes entre o Estado e os outros entes territoriais sempre que a Constituição não disponha ela própria ou remetendo para outros critérios ou princípios jurídicos acerca das atribuições e competências dos referidos entes”. Assim, define-se a subsidiariedade como sendo o princípio pelo qual as competências e atribuições deverão necessariamente ser exercidas pelo âmbito da administração mais baixa, a fim de obter uma melhor colocação em relação à sua proximidade com os cidadãos, visando atingir uma racionalidade em relação às demandas dos condomínios habitacionais locais e também com a atuação de maior eficácia nas demandas a serem sanadas.

Neste diapasão, vislumbra-se na subsidiariedade uma forma hipotética de permitir a atuação compartilhada entre diversas entidades buscando a solução de demandas comuns, o que, nas palavras de Martins (2003, p. 498), estará “permitindo que os poderes sejam exercidos pela entidade mais apta a fazê-lo, o que só causuisticamente pode ser apreciado”. Assim, havendo a possibilidade de aptidão das várias entidades – em que se refira a competências comuns – para atuar na

causa, caberá o dever de ação por parte daquela que estiver munida das melhores condições para tal ato. Conforme menciona Baracho (2006, p. 19):

O melhor clima das relações entre cidadão e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.

Para concretizar essa perspectiva, é necessário que haja a identificação e a compreensão da subsidiariedade pela sua dimensão dúplice: a vertical, que se configura com uma maior delegação de competências àqueles espaços mais próximos do cidadão, como é o caso dos municípios; e a horizontal, entendida pela nova e qualificada lógica de estruturação das decisões públicas nos nichos menores, como é o caso dos condomínios oriundos dos programas habitacionais. Nesse sentido, Hermany (2012, p. 60-61) esclarece a importância que assume a dimensão horizontal, afirmando que:

na medida em que sua aplicação sistemática pressupõe o condicionamento da ampliação das competências municipais a uma relação entre espaço público estatal municipal e sociedade que resguarde o papel de protagonismo do cidadão. Ressalte-se, todavia, que em nenhuma hipótese se trata da superação do papel do estado, da esfera nacional, mas sim a apropriação do espaço público estatal pelos atores sociais. É imperiosa a articulação da (re)ordenação de competências com a possibilidade dos referenciais constitucionais atuarem como elementos relacionais entre a esfera municipal e os órgãos centrais.

Ao se analisar as repercussões institucionais de um Estado apoiado pela lógica da subsidiariedade em sua perspectiva horizontal, orienta-se de igual forma à compreensão e ao estudo das atribuições verticais, tendo como resultado o incremento de competências do poder local, e em relação às horizontais, com as ligações necessárias com o princípio democrático. Nesse sentido, torna-se fundamental que se defina os pressupostos teóricos que auxiliam no estabelecimento dos traços efetivos da democracia bem como sua aplicação à fonte da subsidiariedade, esta entendida como a (re)qualificação da relação existente entre o poder estatal e a sociedade (HERMANY, 2012).

Sendo assim, é plausível a afirmação de que o emprego do princípio da subsidiariedade demanda de uma nova e qualificada conexão entre a população dos espaços locais - quais sejam os municípios, os bairros ou os nichos mais diminutos

da sociedade – com o respectivo poder público, o qual possui uma competência maximizada face à visão da perspectiva vertical. Por meio destas bases delimitadas que serão medidas as potencialidades e as limitações da subsidiariedade e da democracia, assim como os seus exercícios práticos no plano concreto, impedindo a dominação por maiorias eventuais que recebem profunda influência por parte das estruturas predominantes na esfera local.

Em razão do exposto, é necessário que haja uma avaliação essencialmente equilibrada do princípio da subsidiariedade ante o princípio democrático, em especial àquilo que toca a sua materialização, distanciando a adoção de comportamentos extremistas, como é o caso do irrestrito domínio da maioria. Tais circunstâncias são convalidadas em vários casos através da excessiva importância destinada a discursos aparentemente democráticos, que difundem uma “participação pela participação”, ignorando os distintos mecanismos de abertura democrática juntamente com seus diversos fatores com inclinações a exercer influência sobre a formação da opinião pública. Portanto, é defeso ao procedimento de legitimação das decisões públicas prescindir dos vetores meramente substanciais, uma vez que existem riscos reais de manipulação sobre a opinião pública (HERMANY, 2012). Atitudes extremadas são capazes de corromper conteúdos plenos e substanciais dos direitos fundamentais que vinculam o Estado em suas variadas manifestações verticais, razão essa pela qual o equilíbrio é tido por meio dos esforços de conjugação de princípios, de valores e de interesses, além dos meios provenientes de uma complexa articulação de órgãos jurisdicionais e políticos (MIRANDA, 2008).

No contexto constitucional brasileiro, o princípio da subsidiariedade encontra-se engajado no viés democrático participativo criado pelo constituinte originário. Sendo assim, verifica-se a existência dos preceitos necessários para que se estabeleça uma relação eficaz e harmoniosa entre a sociedade e o Estado, o que se coaduna com os pressupostos da dimensão horizontal da subsidiariedade (PEREIRA, 2014). Este contexto se alia ao pensamento de Hermany (2012, p. 51) quando este menciona:

que o texto constitucional brasileiro, ao consagrar a ideia de Estado Democrático de Direito, já no art. 1º, permite que se estabeleça um liame entre a ordem constitucional e o novo paradigma de legitimação das decisões públicas. Vale destacar que o caráter transformador deste princípio, plenamente identificado com o Estado de Direito Democrático, encontra-se vinculado à salvaguarda dos direitos fundamentais. Por essa

razão, a ampliação da atuação da sociedade, a partir da assunção de um papel de sujeito ativo no processo de construção das decisões públicas, deve ter como fator condicionante a atuação dos atores sociais como efetivos intérpretes da Constituição e, portanto, vinculado ao conjunto de direitos nela previstos.

Pelo exposto, tem-se demonstrada a compatibilidade entre o texto constitucional com os ideais multidimensionais da subsidiariedade, em sua perspectiva horizontal - ao mencionar que é preciso uma apropriação do espaço público pela sociedade – e vertical – enfatizando a tri dimensão do federalismo nacional, destacando o município com o *status* de ente federado. Através destes preceitos, é possível uma concretização de um campo intermediário situado entre o procedimentalismo, no que tange a democratização, e o substancialismo, face à materialidade decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito. Sendo assim, demonstra-se que a subsidiariedade em sua dimensão horizontal não fica confinada ao pressuposto da ampliação de espaços para a atuação social, utilizando-se dos meios disponíveis de democratização (PEREIRA, 2014).

As ações que visam aproximar o poder local não devem ser discernidas como se tratando da solução em si mesmas, alheias a uma grande reformulação em torno dos espaços de formulação dos atores sociais. Tem-se, então, que às novas bases cabe abarcar os novos sujeitos, ou ainda, as minorias e os setores marginais das propostas do Estado, por meio de uma lógica comunicativa a qual não se distancia do condicionamento de valores substanciais mínimos (HERMANY, 2012).

A atuação social obtém sua eficácia maximizada a partir do espaço local, onde o Estado deve se colocar em uma posição subsidiária, possibilitando, assim, uma divisão interna de competências entre o ente estatal e a sociedade baseada em uma relação de coordenação. Neste diapasão, é de grande relevância a lição de Baracho ao destacar que a importância atribuída ao princípio como mecanismo de consolidação de um pluralismo social, ou ainda, uma sociedade que autorize a harmonização entre os interesses e vontades dos distintos grupos sociais, sem que haja prejuízo de uma singularidade organizacional (BARACHO, 1996).

Desse modo, o que propicia o desenvolvimento de uma cultura participativa e de modo permanente é a democracia local. Essa perspectiva move a discussão em relação à estrutura de desenvolvimento econômico para dentro do espaço local, majorando o debate efetuado com os cidadãos e promovendo a participação popular. Assim, conforme Hermany (2012, p. 72):

A esfera local potencializa a ideia de pertencimento, de responsabilidade social, estimulando, dada a proximidade do processo decisório, a ativa participação da sociedade, o que acarreta inúmeros benefícios. Portanto, o fator que se constata em todas as estratégias bem-sucedidas de poder local reside no maior grau de abertura dos processos decisórios para a população.

Em tese, é possível vislumbrar a comunidade formada pelo programa habitacional Viver Bem representando esse espaço de pertencimento e de solidariedade dos cidadãos ali inseridos, visto que os atores sociais se desvencilham do plano da abstração e da generalidade para agir diretamente, uma vez que o ambiente em que se encontram permite a efetiva atuação dos cidadãos na construção de uma normatividade, bem como na formação de decisões públicas oriundas da apropriação do espaço público pela comunidade, balizadas pelos limites e pressupostos de um modelo democrático participativo, em harmonia com a ordem constitucional (BARACHO, 1996).

É preciso recordar que o princípio da subsidiariedade não almeja construir uma matriz substitutiva para a ação do Estado, sendo essa afastada de sua incumbência e transferida para os entes menores. O ideal do princípio consiste em montar uma estrutura supletiva, através de subsídios, partindo do auxílio dado pelas esferas periféricas aos poderes centrais a fim de dar cumprimento com as necessidades sociais e com os deveres constitucionalmente previstos. Desse modo, é remontada a ideia de integração, de fortalecimento à atuação do Estado que se depara com uma gama de dificuldades para atender as necessidades das populações inseridas no território nacional (MARTÍNEZ, 2004).

É possível ocorrer a confusão entre a subsidiariedade e a supletividade no sentido de suprir a falta, de completar. Entretanto, o princípio não se coaduna com tal semântica, haja vista que ele reestrutura o modo de agir tanto do Estado, quanto da sociedade local e do cidadão. Não se trata de um fator hábil para eventual uso em hipóteses de ausência da ação estatal, quando partiria da sociedade a ação com base em uma percepção de um Estado insuficiente. No caso brasileiro, a crise e a insuficiência da atuação estatal já denotam de grande notoriedade. Caso houvesse a organização comunitária com objetivo de suplementar as omissões do poder público, haveria a criação de para-comunidades assim como se nota nas grandes favelas localizadas em regiões metropolitanas. O que ocorre nesses locais é resultado da

ausência do Estado, o que enseja a abertura à auto-organização social a qual visa suprir as necessidades comunitárias que foram abandonadas pelos poderes estatais, favorecendo a solidificação de nichos de poderes oligárquicos, como é o caso das organizações de tráfico (HERMANY, 2012).

Nos tempos atuais, a presença de tais oligarquias se coloca como uma ameaça ao Estado Democrático de Direito, visto que estas são capazes de impor à população determinadas situações de caráter inconstitucional que visam beneficiar aos seus próprios interesses, além de se apropriarem as atribuições que competem às instituições democráticas e aos entes federativos. Desse modo, resta evidente que também ocorre o afastamento da ideia de supletividade na atuação subsidiária, possibilitando a abertura de espaços a erros conceituais e problemas de ordem prática de grande importância social. Hermany (2012, p. 25), tece importante comentário ao dizer que:

A supletividade foi adotada na Espanha como um princípio que surgiu para tratar da relação entre o Direito do Estado e o Direito das Comunidades autônomas, pois só funciona se estiver em cláusula expressa, para resolver problemas de lacunas, ou omissões.

Pelo exposto, a utilização da supletividade se dará através do ordenamento jurídico em situações pontuais e devidamente estabelecidas, sendo que a subsidiariedade será concebida como um princípio constitucional incumbido de organizar os meios de descentralização do poder de atuação estatal visando materializar a democracia e a cidadania nacional. A medida em que é dada a devida valoração às esferas mais próximas dos cidadãos, maximizam-se as competências do poder local e, de igual modo, possibilita-se o melhor controle social agindo sobre a administração pública (PEREIRA, 2014).

A fim de identificar os momentos em que as instâncias locais deverão agir de modo direto sobre seu próprio espaço ou o momento em que este deve buscar as políticas necessárias em poderes centrais capazes de dar solução à suas demandas sociais, caberá a observância dos critérios da economicidade e da eficiência. Através destes filtros será verificada qual a instância mais adequada para a administração e para a sociedade. Atuará na situação aquela esfera de poder que se apresentar mais apta e que sua ação se mostre mais econômica financeiramente, aplicando, assim, uma política pública que consiga oferecer os melhores resultados

gerando os menores custos possíveis, de modo a maximizar as repercussões sociais e benefícios à população-alvo (PEREIRA, 2014).

É possível afirmar que o princípio da subsidiariedade faz destaque a dois efeitos pontuais na administração pública democrática, sendo esses a organização ativa das competências adjudicadas aos entes estatais federados, em especial aos municípios, e a valorização da atuação política cidadã, a qual consolida a legitimidade e concentra as políticas públicas em necessidades reais das sociedades do território local (OLIVEIRA, 2005).

Destaca-se que, partindo da ideia do princípio da subsidiariedade, o espaço público local será destacado por sua qualidade de instância primordial para o desenvolvimento das políticas públicas, em que pese se tratar de um poder público municipal, além de possibilitar a abertura de espaços políticos aos cidadãos bem como à comunidade para além do sistema representativo. Por meio desse fortalecimento, ocorrerá a estruturação de duas perspectivas: a vertical, caracterizada pelo poder municipal, e a horizontal, caracterizada pela força política cidadã. Ambas as dimensões favorecem o diálogo com os interesses sociais locais, nacionais e com a relação entre a democracia administrativa e a eficiência das políticas públicas de habitação.

Fazendo uma contraposição com o exame da Carta Europeia de Autonomia Local, pactuada na cidade de Estrasburgo no dia 15 de outubro de 1985, a qual foi ratificada por Portugal, é possível verificar ainda a necessidade de valorização dos espaços mais próximos de poder de modo que estes funcionem como um elemento norteador aos países da União Europeia, com o objetivo de aproximar as atuações das políticas públicas. Nesse sentido, Hermany (2012, p. 17) destaca que:

É nesse instrumento que, já nos dispositivos iniciais, observa-se a clara menção aos elementos que caracterizam o princípio da subsidiariedade, forte no já citado artigo 4^a, n^o 3 que dispõe como regra geral “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.

A partir destes fatos, temos que há uma clara valorização do poder local, por onde o sentimento de pertencimento e aproximação atua como um catalizador central e assegurador de competências das autoridades legislativas e administrativas. Temos, assim, uma inversão da lógica administrativa estatal por

onde se passa ao agente político administrativo hierarquicamente superior o dever de demonstrar a sua competência, uma vez que a autoridade local detém a legitimidade para exercer os atos administrativos e legislativos (PEREIRA, 2014).

É importante ressaltar que tal estruturação lógica não se trata de uma “verdade absoluta”, visto que é poder/dever dos atores políticos centrais exhibir ante as situações pragmáticas que lhes são postas os motivos que embasam ou não certas ações locais, já que não há como afastar os juízos de eficiência e economia expostos pelo agente central (HERMANY, 2012). Todavia, deve haver a ponderação e o equilíbrio dos critérios definidores das atribuições no âmbito interno, pelo pressuposto de que, simultaneamente enquanto se destaca a relevância e a importância do poder local, é preciso ponderar ante os fatores da economicidade e a eficiência.

Uma vez que se tenha visto as teorias em torno da subsidiariedade, é importante que se faça uma análise deste em relação aos aspectos democráticos, tendo em vista a sua perspectiva de participação social e cidadã na gestão de demandas públicas, o que será visto no tópico seguinte.

2.3 A Subsidiariedade Horizontal e a Democracia Administrativa

Uma vez que tenhamos visto os aspectos que permeiam o princípio da subsidiariedade, cabe nesse momento analisarmos a sua perspectiva horizontal em paralelo com a democracia, em especial ao seu aspecto administrativo. Torna-se fundamental esta análise em virtude da sua imprescindibilidade para a melhor avaliação dos aspectos intrínsecos que envolvem o processo de apropriação do espaço público local pela sociedade.

Em que pese à crise de legitimidade vivida pelo modelo político representativo do nosso país, as discussões sobre a participação social na administração pública se tornam cada vez mais relevantes. A ideia de devolver à sociedade a capacidade de lidar com suas próprias demandas por meio de mecanismos de participação ativa é vista como uma solução possível para a otimização das políticas públicas estatais e também para um maior controle social do Estado.

A partir da perspectiva horizontal da subsidiariedade associada à democracia administrativa, este tópico se encarregará de construir uma reflexão do

tema, demonstrando as concepções dos autores e entrelaçando-as com a ideia de gestão compartilhada entre Estado e sociedade visando a materialização dos fundamentos da Constituição brasileira.

O enfraquecimento do Estado contemporâneo teve como ponto de partida a trajetória liberal no decorrer do século XX, a qual foi marcada pelas atribuições mínimas e práticas de regulação ao ente estatal. Apesar disso, ainda existe a visão de protagonismo e de gerenciamento do Estado no que toca às relações entre particulares diante de hipóteses de atuações abusivas. Para tanto, sua figuração no contexto das relações jurídicas carecerá, via de regra, de um ordenamento jurídico pontual, caracterizado como de direito público (BARROSO, 2010).

Nesse aspecto, a responsabilidade por sistematizar as relações jurídicas em que o Estado participe caberá ao Direito Público, enquanto ficará a cargo do Direito Privado estabelecer as normas nas relações entre particulares baseadas pela autonomia da vontade, a qual se define, conforme Steinmetz (2004, p. 28), como sendo o “poder atribuído pela ordem jurídica aos particulares para que, livres e soberanos, autorregulem os próprios interesses (direitos, bens, fins, pretensões)”. Mesmo com a aparente perda de poder diante dos blocos políticos e econômicos, o Estado Democrático de Direito possui poderes para realizar o seu mister público, a qual tem por objetivo atingir o interesse público diante dos conflitos de interesses. Para tanto, deve o Estado atuar de modo que todo o ato administrativo cujo resultado se afaste do interesse público seja fatalmente invalidado. Dado que o alcance do interesse público é uma tarefa que cabe ao Estado, faz-se necessária a sua definição. É preciso que haja o entendimento daquilo que se compreende como o interesse do todo, sendo que este não significa a adição dos interesses individuais, uma vez que o interesse individual, enquanto caracterizado pelos assuntos particulares da vida, não possui ligação necessária com os interesses do indivíduo em seu caráter de ente social. Apesar disso, a definição do conceito dos interesses é tida, erroneamente, como contraditória. Assim, se mostra um antagonismo irreal sobre o interesse das partes ante o interesse do todo, tendo a ideia de que com a satisfação do bem coletivo será também satisfeito o indivíduo. Com base nessas colocações, difunde-se a errônea suposição de que estaria o interesse público desvinculado e autônomo em relação aos interesses dos cidadãos em si que formam a sociedade (PEREIRA, 2014).

Mesmo superando a ideia dos interesses próprios, o interesse público não apresenta distinções a ele, mas tem como pressuposto básico a sua legitimação, uma vez que apenas assim é possível caracterizar um Estado Democrático de Direito. Portanto, o ente estatal não age como mero garantidor de interesse público, mas age fazendo uso desse a fim de assegurar os direitos fundamentais, de modo positivo ou negativo (ARAGÃO, 2010).

O interesse público, segundo Mello (1998, p. 70), seria a “dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade – entificada juridicamente no Estado”. De tal concepção extrai-se o entendimento de que o interesse público é formado pelo conjunto dos interesses dos indivíduos, estes como componentes da sociedade. Ainda, segundo Barroso (2010, p. XIII), cabe distinguir o interesse público em primário e secundário, sendo que:

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do município ou das suas autarquias.

A definição jurídica encontra solidez a partir da sua positivação, visto que apenas os interesses elencados no texto constitucional ou ainda em normas infraconstitucionais são tidos como caráter público. De modo distinto, o regimento jurídico entre os particulares é permeado pela ideia da livre iniciativa e da autonomia da vontade. Contudo, em muitos casos é possível observar a consolidação do interesse público primário pela mera satisfação de certos interesses privados (BARROSO, 2010). Desse modo, agindo de forma a não promover a cisão absoluta entre os interesses público e privado, torna-se necessário o realce desse como função daquele. A visão antagônica entre os interesses público e privado é abandonada, passando-se a uma ótica de reciprocidade entre ambos (ARAGÃO, 2010).

É fundamental que seja feita uma distinção em relação ao interesse público no contexto contemporâneo. Em outros tempos, havia uma prevalência sobre os interesses privados apesar de sua concepção abstrata, apesar de diversos autores partilharem do entendimento de que a função de regulação do Estado se trata de algo muito mais complexa do que a mera formulação de uma dita “supremacia do

interesse público” (ARAGÃO, 2010). A função a razão do interesse público é determinada como a atividade estatal não se presumindo, a priori, que se relacione de modo conflituoso com o interesse particular. Ao se colocar de maneira abstrata a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, dá-se ensejo à discussão de quais consequências decorreriam desta. Das decisões que fazem uso do dito princípio da supremacia do interesse público, tem-se uma tendência excessiva de subjetividade, sendo que, em virtude disso, se tornam arbitrárias (PEREIRA, 2014).

Nos Estados Unidos, os excessos verificados nas ponderações de interesses das alegações em benefício do interesse público já ensejaram severas restrições sobre a livre manifestação de ideias esquerdistas, como foi o caso *Dennis versus United States*, ou mesmo no caso de confinamento de cidadãos americanos de origem japonesa fossem mantidos em confinamento durante o período da segunda guerra mundial, o caso *Korematsu versus United States* (ARAGÃO, 2010).

A fim de se evitar o uso de tais mecanismos arbitrários, é preciso que se dê atenção aos excessivos desvios que uma subjetividade desmedida pode trazer ao julgamento. Ao se debater a respeito do princípio da supremacia, tem-se como objetivo evitar a plausibilidade de qualquer decisão baseada em valores metajurídicos, sob o pretexto de atingir o interesse público (PEREIRA, 2014).

Há outro tipo de interesse que importa para a tratativa do presente trabalho: o interesse de maioria. A vontade da maioria é um importante elemento democrático, todavia não se pode considerar toda decisão da maioria uma decisão democrática, pois, se assim for feito, pode-se constituir a arbitrariedade das decisões. Não se pode confundir a consolidação da subsidiariedade horizontal e a democracia como interesse de uma maioria eventual.

Onde houvesse conflito entre público e privado, utilizar-se-ia da opinião pública da maioria para legitimar a postura defendida, fosse constitucional ou não, a partir do princípio da supremacia do interesse público. Nesse momento, o interesse da maioria estaria agindo contra o Estado Democrático de Direito e contra garantias constitucionais. Sartori (1994), então, expõe sobre as limitações de deliberações submetidas a uma maioria eventual que podem ameaçar princípios eleitorais democráticos. A noção de maioria, portanto, deve estar vinculada com a constituição, com o sistema eleitoral e com a sociedade.

O interesse de maioria apresenta-se em um momento prático das deliberações democráticas, quando se faz o levantamento da vontade da população

e delibera-se de acordo com o interesse que se demonstrar consensual entre a maioria da população ou dos representantes presentes no momento da deliberação. Novamente, a subsidiariedade ao espaço local simplifica a observação das possíveis distorções do interesse da maioria, pois, ao se restringir a um município ou região, os discursos individuais e os lócus de poder tornar-se-ão mais evidentes. Com a diminuição do contingente deliberativo, podem-se visualizar quais são os sujeitos que sustentam determinadas argumentações, quais suas influências e seus possíveis efeitos na população local (SARTORI, 1994).

A prática democrática tem demonstrado que existem situações em que a deliberação pela maioria pode incidir em um tipo de tirania da maioria, decorrente do predomínio de interesses de uma vontade que agrida direitos sociais, individuais ou até mesmo garantias constitucionais (SILVA, 2011). Existem duas formas principais de distorção do interesse de maioria, a maioria autoritária e a falsa maioria. A primeira, também chamada de tirania da maioria, assemelha-se com os possíveis problemas que se originam de uma supremacia arbitrária do direito público. Uma decisão calcada na vontade da maioria pode decidir o futuro de uma sociedade, portanto, se essa maioria estiver de acordo para oprimir minorias ou violar ideais constitucionais em seu benefício, o procedimento deliberativo terá sido a via para a legitimação de atos opressores e antidemocráticos.

A preocupação com o direcionamento correto do interesse público constitui-se devido à forma caótica com que atuam os organismos estatais a que competem atender as demandas dos cidadãos. Como aponta Leal (2005, p. 403-404):

Tal cenário vai explicitar os déficits de legitimidade, identidade e eficácia não só das instituições tradicionais da democracia representativa (Parlamento, Poder Executivo e Poder Judiciário, participação popular através exclusivamente do escrutínio, etc.), em face o esvaziamento político-social de suas ações, dando lugar às estratégias instrumentais de gerenciamento técnico-burocrático de corporações e projetos econômicos de minorias, mas fundamentalmente a ausência de ocupação dos espaços de deliberação e execução do projeto emancipatório e cívico-republicano dos cidadãos constitucionalizados.

Podem-se apontar alguns exemplos para ilustrar a realidade dessa preocupação, inclusive dois deles, o primeiro e o último, já debatidos em outros momentos deste trabalho. Um exemplo já dado anteriormente: ao se supor uma discussão em assembleia sobre destinação do orçamento municipal, apresentando-se as possibilidades de realização de projetos de um centro integrado para a

proteção da criança e do adolescente ou para reforma e construção de rodovias. É evidente que a maioria terá significativa tendência a deliberar em favor do projeto para rodovias, deixando para trás projetos que poderiam beneficiar minorias a fim de privilegiar projetos de desenvolvimento econômico.

Outro exemplo pertinente é do investimento em reformas urbanas de áreas de segregação espacial. É frequente perceber o desinteresse da maioria da população em promover a saúde e a qualidade de vida de populações carentes e em situação de exclusão social.

Com isso, fica claro que a maioria possui interesses definidos, os quais muitas vezes podem ser previstos com uma rápida análise sociopolítica e que possuem um potencial definitivo quando da deliberação tanto em favor da democracia quanto contra ela. Então se questiona: Como prevenir essas possíveis distorções da deliberação democrática ao se buscar os interesses da maioria?

A ideia dos princípios constitucionais e das normas constitucionais é que servirão como um anteparo democrático diante da vontade da maioria, para que não viole os ideais do Estado Democrático de Direito (PETTIT, p. 1997). Para evitar que a vontade da maioria se sobreponha aos princípios constitucionais e que sufoque as minorias, ao violar seus direitos individuais e/ou coletivos, as normas constitucionais impõem limites a deliberações realizadas pela maioria.

Sendo assim, a vontade da maioria somente poderá ser deliberada quando respeitar aos princípios constitucionais e às normas constitucionais. Assim, a administração pública pode limitar o interesse da maioria e defender o interesse da minoria. Como nos exemplos citados anteriormente, a maioria não poderá deliberar em favor de rodovias em detrimento de projetos que venham beneficiar a criança e o adolescente, visto que o artigo 227 da Constituição Federal aponta que é de absoluta prioridade assegurar à criança e ao adolescente a garantia de seus direitos fundamentais. Da mesma maneira, a urgência do desenvolvimento não pode afastar os procedimentos que assegurem a proteção do meio ambiente, que é objeto do artigo 225 da Constituição Federal, ou afastar as garantias constitucionais de proteção às comunidades indígenas.

Posto que os diferentes tipos de interesse podem estabelecer conflitos, deve-se avaliar como a supremacia responde à colisão entre interesses privados e públicos ou destes com os interesses de maioria. Sabe-se que o interesse público, em princípio, não está em conflito com o interesse particular. Ambos devem estar em

consonância e o “conflito de princípios ou conflito de regras manifesta-se quando duas normas, utilizadas independentemente, trazem resultados inconciliáveis uma com a outra, ou seja, conduzem à concretização de dois juízos normativos que se contradizem” (DERANI, 2008, p. 26).

O interesse público, como já exposto, visa garantir os direitos fundamentais dos indivíduos e muitas vezes são alcançados por intermédio da realização de interesses de particulares. “Não é, portanto, de forma alguma, um interesse constituído autonomamente, dissociado do interesse das partes” (MELLO, 1998, p. 71). O dito princípio traz uma série de consequências, dentre elas a posição privilegiada do órgão administrativo nas relações com particulares e a presunção de veracidade dos atos administrativos. O interesse público primário é o parâmetro para ponderação de um conflito de interesses, sendo dotado de vontade constitucional e permeado de valores fundamentais que o intérprete deve preservar e promover (BARROSO, 2010); mas não deve ser percebido como supremo aos demais interesses.

Portando, pode-se dizer que, quando houver colisão entre o interesse público e o interesse da maioria, prevalecerá o primeiro. Todavia, volta-se a questionar se não estaria o interesse público dando subsídio a uma atuação estatal autoritária. Nesse caso, não se caracteriza qualquer forma de autoritarismo, pois a intervenção estatal está legitimada em preceitos constitucionais, ou seja, o interesse público está revestido constitucionalmente, o que elimina a possibilidade de haver falsos interesses públicos travestidos de interesse público a fim de privilegiar interesses oligárquicos ou de lócus de poder.

Dessa forma, é necessária a formatação de um poder constitucional atuante para a garantia de desenvolvimento e incremento da organização urbana local. Por ora, tratou-se sobre uma perspectiva subsidiária para a deliberação das necessidades e dos problemas sociais a partir das localidades como uma forma de melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas de organização e planejamento urbano para reduzirem-se os espaços de segregação espacial nos municípios brasileiros. Em seguida, tratou-se especificamente dos conflitos de interesses que podem se insurgir nas argumentações deliberativas decisivas ao futuro de uma sociedade.

A partir desses argumentos, ficou claro que, tanto para os conflitos de interesses entre o público, o privado e o interesse de maioria, a resposta para a

manutenção do Estado Democrático de Direito dá-se na seara constitucional. Portanto, ao se falar de desenvolvimento e incremento das de garantias constitucionais que vinculam a um planejamento urbano em prol da saúde urbana, poder-se-ia observar, por analogia, as determinações obrigatórias estabelecidas pela emenda constitucional número 29, de 13 de setembro de 2000. Essa modificação legal deu uma nova redação às exceções da autonomia constitucional dada aos Estados e aos Municípios, nos artigos 34 e 35 da Constituição, como trabalhado anteriormente. Igualmente, mostra um exemplo efetivo de norma constitucional que age diretamente sobre a atuação dos entes federativos e que viabiliza um monitoramento da destinação orçamentária desses órgãos estatais (CAMPELLI, 2007).

Porém, ao se observar a interface entre o interesse público e o interesse privado, em um momento prático dessa inter-relação, tem-se, também, o interesse da maioria. Encontram-se situações de conflito de interesses, às quais, via de regra, deve-se sobrepor o interesse público sobre os demais. O interesse público, porém, deve ser consoante com a democracia constitucional, respeitando a pluralidade e afastando a possibilidade de um interesse público autoritário, para que se garanta o interesse privado representante da unidade individual, o cidadão, e os interesses de coletividades majoritárias desde que respeitem aos ideais constitucionais.

Em um Estado Democrático de Direito, o cumprimento dos interesses públicos concretizará, concomitantemente, os interesses privados, pois, como foi demonstrado, o interesse público coaduna-se com os interesses privados estabelecidos pela Constituição Federal. Da mesma forma, respeitar-se-á o interesse da maioria, quando se apresentar em procedimentos deliberativos democráticos, todavia somente vai prevalecer quando estiver de acordo com o interesse público e, ao mesmo tempo, não agredir interesses privados protegidos pela Constituição (interesse público primário). Em uma audiência pública, por exemplo, quando já se garantiu o percentual mínimo destinado à educação, à saúde e a outras obrigações constitucionalmente prioritárias, somente doravante essas deliberações, destinam-se verbas para satisfazer os interesses da maioria, que não são análogos às obrigações constitucionais.

O interesse público existe de forma a viabilizar a realização dos interesses privados constitucionais e não um interesse público pelo público, o Estado pelo Estado. A finalidade das ações Estatais não pode encontrar-se em si mesma, mas

no indivíduo e na sociedade; as pessoas não existem para servir aos poderes públicos ou à sociedade política, mas, ao contrário, estes é que se justificam como meios para a proteção e à promoção dos direitos humanos (SARMENTO, 2010).

É importante, portanto, um poder local relacional que interaja com outros entes federativos, pois, se forem trabalhadas competências absolutas dos entes federativos, sem qualquer comunicação, possibilitar-se-á a legitimação dos interesses de maiorias que estão em conflito com o interesse público. Quando o Estado Juiz, que representa a constituição nacional, o poder nacional, interfere no poder municipal para fazer o contingenciamento financeiro, barrando a aplicação de determinada rubrica orçamentária para utilizar as verbas para reformas urbanas em bairros de segregação social a fim de melhorar a qualidade de vida e a saúde do cidadão, estão se concretizando princípios constitucionais a partir da comunicação entre sistemas nacional e local. Ao mesmo tempo, estarão sendo restringidos os interesses da maioria que podem se demonstrar contrários aos da Constituição e muitas vezes representando os interesses das oligarquias locais que fazem a maioria expressa aos seus interesses (MIRANDA, 1992).

O espaço democrático, que pode ser traduzido em espaço nacional, regional e principalmente local, não pode ser um palco de consagração da tirania da maioria, senão isso acarreta, necessariamente em um ambiente de legitimação dos interesses oligárquicos. Essa situação rompe com toda a lógica democrática, pois, durante o processo deliberativo, principalmente quando realizado de forma subsidiária, é preciso que se analise não apenas a questão das competências dos entes federativos na dimensão vertical, mas também entender a dimensão horizontal.

Dessa feita, uma nova e qualificada relação entre as instituições administrativas e a sociedade deve ser criada para que efetivar o empoderamento social e fortalecer a democracia participativa ao eliminar maiorias cooptadas. Em algumas ocasiões, por exemplo, poderes locais cooptam pessoas para participarem de assembleias de plano diretor para criarem uma falsa maioria – por discursos de poderes que venham desrespeitar aos preceitos constitucionais (OLIVEIRA, 2005).

Eventualmente, o interesse público pode coincidir com o da maioria. Nesse caso, é um momento feliz, pois se aplica o interesse da maioria de acordo com os preceitos constitucionais e consagra-se a democracia. Quando a maioria, no entanto, afasta-se das prioridades constitucionais, deixa-se a maioria de lado e

aplicam-se as prioridades constitucionais, pois as garantias constitucionais não estão à mercê das maiorias eventuais. Se assim fosse, dificilmente ter-se-ia um investimento de 15% do orçamento municipal na saúde local que, diante o descumprimento desse interesse público, sancionam-se as leis pertinentes sobre a gestão municipal e seus gestores. Da mesma forma, é obrigatório o investimento de 25% à educação, pois a cultura brasileira e os interesses da maioria infelizmente não mobilizam um Estado em prol da educação; assim como no que tange à saúde, é importante a pressão constitucional para o fomento dessa área. Igualmente são pertinentes e urgentes outros tantos fatores que tratam da valorização da pessoa humana, por isso a fiscalização obrigatória da administração pública a não deixar para trás os cuidados pelo interesse público e pelo interesse privado, revestido de pessoa coletiva individualizada.

Para tanto, se faz essencial a democracia administrativa, onde seja possível conciliar o interesse da maioria frente aos limites constitucionais impostos na Constituição Federal de 1988. Deve-se chamar a atenção, em especial das políticas urbanas, da saúde preventiva em detrimento de deliberações voltadas para interesses momentâneos, como eventos dispendiosos para administração pública, sem qualquer retorno ou atendimento as questões constitucionais.

Portanto, tais situações poderão ser melhores articuladas quando houver a efetiva participação do cidadão na gestão das políticas públicas, com isso, tal proposta se coaduna com a ideia de democracia administrativa, onde melhor se relaciona com a concepção de direito social como um processo de apropriação do espaço público estatal pela sociedade. Neste aspecto, a Constituição Federal brasileira apresenta diversos espaços de abertura à participação da sociedade, seja através de referendo, plebiscito, em uma perspectiva subsidiária vertical, bem como em uma perspectiva horizontal como no caso das audiências públicas (HERMANY, 2012).

Dessa forma, a democracia administrativa, conforme se pode verificar segundo (MIRANDA 1996b), há divisão em dois sentidos: a democratização dos procedimentos administrativos e da gestão dos serviços ou das estruturas organizacionais da Administração. Esta modificação na estrutura da Administração Pública, no sentido de uma maior abertura para a manifestação do controle social – participação -, mostra-se essencial para a vinculação do ordenamento jurídico com a

proposta de um direito social condensado numa estrutura estatal democrática (HERMANY, 2012), conforme passaremos a analisar na sequência.

2.4 O Direito Social Condensado e a participação social na administração pública

Efetuada as necessárias conexões entre a subsidiariedade administrativa horizontal e a teoria da democracia – ênfase na perspectiva administrativa – é possível também articular os pressupostos essenciais da presente dissertação com a ideia de direito social de Gurvitch. Isso porque, o autor, em especial na hipótese de direito social compatível com uma estrutura estatal democrática, desloca o eixo de legitimação das decisões públicas para uma intensa participação da sociedade na construção da agenda.

A teoria da democracia administrativa de Jorge Miranda destaca o cidadão como centro do processo de tomada de decisões públicas e a noção de direito social, não enquanto conteúdo de direito, mas sim enquanto estratégia de formulação das políticas públicas, assume contornos muito próximos. Assim, quanto maior o grau de subsidiariedade administrativa horizontal, maior o nível de apropriação da sociedade no espaço público local, o que se traduz na democracia administrativa, maior será o nível de eficiência das respectivas políticas públicas.

Gurvitch constrói a sua ideia de direito social condensado através de uma atuação destacada do cidadão participando ativamente das decisões públicas, passando a ser autor das tomadas de decisões públicas e não mais como mero cliente do Estado. Desse modo, seu grau de comprometimento com os resultados das políticas públicas será maior, uma vez que se coloca em posição de gestor, fiscal e destinatário das mesmas (PEREIRA, 2014)

A proposta de direito social condensado de Gurvitch nasce como uma alternativa à concepção individualista de pensamento jurídico, objetivando estreitar as relações entre direito e realidade social, trazendo à tona o contexto social ao qual o indivíduo se insere. Cabe ao Estado a prerrogativa de promover e regular o bem-estar social (MORAES, 1997).

Gurvitch (2005, p.14) o direito social é conceituado da seguinte forma:

El derecho autónomo de comunión por el cual se integra de um modo objetivo cada totalidad activa, concreta y real, que encarna un valor positivo, derecho de integración (o si prefiere de inordenación –sic-) tan distinto del derecho de coordinación (orden de derecho individual) como del derecho de subordinación.

Do mesmo modo, o direito social tem sua gênese espontânea, independente de Estado e seu aparato jurídico, havendo várias possibilidades de interação entre ambos. Sendo assim, a concepção de direito ligado unicamente ao indivíduo isolado deixa de ser considerada, passando a olhar os grupos sociais que se insere. (MORAIS, 1997). O direito social objetiva superar a limitação estatal, tornando regras em normas no conjunto social, sem a imposição advinda do Estado (HERMANY, 2007).

É em decorrência dessa superação que o direito social se apodera de características capazes de aproximá-lo deste paradigma inter-relacional estabelecido entre Estado e sociedade, sem que, para tanto, seja removido dos órgãos estatais seu poder decisório. Neste viés, eleva-se as possibilidades de manifestação bem como os mecanismos de controle cidadão no que tange os atos da administração (HERMANY, 2007).

É o entendimento de Gurvitch (2005, p. 21), o qual afirma que:

La “manifestación más pura de lo “social” consiste en un movimiento contínuo de participación interpenetrante de lo múltiple en el uno y del uno en lo múltiple, correlación indisoluble del todo y de sus partes que se engendran recíprocamente. (grifo do autor)

Logo, nessa nesta perspectiva seria um direito de comunhão, de coletividades, um direito interior onde não há separação entre produtores e consumidores e cuja efetividade não está atrelada à ideia de sanção incondicionada, como repressão ao comportamento desviante. (MORAIS, 1997)

Seguindo esta construção teórica, Gurvitch (2005, p. 27) demonstra que o direito social tem como característica a participação de um todo quando diz que:

La relación jurídica, instituída por el derecho social, se caracteriza na participación directa de la totalidad, ya esté organizada o no. [...] El poder que sirve de expresión al derecho social es un poder puramente objetivo de integración en el todo.

Com efeito, o direito social se apresenta como uma ordem integrativa, haja vista estar construído sobre a confiança compartilhada entre os membros do grupo, seus esforços comuns e a ajuda mútua. Por meio deste caráter comum e comunitário é possível estabelecer os limiares entre a ordem integrativa, de um lado, e as ordens coordenativas ou subordinativas, de outro (MORAIS, 1997).

A proposta de Gurvitch em torno de uma nova teoria de direito social supera a vinculação do direito ao processo legislativo oficial, estendendo à sociedade a atribuição reguladora bem como o controle das decisões, haja vista o estreitamento da relação do direito com a vida social. Neste viés, afirma o autor (1968, p. 239) que “a vida do direito se encontra ligada à vida social por laços ainda mais estreitos e íntimos do que aqueles que unem esta última à vida moral e mesmo à vida religiosa” (GURVITCH, 2005).

Conforme visto anteriormente, o viés sociológico adotado por Gurvitch para o processo de regulação, segundo o próprio autor (1968, p. 256), preconiza que o “centro de desenvolvimento do direito, na nossa época como em qualquer outra, não deve ser procurado nem na lei, nem na jurisprudência ou na doutrina, nem, de modo mais geral, num sistema de regras, mas sim na própria sociedade”. Todavia é necessário atentar que o Direito Social se manifesta de modo diversificado, com especial enfoque no Direito Social Puro e no Direito Social Condensado. Segundo Gurvitch (2005, p. 60), o primeiro é aquele que “cuando cumple la función de integrar los miembros en el todo sin recurrir a una coacción incondicionada”.

O direito social se caracteriza por sua pureza e independência. Quando é posto em conflito com o direito estatal, este demonstra possuir equivalência ou mesmo superioridade, como ocorre, por exemplo, com os direitos internacional e econômico. Gurvitch (2005, p. 70-72) expõe este entendimento considerando o Direito Social Puro como:

[...] como sometido a la tutela del derecho estatal, cuando en caso de conflicto con este último, el derecho social puro debe cederle el lugar e inclinarse ante el [...] se manifiesta [...] en los ambitos del derecho privado.
Ex: reunión de juego, un equipo de deporte, una orquesta; propiedad de sociedad en comandita.

Em relação ao Direito Social Condensado, Gurvitch (2005, p. 32-33) se refere nos seguintes termos:

El poder, en un Estado Democrático, no es un poder de dominación, sino de integración en la comunidad política subyacente; está fundado sobre el derecho social que se desprende de esta comunidad y no sobre un derecho de subordinación [...] derecho social condensado ligado a una coacción incondicional, derecho netamente distinto del derecho social puro, que dispone sólo de la coacción condicional.

Feitas as exposições, é possível avaliar a distinção entre o Direito Social Puro e o Direito Social Condensado, o primeiro enquanto aspecto de validade e reconhecimento, capaz de superar os regramentos estatais quando em colisão, e o segundo como pacto comunitário em prol do bem comum, capaz de unir os indivíduos e comprometê-los no seu cumprimento por sua vontade, desvinculada de uma fonte irresistível de coação.

Conforme visto anteriormente, Gurvitch (2005) preconiza que a sociedade é capaz de criar autonomamente o próprio ordenamento jurídico, este contendo o regramento para guiar a vida interna da comunidade. Ligando de forma direta e imediata os aspectos democráticos com o direito social, o autor desenvolve a teoria basilar do Direito Social Condensado. No mesmo sentido, Hermany (2007, p.47) afirma que “trata-se de um conjunto normativo resultante do complexo de relações que permeiam a sociedade, através das organizações oriundas da cooperação e de sua auto-organização”.

O direito social possui em sua essência a eficácia e a vigência oriunda da democracia, manifestada de maneira legítima pela própria sociedade a qual irá regular. Sendo assim, a efetividade desse regramento se desvincula do viés coativo para se unir com um processo social de inserção e de auto-regulamentação (GURVITCH, 2005).

Contribuindo neste entendimento, Hermany (2007) menciona que, sendo o direito decorrente de um fato social, sua legitimidade nasce e se consolida por meio da própria sociedade. Assim, em uma lógica reflexiva, os indivíduos que antes eram tidos como destinatários do direito passam a ocupar posição de co-autoria da sua produção, reforçando, conseqüentemente, a legitimidade normativa em decorrência desse processo regulamentar nascido do consenso social.

A compatibilização desta teoria de direito social com o amparo da constituição possibilita que a sociedade atue de maneira reflexiva, buscando na coordenação um elemento integrador que realize os princípios constitucionais. Para

tanto, é necessário que exista um enorme compromisso social em prol da democracia (HERMANY, 2007)

Morais (1997, p. 76), ao descrever o direito social condensado de Gurvitch, afirma que mesmo:

uma ordem normativa sancionada pode ser tida como uma ordem de integração social na medida em que esta normatividade seja penetrada pelo direito social da comunidade subjacente, através da incorporação pela ordem jurídica estatal das regras produzidas pelos grupos sociais, ou seja, o direito social que seria puro e independente se se mantivesse alheio ao ordenamento do Estado é transmutado em ordem jurídica deste, mantendo, contudo, sua origem.

A ideia de direito social, quando relativizou sua pureza, possibilitou a criação de meios capazes de conectar processos que integram e coordenam os atores sociais em processos organizacionais da sociedade, assegurando o cumprimento das garantias mínimas previstas no texto constitucional (HERMANY, 2007).

Extrai-se dessa consideração que, para ser possível consolidar o direito social condensado de maneira efetiva, é impreterível uma atuação pautada na democracia pelos agentes sociais envolvidos, sempre com atenção aos princípios constitucionais. Desse modo, a ideia de direito social condensado está inserida em um contexto de gestão compartilhada associado ao preenchimento dos espaços do poder público pelos indivíduos que compõem a sociedade civil, contribuindo nas deliberações públicas (HERMANY, 2007).

A atuação conjunta dos atores sociais e do Estado na produção normativa resulta no fortalecimento daqueles e na validação das regras. Decorre daí a grande importância deste novo processo inter-relacional de Estado e sociedade na medida em que “supera os limites da produção oficial e positivista, chegando a uma concepção mais ampla da obtenção do consenso social e da legitimidade”, em razão de que se refere do todo decorrente do “complexo de relações que permeiam a sociedade, através das organizações oriundas da cooperação e de sua auto-organização”. Significa, pois, a legitimação por meio da integração social (HERMANY, 2007)

Diante do exposto, para que seja possível construir um direito social, é necessário que se crie um novo (re)dimensionamento do acordo social consigo mesma, além de redefinir a conexão do Estado com a sociedade por meio de mecanismos de cooperação e inter-relacionamento. Para Hermany (2007), a proposta do direito social busca a articulação por meio de diversos métodos o

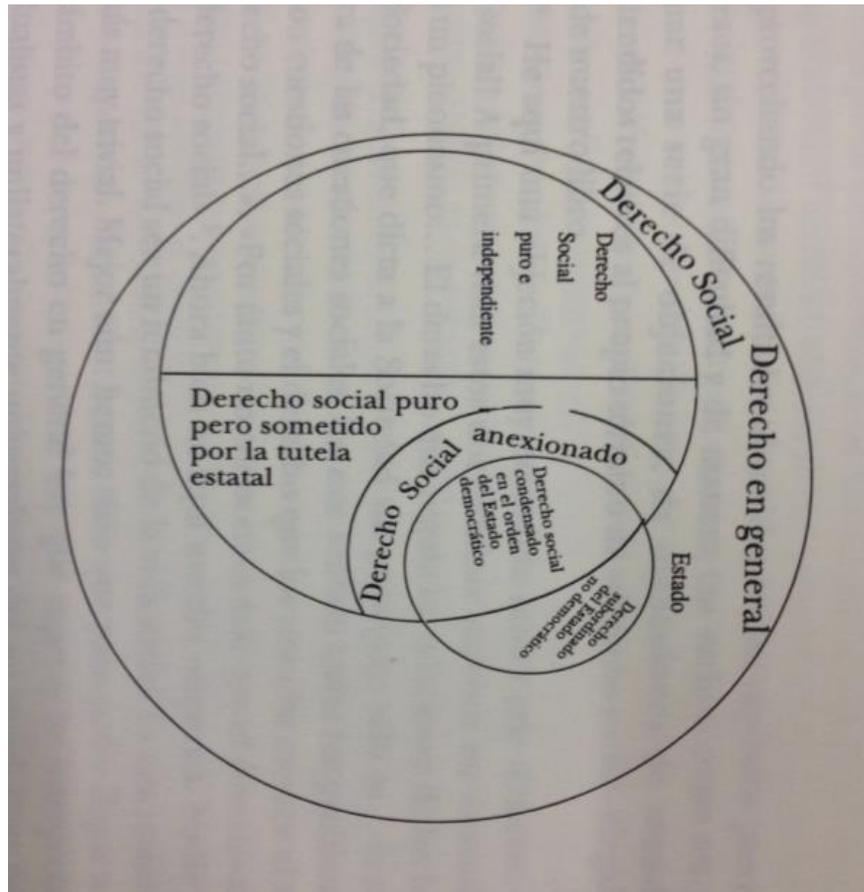
reconhecimento das situações de crise estatal, sem que o mesmo venha a ser superado. O sucesso dessas práticas certamente elevará a legitimação das decisões públicas através das ações integrativas com a sociedade por intermédio da participação.

Segundo Gurvitch (2005) a estrutura normativa que tem por base a atuação direta da sociedade expressando sua vontade em sua criação, representa um contexto de Estado Democrático. Fazendo algumas pontuações, Hermany (2007, p. 34) repassa algumas características fundamentais inseridas na proposta de Gurvitch, entre as quais:

especialmente em relação à noção de direito social como uma estratégia de integração e não de dominação. Neste sentido, o autor (Gurvitch, 1932) é enfático ao destacar que todo o direito de subordinação representa uma deformação do direito de integração social. Dessa forma, a proposta de um direito social que mantenha a compatibilidade com o Estado só pode ser encontrada a partir da noção de direito social condensado numa ordem estatal democrática. Em vista disso, esta conciliação não corresponde à manutenção das estruturas tradicionais, mas sim à concretização do princípio democrático e à atribuição de sentido ao princípio da cidadania, através de uma articulação discursiva da sociedade. Nesta perspectiva, o texto constitucional, forte em seus princípios, constitui-se, indubitavelmente, no referencial interpretativo, a partir do qual se verifica uma abertura da atividade hermenêutica para além da esfera jurisdicional.

Conforme se observou no decorrer da explanação, a proposta de um Direito Social Condensado de Georges Gurvitch tem como pressupostos básicos a participação social direta nas decisões públicas e a conseqüente legitimação das ações estatais. Demonstra-se a proposta de Gurvitch (2005, p. 165), onde a partir do esquema abaixo, apresenta de forma ilustrativa a integração entre o Estado Democrático e o Direito Social, através de uma intersecção entre as duas esferas integrantes do direito num sentido lato, quais sejam, a social e estatal, conforme abaixo:

Figura 01: esquema de integração entre o Estado Democrático e o Direito Social



Fonte: GURVITCH, 2005.

Conforme exposto, a proposta de direito social condensado é compatível com a proposta da presente dissertação, tendo em vista que compatibiliza a participação da sociedade no espaço local como estratégia de relacionamento entre Estado e sociedade quanto às políticas públicas de habitação.

Constituem-se pressupostos teóricos que sustentam a presente dissertação, qual seja, a articulação da subsidiariedade administrativa horizontal, com a consequente valorização do espaço mais próximo do cidadão, e teorias correlatas como a democracia administrativa – essa com base em Jorge Miranda – e a ideia de direito social de Gurvitch, em sua hipótese de direito social condensado, que articula participação da sociedade com a estrutura democrática de poder.

Partindo das definições trazidas até o presente momento, o capítulo seguinte fará uma análise histórica e legal a respeito da urbanização brasileira e os resultados desse processo durante os dias atuais, para que se possa, mais adiante, abordar as políticas públicas habitacionais. Para tanto, será utilizado como autor que sustenta estas avaliações Milton Santos, o que contribui para uma abordagem interdisciplinar fundamental para a cientificidade deste estudo.

3 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Ao se trabalhar com a urbanização, é preciso ter em mente que esta se trata do resultado de um processo que remonta as suas origens a um passado distante. Desse modo, o presente capítulo se encarregará de fazer uma análise histórica deste processo, bem como os seus resultados, a fim de construir o cenário em que nos encontramos em relação à questão urbanística. Ainda, será trazida a evolução do direito urbanístico através dos diversos diplomas legais que o regulam, para que se possa compreender as implicações jurídicas que marcaram a regulação fundiária e o acesso à propriedade em nosso país.

As cidades brasileiras, assim como as cidades da América Latina, tiveram seu desenvolvimento marcado pelo desprezo do Poder Público fato que, conseqüentemente, criou uma situação de irregularidade/ clandestinidade na ocupação do solo, uma cidade segmentada, excludente das camadas menos favorecidas, entre tantas outras perversidades.

Durante um longo período de tempo, o Brasil teve, como principal atividade econômica, a agricultura. A grande extensão de terras, o clima adequado, a mão de obra em abundância e barata, entre outros fatores, colaboraram para o desenvolvimento de atividades dessa natureza.

Num primeiro momento de urbanização brasileira, o Recôncavo da Bahia e a Zona da Mata do Nordeste foram as localidades que deram os primeiros passos em direção à urbanização. Salvador assumiu posição de destaque, pois comandou a primeira rede urbana das Américas. Mas, nesse período, o que se observa é muito mais a geração de cidade do que um processo de urbanização, sem a devida preocupação com questões ambientais, parcelamento do solo adequado, função social da cidade e da propriedade, etc. A criação de cidades estava subordinada a uma economia natural, e ainda eram muito fracas as relações entre os lugares, consequência da grande extensão de terras que o país possuía. A expansão da agricultura comercial e a exploração mineral serviram de base para a ampliação das relações entre as localidades e impulsionaram o surgimento de cidades litorâneas e no interior do país. O processo de urbanização recebeu uma nova lógica com a mecanização da produção de cana-de-açúcar, e com a mecanização do território (SANTOS, 1983).

Por muitos séculos, não havia, no território brasileiro, uma efetiva preocupação em criar relações entre os espaços que faziam parte do território nacional. São Paulo, num processo que impulsionou o ciclo do ouro no século XVIII, foi a única cidade a preocupar-se com o comércio interno, o que gerou um crescimento na aglomeração de moradores, sem planejamento, tampouco aprovação oficial. É a partir desse período que a urbanização brasileira cresceu, a ponto de os fazendeiros e senhores de engenhos virem morar na cidade, porém a maturidade veio um século depois (LEAL, 2003).

A chegada da família real ao Rio de Janeiro, em 1808, e a abertura dos portos ao comércio externo impulsionaram um crescimento mais acelerado das cidades brasileiras. Isso ocasionou obras de melhoramento do espaço urbano, tais como pavimentação, fornecimento de água, entre outras. Essa atenção dirigida às cidades, embora fosse chamada de urbanismo, não se interessava pelas suas complexidades, apenas dizia respeito à arte de decorar e planejar as cidades. Dessa forma a palavra *urbis*, derivada do latim, que significa cidade, surgiu como “a arte de tornar as cidades belas e harmoniosas. É, então, disciplina complementar à arquitetura; se preferirmos, uma arquitetura de conjunto” (LEAL, 1998).

A partir da segunda metade do século XIX, quando esta geografia começou a ser substituída, favorecida pela produção de café, o Estado de São Paulo se tornou o polo dinâmico de vasta área que abrangia os estados mais ao sul e incluía, ainda que de modo incompleto, o Rio de Janeiro e Minas Gerais. Segundo Santos (1983, p. 25-26), este fato teve como consequência profundas modificações materiais e estruturais:

De um lado, a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação de meios de comunicação atribuem uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro. De outro lado, é aí também onde se instalam sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez.

Porém a integração entre espaço e mercado era limitada, pois apenas uma parcela do território nacional participava. Nas áreas onde ocorreu essa integração, acentuou-se a divisão do trabalho, fato que contribuiu para o crescimento dos subespaços envolvidos nesse processo e na crescente diferenciação em relação ao resto do território brasileiro. Foi nesse cenário que a industrialização se

desenvolveu, atribuindo ao Estado de São Paulo o polo dinâmico industrial, fato que permanece nos dias de hoje. Este primeiro momento durou até a década de 30, quando o Poder Público impulsionou a industrialização de maneira inaugural, e o mercado interno iniciou um papel crescente na elaboração de uma lógica econômica e territorial (SANTOS, 1983).

Como pode ser visto, existe uma estreita relação entre os processos de urbanização e de industrialização na história do nosso país, onde ambos crescem proporcionalmente e paralelamente. Adiante, veremos como se dá a relação entre os processos de urbanização e de industrialização, bem como os seus efeitos sociais.

3.1 Urbanização e Industrialização

Dando seguimento aos estudos deste trabalho, o presente tópico se debruçará na tarefa de traçar os contornos da inter-relação histórica entre o processo de industrialização e urbanização em nosso país. A partir daí, será possível visualizar as razões que levaram a nossa sociedade ao contexto urbano que presenciamos atualmente, além de possibilitar o diagnóstico das causas e as consequências nocivas e benéficas destes processos para as demandas fundiárias e a ocupação do solo nacional.

A partir de 1940-1950, o termo industrialização deixou de ser meramente criação de atividade industrial nos lugares e passou a assumir um sentido mais amplo “como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas” (SANTOS, 1983), fato que impulsionou a terceirização e ativou o próprio processo de urbanização. Esse novo processo instalou-se em escala nacional e, assim, estabeleceu-se uma urbanização sustentada nas cidades médias e maiores, principalmente nas capitais de estados.

A urbanização associada com a industrialização, ambas entendidas como fenômeno social, provocaram profundas modificações na estrutura do emprego na América Latina, mas como bem destaca Castells (1983, p. 96), esta mudança se originou mais “pela integração de uma parte da população agrícola no setor terciário” do que pelo processo de industrialização.

A relação entre o processo de industrialização e o processo de urbanização verificou-se em todo o mundo capital e foi tão significativa que Henry Lefebvre afirma que o primeiro foi indutor do segundo, de modo que, entre os induzidos, estão os problemas relativos ao crescimento urbano. Porém adverte Lefebvre (2001, p. 04) que a cidade preexistiu à industrialização: “Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade”. Mas no período anterior à tal industrialização, a cidade era usada principalmente como local de “festa”, o que a consumia improdutivamente, “sem nenhuma vantagem além do prazer e do prestígio”. Assim que a cidade era utilizada pelos grupos dirigentes.

Tendo em vista a relação industrialização/urbanização, verifica-se, de acordo com dados oficiais do IBGE (2016, www.ibge.gov.br), que o processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma muito veloz e agressiva.

O século XX foi caracterizado, no Brasil, por um intenso processo de urbanização iniciado em meados do século e fortalecido a partir de 1960. A parcela de população urbana passou de 31,2% em 1940 para 67,6% em 1980. A mudança de país predominantemente rural para urbano ganhou velocidade no período 1960-1970, quando a relação se inverteu: dos 13.475.472 domicílios recenseados no Brasil em 1960, pouco menos da metade (49%), se situavam nas áreas urbanas; em 1970, quando foram contados 18.086.336 domicílios, esse percentual já chegava a 58%.

A consequência do aumento de 31 para 67,6%, entre 1940 e 1980, foi a supervalorização dos lotes urbanos, e, por conseguinte, uma mercadoria cara, inacessível para grande parte da população urbana. A urbanização brasileira foi mais veloz que a industrialização, e assim restaram apenas os lugares mais distantes da cidade para uma grande camada da sociedade, lugares estes sem infraestrutura adequada para moradia, sem serviços públicos, muitas vezes áreas de preservação ambiental, mas, infelizmente, a única opção que o mercado informal podia oferecer-lhe para fins do exercício do direito à moradia.

A Revolução Industrial impulsionou o crescimento das cidades, as quais passaram a ser as grandes produtoras de riqueza, pois abrigavam as indústrias que absorviam os trabalhadores rurais, que, por diversos motivos, migraram para o meio urbano. A falta de políticas agrárias fez com que as pessoas viessem para as cidades em busca de melhores condições de vida. A vida no meio rural era muito sacrificante, da mesma forma que a falta de serviços públicos como escolas, postos

de saúde, iluminação, água encanada, etc., estimulou o êxodo rural. As cidades, porém, não se encontravam preparadas para receber tão expressivo aumento populacional.

Nesse sentido, segundo Santos (1983, p. 10):

Ao longo do século, mas sobretudo nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a pobreza, cujo lócus passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade. O campo brasileiro moderno repele os pobres, e os trabalhadores da agricultura capitalizada vivem cada vez mais nos espaços urbanos. A indústria se desenvolve com a criação de pequeno número de empregos e o terciário associa formas modernas a formas primitivas que remuneram mal e não garantem a ocupação.

Assim, não houve uma correspondência no ritmo dos dois processos. E, quando a indústria não consegue absorver o número dos migrantes que vêm às cidades em busca de melhores condições de vida, ocorre a exclusão do mercado de trabalho formal e a segregação espacial/social.

Mas o aumento da população urbana também foi fruto do crescimento demográfico, provocado pelo aumento da natalidade e pela redução da mortalidade (o que se deve a progressos sanitários, melhoria nos padrões de vida e da própria urbanização). Tudo isso, somado, contribuiu para o forte movimento de urbanização.

De acordo está Leticia Marques Osório (2004, p. 18), para quem o processo de urbanização em toda a América Latina foi acelerado por dois fatores: a explosão demográfica e o êxodo rural. A explosão demográfica foi consequência das descobertas sanitárias que controlaram muitas doenças epidêmicas e descobriram a cura para tantas outras. O êxodo rural, por sua vez, de maiores dimensões, foi gerado pela ausência de políticas agrárias eficazes.

A autora também destaca o fato de que os países da América Latina são ricos em normas escritas e procedimentos democráticos, porém trata-se de democracias meramente formais, pois é gritante a falta de representatividade política das classes marginalizadas. A fragilidade democrática dos países da América Latina proporciona a perda do poder democrático estatal, e, por conseguinte, agrava a desigualdade social, tendo em vista que o Estado acaba sendo usado para privilegiar as classes mais abastadas que dominam tais países. Este cenário é herança da cultura política brasileira e latino-americana, tais como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo, personalismo e troca de favores (OSÓRIO, 2004).

Nabil Bonduki (1998, p. 297) também destaca que a ditadura “atrofiou o debate e o questionamento sobre o fato de parte significativa da cidade não receber benfeitorias urbanas”. Realmente, o debate acerca dos problemas da periferia, dentro os quais se destaca a irregularidade e a clandestinidade da maioria dos loteamentos (e as consequências que isso acarreta na vida dos indivíduos), começou a ganhar representatividade política após o fim da ditadura, quando surgiram as primeiras legislações e medidas para reverter a atual situação urbana do país. Por conseguinte, o fortalecimento das instituições democráticas aparece como uma das medidas para evitar e solucionar os problemas sociais.

O aumento da população urbana foi decorrência da industrialização maquinofatureira, e, por trás de tal industrialização, ocorreram mudanças estruturais profundas na sociedade. A indústria produzia em grande escala, por isso necessitava de um mercado capaz de absorver a produção. Diante dessa nova necessidade industrial, a cidade deixou de ser vista como sistema institucional e social autônomo e passou a se relacionar com outras cidades de modo a facilitar a circulação das mercadorias entre elas, regiões e países. Os lugares também se especializaram funcionalmente à medida que a sociedade se transformava e as redes urbanas se intensificavam, e, como não podia deixar de ser, a divisão territorial do trabalho foi se intensificando (SPOSITO, 1991).

Todas essas mudanças estruturais acarretaram outras, tais como desenvolvimento dos meios de comunicação e dos transportes e intensificação gradativa do consumo, até chegar ao que hoje é denominado de sociedade do consumo em massa. No decorrer do século XX, também se pode verificar a homogeneização dos valores culturais. A circulação rápida e fácil da informação, proporcionada por novos meios de comunicação, serviram para que fossem impostas necessidades de consumo uniformes, o que acabou atenuando as diferenças culturais (SPOSITO, 1991).

Como consequência, tem-se uma nova urbanização, que se fundamenta, principalmente, no aumento da quantidade de trabalho intelectual. A população brasileira se tornou mais letrada, por isso a ciência e a técnica se fizeram presentes em todas as atividades humanas. Nesse cenário, aumentou a procura pelo trabalho intelectual, fato que se justifica devido ao aumento da produção de bens não-materiais. Mais uma vez, segundo Santos (1983, p. 49), conduz-se “à ampliação da terceirização [...], que, nas condições brasileiras, quer dizer também urbanização”. É

importante salientar que, à medida que a população invadia as cidades, o setor terciário também se expandia, pois, a população urbana tem necessidade e hábitos diferentes da população rural, e, por conseguinte, o comércio e a prestação de serviços assumiram maior relevância.

Santos (1983, p. 49) destaca que no período entre 1920 e 1940, a população ocupada em serviços cresceu mais que a população economicamente ativa, que aumentou pouco mais de 60%. Os ativos do setor terciário cresceram quase 130%, pois eram 1.509.000, em 1920, e 3.412.000 em 1940. O setor terciário cresceu ao passo que o primário e o secundário sofreram uma diminuição. O crescimento da população urbana gera o aumento da demanda habitacional e de serviços referentes a esta demanda, como, água potável, rede de esgoto adequada, iluminação pública, etc.

A procura por planos de saúde, por pacotes de viagem, por educação, por informação aumenta à medida que se elevam os níveis de escolaridade e culturais da população, e na medida em que o Estado vai retirando de sua responsabilidade alguns destes itens, tal como ocorre com a segurança, com a educação e com a saúde. O consumo material também aumenta significativamente, pois as necessidades da população também são maiores. Aparelhos de celular, carros cada vez mais luxuosos, computadores, eletroeletrônicos moderníssimos, tudo isso faz parte das novas necessidades da classe média que se expande e até mesmo dos menos favorecidos que ocupam linhas de créditos para obterem itens relativamente supérfluos, mas, muitas vezes, impostos como de primeira necessidade.

Daí pode-se perceber a relação existente entre o aumento do trabalho intelectual e o aumento do consumo, tanto de bens materiais como não materiais. A ampliação do consumo consuntivo acarreta ampliação no consumo produtivo e isso se dá, segundo Santos (1983, p. 50) através da incorporação de ciência e de informação ao território rural:

À proporção que o campo se moderniza, requerendo máquinas, implementos, [...], intelectuais indispensáveis à produção, ao crédito, à administração pública e privada [...]. Com a modernização agrícola, o consumo produtivo tende a se expandir e a representar uma parcela importante das trocas entre os lugares da produção agrícola e as localidades urbanas”.

O que interessa, realmente, são as necessidades habitacionais da população, pois, com o aumento da população urbana, que, em grande parte é desprovida de recursos materiais suficientes para adquirir um lote urbano adequado para habitação, cabe ao setor público regular e prover moradia adequada para esta grande parcela da população. Na falta de políticas para tal, as mais diversas formas de provisão de moradia vão tomando conta das cidades como, por exemplo, favelas, cortiços, desmatamento de áreas de preservação ambiental, ocupação de vazios urbanos públicos ou particulares. Tais necessidades não podem prescindir de trabalho intelectual de engenheiros, de arquitetos, de urbanistas, de assistentes sociais, entre outras áreas do conhecimento.

A industrialização pela qual o país atravessou por volta dos anos 50 não foi um processo que ocorreu de forma natural, mas um processo determinado e imposto por interesses estranhos aos interesses sociais nacionais, que deixaram de lado características específicas do território nacional. Dentre as características deixadas de lado, destaca-se o fato de que, até este período, o Brasil era um país de economia agrícola, e as cidades não possuíam infraestrutura para receber o grande número dos migrantes do meio rural. Como consequência, hoje se observa uma cidade na qual a irregularidade e a clandestinidade são a regra na ocupação do solo urbano.

O surgimento de favelas e dos subúrbios está diretamente relacionado com a disparidade entre urbanização e industrialização, ou seja, o processo de urbanização não veio acompanhado pelo crescimento industrial capaz de absorver a mão-de-obra que migrou para as cidades. Neste caso, as estruturas agrárias foram dissolvidas, e os camponeses sem posses ou arruinados afluíram para as cidades com o objetivo de nelas trabalharem e encontrarem uma forma de subsistência, fato que não se consolidou, nos países latino-americanos e africanos (LEFEBVRE, 2001).

Esse fenômeno que os países subdesenvolvidos atravessaram, entre eles o Brasil, é denominado por Castells de hiperurbanização, ou seja, o nível de urbanização é superior ao que tais países poderiam alcançar normalmente tendo em vista o nível de industrialização. Neste contexto, a hiperurbanização é um obstáculo ao desenvolvimento sustentável, pois há a necessidade de grandes investimentos na estrutura urbana para atender a imensa concentração populacional, sem que haja o respectivo retorno por meio da produção (CASTELLS, 1983).

Diante disso, se percebe a estreita relação entre o “fenômeno da favelização” e a indução industrial, sendo que tal indução representa não apenas as instalações industriais, mas também tudo que liga um país às necessidades do mundo industrial. Neste contexto, segundo Santos (1982,p. 40-41):

a abertura de estradas, a disseminação dos meios de comunicação, os fatores psicológicos ligados a ambos, a alfabetização e os progressos sanitários, sem falar em outros fatores de ‘abertura’ – ou de fuga a uma economia ‘fechada’ – diretamente ligados ao progresso econômico, como a expansão da economia agrícola comercial. Todos esses fatores, ligados indiscutivelmente àquela ‘indução industrial’ e condicionados, também, pela estrutura da propriedade, levam a libertação de mão-de-obra no campo e à sua acumulação nas cidades, onde não encontram emprego: exatamente porque se trata aqui mais de indução industrial que de industrialização propriamente dita.

O Brasil e os demais países da América Latina presenciaram uma industrialização induzida pelo poder público e a serviço dos interesses privados de uma classe, com a criação de estradas que interligaram o país e, assim, garantiram a fluidez do território. Também houve investimentos no setor de comunicação (telefonia, correios, satélites). Tais medidas ofereceram a estrutura para o capital se expandir e, com isso, as cidades se tornaram mais atraentes que o campo, porém a população rural não sabia das dificuldades que encontraria no meio urbano, o qual não recebera investimentos para receber tamanho volume de novos habitantes. Por conseguinte, a “indução industrial” foi incapaz de absorver a mão-de-obra disponível nas cidades, inclusive pela falta de preparo técnico dos migrantes do campo.

Diante da inércia estatal, muitos problemas urbanos surgiram, dentre os quais o analfabetismo (pois não havia vagas suficientes nas escolas e tampouco incentivos), e, por conseguinte, mão-de-obra desqualificada, sem possibilidade de adequar-se às exigências do mercado. Os problemas de saúde pública agravam-se, pois à medida que não existe saneamento básico e postos de saúde suficientes para a população carente as doenças se multiplicam. A falta de emprego e os baixos salários também merecem destaque, tendo em vista que a oferta de mão-de-obra excedeu a necessidade das indústrias, e, conseqüentemente, surgiu uma população marginalizada, excluída da sociedade, da qual uma pequena parcela tentou retornar ao campo, sem incentivo do Estado, surgindo os movimentos de protesto como o MST (Movimento dos Sem-Terra).

Neste cenário de exclusão, conforme Santos (1982, p. 46), as favelas são:

o resultado da falta de alojamento, do desequilíbrio entre o número de casas construídas e o aumento incessante da população. O problema é tanto mais agudo porque o preço da construção aumenta mais depressa que o custo de vida em geral. Ora, como os salários são calculados na base do custo de vida tomado globalmente – quando o são – há, cada vez mais, desequilíbrio. Cada aumento de salário corresponde a ainda maior dificuldade para adquirir ou alugar um alojamento.

As pessoas moram em favelas, ou em cortiços, ou, ainda, em lugares inadequados para habitação, não por opção, mas pela falta de um planejamento de desenvolvimento urbano. Devido à forma inadequada como o Poder Público encarou a urbanização, as cidades foram invadidas por um número muito grande de pessoas desqualificadas atraídas pelas promessas da industrialização.

A migração dos pobres, principalmente para as grandes cidades, que abandonam o campo que se moderniza, cria uma espécie de “involução metropolitana”, pois os pobres criam formas econômicas menos modernas que pouco pesam no crescimento econômico. Com base nessa constatação, pode-se afirmar que o crescimento da população urbana não significa crescimento econômico ou geração de riqueza (SANTOS, 1983).

Assim, as cidades são chamadas para dar respostas eficientes às necessidades da população que não abandonou por completo os hábitos cultivados no campo. Por esse motivo, não se pode admitir que os fluxos globais se imponham sufocando as características e as necessidades locais. É necessário, diante da diferenciação entre as cidades, o diagnóstico de seus problemas e as soluções específicas para cada um deles pensadas a partir das especificidades locais. Ou seja, conforme o número de habitantes rurais ou intelectuais, cada cidade terá características particulares, assim como problemas específicos, que exigem soluções pensadas a partir da gestão municipal. Embora todas as cidades atravessem dificuldades semelhantes, há uma grande diferenciação entre as origens de tais problemas.

Cabe destacar, porém, que os problemas urbanos que as cidades vêm atravessando não podem receber tratamento simplista apenas sob a ótica do êxodo rural e da explosão demográfica. De fato, o que faltou foi um tratamento sério por parte do Estado e uma regulamentação mais rigorosa das relações empregatícias. Como bem leciona Sposito, os problemas de acesso à moradia dizem respeito à possibilidade financeira dos trabalhadores, ou seja, estão subordinadas “ao nível

salarial”²⁶. A elevação do piso salarial foi, segundo a autora, a solução encontrada pelos países da Europa ocidental (SPOSITO, 1991).

Outra faceta da questão urbana repousa no fato de que, na economia capitalista, tudo vira mercadoria, inclusive a terra. Assim, o preço do aluguel de um imóvel ou de sua aquisição depende das regras de mercado, dentre as quais a lei da oferta e da procura prepondera. Como nas cidades a concentração populacional é muito grande, os valores dos bens imóveis elevam-se, e tornam-se inacessíveis às famílias de baixa renda, as quais são obrigadas a recorrer ao mercado informal de lotes urbanos (SPOSITO, 1991).

Por último, a terceira questão que se apresenta refere-se às novas necessidades de consumo dos trabalhadores urbanos e de novos investimentos das cidades em infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, devido à alta densidade urbana. Ainda que o Estado seja o responsável pela implementação de tais serviços e bens, os recursos públicos são escassos (SPOSITO, 1991).

As cidades diferenciam-se conforme a diferenciação do trabalho que nelas vai surgindo. Quanto mais intensa for a divisão do trabalho, maior será a diferenciação entre as cidades ou até mesmo dentro delas, a ponto de uma divisão interurbana do trabalho. Não é por acaso que a tendência à aglomeração da população e da urbanização ocorreu com mais intensidade a partir dos anos 50, quando, segundo Santos (1983, p. 68), a “expansão e a diversificação do consumo, a elevação dos níveis de renda e a difusão dos transportes modernos, junto a uma divisão do trabalho mais acentuada” exigiram um aumento nos níveis de concentração demográfica e de atividade.

Atualmente, na visão de Milton Santos (1983, p. 67), não é recomendável criar uma relação de contrariedade entre campo e cidade. O mais adequado é a distinção entre Brasil urbano e Brasil agrícola, e o que caracteriza cada região é:

A região urbana tem sua unidade devida sobretudo à inter-relação das atividades de fabricação ou terciária encontradas em seu respectivo território, às quais a atividade agrícola existente preferentemente se relaciona. A região agrícola tem sua unidade devida à inter-relação entre mundo rural e mundo urbano, representando este por cidades que abrigam atividades diretamente ligadas às atividades agrícolas circundantes e que dependem [...] dessas atividades.

É fato comum observar nas cidades o cultivo de atividades de natureza rural, tais como a criação de galinhas, de cavalos, o cultivo de hortas. A população de

baixa renda, que migrou do campo para as cidades, cultivava tais hábitos com bastante frequência.

A distinção entre Brasil urbano e Brasil agrícola repousa no seguinte fato: nas regiões agrícolas, o campo comanda, predominantemente, a vida econômica e social dos sistemas urbanos, ao passo que, nas regiões urbanas, são as atividades secundárias e as terciárias que têm papel predominante.

Em todos os cantos do país, imperam problemas de desemprego, de transporte, de água, de educação, de saúde, de habitação, entre tantos outros. Esses problemas se devem ao fato de, no território brasileiro, ter prevalecido a “urbanização corporativa”, que priorizou as necessidades dos interesses do grande capital privado, e este consumiu com a maior parcela dos recursos públicos uma vez que “são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais” (SANTOS, 1983).

A urbanização corporativa foi a responsável pelas cidades “espraiadas”, ou seja, as cidades com grandes vazios, e, neste modelo urbano, segundo Santos (1983, p. 96), são verificadas as seguintes características em comum:

tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais e o crescimento urbano, é, também, o crescimento sistêmico dessas características.

Santos (1983, p. 96) ainda leciona que cada uma dessas características gera outra, e vice-versa, ou seja:

as cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. [...] Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. [...] A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, [...]. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num verdadeiro círculo vicioso

A especulação imobiliária deriva da conjugação de dois movimentos: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. Os sítios sociais são frutos da seletividade imposta

pela maneira como a sociedade urbana desempenha suas funções, e, assim, a lógica privada sobrepõe-se aos interesses sociais. Com base nesta lógica, algumas partes da cidade aumentam ou diminuem o valor de mercado. O planejamento urbano, que deveria impor os interesses urbanos calcados no social, ao contrário, acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado. Não se pode esquecer que o marketing urbano promovido pelas construtoras e o mercado imobiliário criam expectativas que influem nos preços (SANTOS, 1983).

À especulação imobiliária é interessante que a cidade cresça de forma descontínua, e, assim, force a implantação de serviços coletivos diferenciais que, por sua vez, valorizarão os lotes e aumentarão o lucro deste mercado. De acordo com esse processo, fica claro que a exclusão espacial é agravada pela utilização cada vez maior de recursos públicos na cidade econômica em detrimento da cidade social (SANTOS, 1983).

Dessa forma, a terra urbana passa a ser uma mercadoria, regulada pela lei de mercado em que o lucro é o principal objetivo, auferido de acordo com a lei da oferta e da procura. A realidade atual é de uma demanda crescente por terras urbanas, mas, infelizmente, a oferta é escassa, e a especulação imobiliária, que faz da cidade o lugar ideal para obtenção de lucros volumosos, agrava esse quadro de segregação espacial e exclusão social. Na atual fase do capitalismo, os recursos públicos são indispensáveis para a expansão do capital, e, assim, cada vez mais, verifica-se um Estado “falido” e a serviço de interesses alheios aos sociais.

A rede de transportes, por exemplo, indispensável para a circulação interna e externa do capital, foi financiada pelos cofres públicos. E, para agravar esta realidade, os recursos públicos são centralizados nas mãos do governo federal, o que inibe a ação dos municípios e estados-membros. Tudo isso foi legitimado pela política implantada no Brasil a partir dos anos 50 e pela posterior ideologia do crescimento econômico. Como consequências dessa postura, pode-se citar a geração de riqueza às custas da geração da pobreza, como acima, referido.

A manipulação da economia também gera uma manipulação nos demais sistemas da vida humana, ou seja, os indivíduos, principalmente os do terceiro mundo, cada vez mais ignorantes, são presas fáceis dos interesses do capital dominante, o qual impõe um consumo dirigido a atender os interesses deste capital que é desculturalizante. Soma-se a isso, a “despolitização da política e o desmaio da cidadania” que, na América Latina, se deram através da “instalação de regimes

fortes, frequentemente militares, indispensáveis ao financiamento da nova ordem produtiva, com imposição de enormes sacrifícios às populações envolvidas.” Tais fatos são a base para o que Santos denomina de “urbanização corporativa e de cidades corporativas” (SANTOS, 1983).

No Brasil, este processo foi ainda mais perverso, pois, como foi um dos países de terceiro mundo mais industrializados, ofereceu os recursos necessários para o crescimento econômico considerável às custas de cortes e da paralisação do desenvolvimento social e político, e, por conseguinte há duas classes que ocupam os maiores percentuais: uma classe média e uma extensa classe de extrema pobreza.

O território apresenta-se como um dos equipamentos favoráveis a este processo de utilização da máquina estatal a serviço dos fluxos de capital, pois a cidade distribuída e organizada de acordo com os interesses corporativos é o local ideal para a proliferação do capitalismo corporativo. A segregação espacial, a distribuição dos serviços públicos, a grande abundância de mão-de-obra, a baixa escolaridade da população, a falta de representatividade política que se observa pela fragilidade democrática, tudo oferece o cenário perfeito para se impor os interesses homólogos das empresas. A mão-de-obra é barata, pois desqualificada, e a desqualificação é consequência da baixa remuneração e da carência de políticas educacionais. Em decorrência, a segregação espacial é inevitável.

O papel do Estado é decisivo neste processo, pois cabe a ele a escolha e, na maioria dos casos, a instalação de infraestrutura adequada para a realização de certas atividades e para a facilitação do intercâmbio internacional e interno tais como estabelecimento de tarifas de correios, de telecomunicações e de linha de crédito. O enfraquecimento do pacto federativo, através da forte centralização, facilitou a concentração de recursos fiscais no governo federal, que pode escolher a “geografização dos equipamentos coletivos”. Tal postura foi reforçada pela supressão da cidadania, que foi retirada do debate sobre tais decisões. Diante dessa realidade, as grandes empresas podem utilizar livremente e por inteiro o território. É a sociedade nacional que arca com o ônus imposto pelo interesse mundial (SANTOS, 1983).

Nas últimas décadas se verifica um processo, no qual o poder público está sendo chamado para exercer papel ativo na produção da cidade, mas este ainda segue a regras do capitalismo. A cidade corporativa se impõe à vida urbana, e traz

consigo algumas contradições à medida que obriga os cidadãos a se submeter aos interesses das grandes empresas, mesmo quando isto contrarie a tradição local. Esta regra contraria aquilo que Borja e Castells orientam para conciliar o interesse global ao interesse local. O poder público contribui para a formação da cidade corporativa, na medida que estimula a escassez de alguns serviços, não atende as necessidades de moradia, entre outros fatores (BORJA; CASTELLS, 2000).

Santos (1983, p. 111-112) cita como o poder público está a serviço das grandes corporações dando como exemplo o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi criado a pretexto de melhorar as condições de habitação, mas, na verdade atuou, principalmente, como “o banco da cidade, a instituição financeira estatal destinada a preparar as cidades para melhor exercer seu papel na fase do capital monopolista que se estava implantando”. Tal instituição utilizava os recursos públicos arrecadados pelo FGTS, que foi instituído às custas da perda da estabilidade que os trabalhadores, para acelerar a modernização da economia e satisfazer as exigências do capitalismo monopolista.

Da citação supra percebe-se que a referida modernização foi paga pelo conjunto da classe trabalhadora, e exclui os trabalhadores considerados excedentes, já que não possuem mais estabilidade. Pior ainda, os trabalhadores que custearam a construção da infraestrutura para a proliferação do capital com a perda da estabilidade, foram os menos favorecidos, ou até mesmo excluídos dos benefícios destes investimentos.

Segundo Santos (1983, p. 112), os recursos possuíam duas destinações:

1) o equipamento das cidades, renovando seu estoque de infra-estrutura para acolhimento mais cabal de atividades modernas; 2) o financiamento da construção de apartamentos e casa sobretudo para as classes médias, já que os programas de atendimento às populações de baixa renda somente foram mais largamente desenvolvidos a partir do final da década de 70.

Os conjuntos habitacionais para as classes pobres situavam-se nas periferias urbanas, nesse sentido o BNH deixou sua colaboração para agravar o problema dos vazios urbanos e, assim, estimulou a especulação imobiliária e a exclusão territorial.

Ainda que já se tenha citado, é importante trazer aqui novamente a forma como o Estado se portou para incentivar a industrialização, passando por cima do interesse verdadeiramente social, para estimular e patrocinar a construção do

parque industrial brasileiro. Tal postura será mais bem estudada no próximo item quando se analisará a forma como o governo Vargas colaborou para a industrialização através de leis e comportamentos que “diziam” ser dirigidos em benefício dos trabalhadores de baixa renda.

Aí repousa uma das contradições das cidades corporativas, pois ao mesmo tempo em que ela busca a solução para determinado problema urbano, como, por exemplo, melhorar uma via pública ou colocar rede de esgoto, paradoxalmente, impõe o agravamento de problemas urbanos tais como a valorização dos terrenos ao seu redor e a expulsão dos os mais pobres. O investimento em serviços e bens públicos numa região, normalmente acaba criando um conflito entre os interesses dos pobres que ali residem ou querem residir e a classe média em expansão.

Para evitar este paradoxo de “melhoramento e agravamento” dos problemas urbanos através da implantação de serviços e obras públicas, deveria, por meio de legislação rigorosa e bem elaborada, o Estado evitar que os lotes urbanos recebessem tratamento privatista, desprendido de sua função social. A especulação imobiliária aproveitou, e aproveita a inércia estatal para auferir lucros exorbitantes sobre as obras e serviços públicos, o que poderia ser evitado por meio de uma postura firme do Estado.

O que não deixa dúvida, no final deste tópico, é que não há como reverter a urbanização, assim como Borja e Castells (2000, p. 11) defendem “La humanidad se encamina hacia un mundo de urbanización generalizada”.

Essa afirmação dos autores traduz o processo acelerado de urbanização pelo qual todo o planeta vem atravessando desde o século XX. Os dados indicam que a maioria da população habita as áreas urbanas, e as áreas rurais formaram parte do sistema de relações econômicas, políticas, culturais e de comunicação organizados a partir dos centros urbanos. Segundo Santos (1983, p. 125), o espaço urbano e o rural estão interligados de tal maneira que a linha divisora entre ambos é cada vez mais tênue.

Estariamos, agora, deixando a fase da mera urbanização da sociedade, para entrar em outra, na qual defrontamos a urbanização do território. A chamada urbanização da sociedade foi o resultado da difusão, na sociedade, de variáveis e nexos relativos à modernidade do presente, com reflexos na cidade. A urbanização do território é a difusão mais ampla no espaço das variáveis e dos nexos modernos. Trata-se, na verdade, de metáforas, pois o urbano também mudou de figura e as diferenças atuais

entre a cidade e o campo são diversas das que reconhecíamos há alguns poucos decênios.

Não apenas a sociedade é urbana, mas o território também é urbanizado. Isso significa que, embora ainda se tracem algumas distinções entre o espaço urbano e o rural, o primeiro invade o segundo de tal forma que não se pode pensar no campo sem virem à mente práticas, costumes, tecnologias nitidamente oriundas do primeiro. É nesse sentido que se caminha para uma urbanização generalizada, ou seja, a urbanização do território e da sociedade.

Embora cada região possua determinadas especificidades, podem-se destacar alguns problemas que podem ser atribuídos aos países da América Latina. Os problemas que afligem os países latino-americanos, segundo Santos (1982, p. 38) são os seguintes:

a) o fato de que o respectivo sítio, salvo naturalmente nas cidades planejadas criadas neste século, foi escolhido em função de uma problemática anterior à era dos transportes mecânicos e das revoluções industriais nacionais; b) a irreversibilidade do êxodo rural, mudando, permanentemente, em urbanos os rurais liberados da atividade agrícola; c) a presença de grandes propriedades, que constituem alta percentagem das terras capazes de serem cultivadas e dão, por isso, ao êxodo rural o característico de ser um êxodo sem perspectiva de emprego; d) o fato de a independência política desses países ter-se dado anteriormente à era dos transportes mecânicos e as dificuldades para uma adequada organização do espaço; e) o peso da história (em relação a outros países subdesenvolvidos) de que derivam estruturas herdadas do passado, inclusive os velhos centros; f) a existência de uma burguesia local, anterior às novas formas de transportes e à industrialização; g) o problema da 'mestiçagem', cujas nuances variam de país para país; h) em certos países, a exploração mineira, iniciada antes da era técnica e do desenvolvimento da agricultura comercial, acarretando a criação de metrópoles interiores em países oceânicos e, posteriormente, o seu desdobramento; i) os ritmos diferentes de evolução da economia acumulados numa história nacional relativamente longa; j) a presença de cidades, ocupando os prédios das eras históricas."

Merecem ser destacados, dentre os problemas comuns a todos os países latino-americanos, a falta de políticas sérias que incentive os rurais a permanecerem em seu habitat, e reveja a questão dos latifúndios, pois dificultavam a agricultura familiar e a pequena propriedade. Se a grande parte da população rural for proprietária de suas terras, e tenha acesso facilitado ao crédito, grande parte dela não teria migrado para as cidades. Mas as dificuldades, os baixíssimos salários pagos aos trabalhadores rurais, o isolamento em que viviam, e vivem, pela falta de

transportes adequados e de estradas em boas condições de acesso, entre outras dificuldades, serviram de estímulo ao êxodo rural.

A pouca atenção dada aos problemas agrários pelos quais os países latino americanos atravessaram perdura até hoje, tendo em vista que ainda não se vivenciou uma reforma agrária séria, incluindo doação de terras, crédito aos pequenos agricultores, educação para o desempenho das atividades rurais, e, com isso, forma, os migrantes do campo, ainda permanecem na cidade, nas mesmas condições precárias de quando a ela chegaram. Tendo tais premissas, passaremos a ver a forma pela qual as cidades da atualidade evoluíram com o passar da era industrial para o contexto contemporâneo.

3.2 Da cidade industrial à cidade da atualidade

Conforme fora destacado no tópico anterior, existe uma estreita relação entre o processo de industrialização e o processo de urbanização, sendo o primeiro indutor do segundo (LEFEBVRE, 1991). Esse fato pôde ser verificado em todo o mundo ocidental e atribuiu ao território determinadas características singulares, como a segregação espacial, e a divisão social do trabalho. Ou seja, o lugar que os indivíduos iriam ocupar estava diretamente ligado com a posição que ocupavam na hierarquia produtiva. Os donos do capital investido na indústria ocupavam os melhores lugares no território urbano. Aqueles que possuíam apenas a sua força de trabalho para vender, por sua vez, eram obrigados a ocupar lugares distantes, ou ainda que central, desocupado devido às suas más condições para o uso; lugares desprovidos de serviços públicos, muitas vezes, inadequados para a finalidade habitacional. Consequentemente institui-se a divisão do território urbano, diretamente relacionada com a divisão social do trabalho.

É importante trazer o conceito que Sposito (1991, p. 42-43) oferece de industrialização e de indústria. O primeiro “é um processo mais amplo, que marca a chamada Idade Contemporânea, e que se caracteriza pelo predomínio da atividade industrial sobre as outras atividades”. Ainda, segundo o autor (1991, p. 42-43), indústria, por sua vez, é:

o conjunto de atividades humanas que têm por objetivo a produção de mercadorias, através da transformação dos produtos da natureza. Portanto, a própria produção artesanal doméstica, a corporativa e a manufatureira

representam formas de produção industrial, ou seja, um primeiro passo no sentido de transformar a cidade efetivamente num espaço de produção.

Diante desses conceitos, percebe-se o caráter urbano da produção industrial, pois ela necessita de capital e de força de trabalho, e ambos se concentram nas cidades. Mas não foi desde a origem da atividade industrial que vigorou a relação entre industrialização e urbanização. Esta relação surgiu mais tarde, quando a indústria passou por significativas transformações.

As necessidades de alterar os moldes de produção industrial incentivaram o desenvolvimento técnico e científico que levaram à invenção da máquina a vapor, e, por conseguinte, à ampliação de possibilidades de realização do capital. É com a primeira Revolução Industrial (máquina a vapor) que, de fato, se iniciou a industrialização que repercutiu fortemente sobre a urbanização. Então, a industrialização que aqui se refere é aquela pós-Revolução Industrial, ou seja, que proporciona a passagem do capitalismo comercial e bancário para o capitalismo concorrencial (SPOSITO, 1991).

Sposito (1991, p. 50) destaca que o capitalismo comercial e bancário implantou nas cidades a infraestrutura adequada para a atividade industrial de grande escala, “houve um grande avanço técnico e científico, formou-se uma rede bancária e um mercado urbano, [...], os trabalhadores tornaram-se consumidores dos elementos necessários à sua sobrevivência”.

Num primeiro momento, o uso da cidade predominava sobre o valor comercial que, mais tarde, ela viria a possuir, ou seja, a cidade era utilizada como local adequado para a convivência social (lazer, festas, convivência social). Quando se iniciou a industrialização manufatureira, também se alterou a relação entre sociedade e cidade, pois a terra urbana passou a desempenhar papel fundamental no crescimento industrial, porque abrigava as instalações industriais, a mão-de-obra utilizada e o sistema financeiro necessário para o desenvolvimento das atividades industriais. Foi assim que a cidade passou a ser vista como valor de troca (não mais como valor de uso), pois, conforme Lefebvre (1991, p. 8), desde que possível, as indústrias se aproximaram dos centros urbanos, e a cidade “desempenhou um papel importante [...], na arrancada da indústria”, enquanto fornecia privilégios como sistema bancário, reserva de mão-de-obra, proximidade com os dirigentes políticos e econômicos, o que facilitaria a atividade industrial.

Sposito destaca que a cidade é a forma de concretização do processo de urbanização e de industrialização. Porém, em alguns casos, as industriais localizavam-se distantes da cidade, mas próximas das fontes de energia, como é o caso da metalúrgica, cuja indústria gerou a cidade (SPOSITO, 1991).

O que intensifica o surgimento de favelas é a maciça ampliação da cidade (urbanização) com pouca industrialização, pois, nesse caso, as estruturas agrárias são dissolvidas, e os camponeses sem posses ou arruinados afluem para as cidades com o objetivo de nela trabalhar e encontrar uma forma de subsistência, o que não ocorre. A indústria apodera-se da cidade, criando uma nova estrutura, como os subúrbios e as cidades operárias, e as favelas florescem onde a industrialização não absorve a mão-de-obra disponível. Este fato é bem comum nos países latino-americano e africanos (LEFEBVRE, 1991).

Lefebvre destaca três períodos do assalto à cidade pela industrialização, são eles:

- primeiro período – o processo de industrialização se apodera da realidade urbana preexistente, destruindo-a pela prática e pela ideologia industrial, na qual “o social urbano é negado pelo econômico industrial”;

- segundo período – a urbanização amplia-se, e a sociedade urbana se generaliza, a realidade urbana passa a ser reconhecida como realidade socioeconômica.;

- terceiro período - reencontra-se e reinventa-se a realidade urbana e, assim, busca-se reconstruir a centralidade. As centralidades antigas são substituídas pelos centros de decisões. Aqui nasce um urbanismo sem reflexões. Nesse terceiro período existem três tipos de urbanistas: o urbanismo dos homens de boa vontade (arquitetos, escritores); o urbanismo dos administradores ligados ao setor público e o urbanismo dos promotores de venda (para estes o urbanismo se torna valor de troca) (LEFEBVRE, 2001).

As transformações industriais trouxeram grandes transformações territoriais. Nesse sentido, Santos (1993, p. 37), a composição técnica do território é alterada devido aos investimentos em infraestrutura, da mesma forma que a composição orgânica do território se altera “graças à cibernética, às biotecnologias, às novas químicas, à informática e à eletrônica”. Ainda, o autor (1993, p. 37) destaca que tais mudanças, tanto técnicas quanto orgânicas, são acompanhadas pela cientifização do trabalho e pela informatização do território, a ponto que “o território se informatiza

mais, e mais depressa, que a economia ou que a sociedade” e isso porque “o trato com o território supõe o uso da informação”. As possibilidades de conhecer o território são maiores e mais precisas graças às novas possibilidades de informação e de difusão desta informação.

A informação assume papel fundamental nas transformações da forma urbana, a ponto de criar uma nova forma urbana à qual Castells (2002, p. 488) denominou de “cidade informacional”, que ocupará (ou ocupa) a mesma importância que as cidades industriais ocuparam no passado. Esta nova forma urbana (“cidade informacional”), segundo o autor (2002, p. 488), “não é uma forma, mas um processo, um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos”, e esse processo surgiu devido às características da nova sociedade que se baseia, principalmente, em conhecimento, e está organizada em torno de redes e parcialmente formada de fluxos.

São os fluxos de capital, de informação, de conhecimento, de sons, de símbolos, de tecnologia, etc. que definem o novo espaço urbano, e fazem surgir a cidade global, que se liga às demais através dos fluxos que atingem a maioria das cidades de todo o mundo. A cidade global é, conforme Castells (2002, p. 470), “um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala”. São os fluxos globais que provocam uma “montanha russa urbana”, ou seja, a hierarquia entre as cidades não é estável, pois entre elas existe uma concorrência muito grande. Nesse contexto, quem oferecer melhores condições e infraestrutura para a disseminação dos fluxos, será privilegiada com maiores investimentos, o que lhe garantirá uma posição privilegiada em relação às demais cidades. Os fatos acima citados demonstram o quanto as cidades são vulneráveis e dependentes dos fluxos globais em constante transformação.

Os fluxos globais que circulam facilmente por todo o mundo, devido às facilidades que as novas tecnologias de comunicação oferecem, são, segundo Castells (2002, p. 501) “a expressão dos processos que dominam nossa vida econômica, política e simbólica”, e o suporte material que sustenta e possibilita a articulação desses fluxos é o espaço, mas não simplesmente o espaço geográfico, territorial, mas o espaço de fluxos, no qual a sociedade em rede se desenvolve.

O espaço de fluxos constitui-se por três camadas. A primeira camada ou suporte material é formada por circuitos de impulsos eletrônicos (por exemplo,

telecomunicações, sistema de transmissão e transporte em alta velocidade, com base em tecnologias da informação). Essa camada oferece a base material dos processos cruciais na rede da sociedade. A articulação dos fluxos globais se dá através dos equipamentos de tecnologia de informação, por isso, na rede, nenhum espaço existe isoladamente, visto que a posição que cada espaço ocupa depende dos intercâmbios de fluxos da rede. Como consequência, “a rede de comunicação é a configuração espacial fundamental” (CASTELLS, 2002)

A segunda camada refere-se a seus nós, ou seja, centros de importantes funções estratégicas e centros de comunicação. A lógica dos espaços de fluxos é independente do lugar espacial, pois ela repousa numa rede eletrônica, a qual conecta lugares específicos com características sociais, funcionais, culturais e físicas específicas.

A terceira camada do espaço de fluxos refere-se à organização espacial das elites gerenciais dominantes. Tais elites organizam-se para desorganizar os grupos da sociedade de determinado local, e, assim, enfraquecer a representatividade e a força dos interesses locais. Resumidamente, Castells (2002, p. 505) detecta o seguinte problema dessa camada:

as elites são cosmopolitas, as pessoas são locais. O espaço de poder e riqueza é projetado pelo mundo, enquanto a vida e a experiência das pessoas ficam enraizadas em lugares, em sua cultura, em sua história. Portanto, quanto mais uma organização social baseia-se em fluxos aistóricos, substituindo a lógica de qualquer lugar específico, mais a lógica do poder global escapa ao controle sociopolítico das sociedades locais/nacionais historicamente específicas.

No espaço de fluxos costumes e hábitos se generalizam, sem que se saiba identificar sua origem e a localidade onde se concentra. Todos os centros de negócios assumem uma postura arquitetônica semelhante, as pessoas vestem-se de forma semelhante, comem de forma semelhante, passando por cima das características culturais locais. Mas se, por um lado, hábitos, costumes, arquitetura, etc, assumem formas semelhantes nos quatro cantos do mundo, paradoxalmente, tais elites dominantes formam sua sociedade e constituem comunidades segregadas, o que se verifica pelas barreiras materiais dos preços dos imóveis, de onde tomam as decisões que atingiram a sociedade de diversas localidades distintas. Nesse sentido, Castells (2002, p. 517-518) menciona que:

As pessoas ainda vivem em lugares. Mas, como a função e o poder em nossas sociedades estão organizados no espaço de fluxos, a dominação estrutural de sua lógica altera de forma fundamental o significado e a dinâmica dos lugares. A experiência, por estar relacionada a lugares, fica abstraída do poder, e o significado é cada vez mais separado do conhecimento. Segue-se uma esquizofrenia estrutural entre duas lógicas espaciais que ameaça romper os canais de comunicação da sociedade. A tendência predominante é para um horizonte de espaço de fluxos aistóricos em rede, visando impor sua lógica nos lugares segmentados e espalhados, cada vez menos relacionados uns com os outros, cada vez menos capazes de compartilhar códigos.

As pessoas ainda vivem em lugares, fato que não pode ser ignorado, pois, embora os problemas urbanos sejam semelhantes na maioria das cidades, cada localidade deve buscar soluções de acordo com suas especificidades. Para manter o bem-estar social, os fluxos globais não deveriam se estabelecer sem respeitar tais especificidades, por isso é importante criar formas onde o local e o global andem em sincronia, sem que um prejudique o outro (BORJA; CASTELLS, 2000). E parece que cabe ao gestor público, incumbido de autoridade para tanto, implantar políticas que visem este a objetivo.

No momento atual verificam-se as cidades econômicas, ao passo que, antes, eram as cidades dos notáveis, ou seja, das personalidades notáveis como o padre, o tabelião, a professora (SANTOS, 1993). Na cidade econômica, são imprescindíveis o agrônomo, o veterinário, o economista, o banqueiro.

Segundo Ana Fani Alessandri Carlos, o capital ainda necessita do espaço urbano para se reproduzir, e há três formas (ou setores) importantes pela qual se dá tal reprodução, que são: o financeiro, o do lazer e turismo e do narcotráfico. Todos esses setores necessitam do espaço para se reproduzirem, o que ocorre da seguinte forma: o setor financeiro, através do mercado imobiliário, compra a terra urbana para a construção de imóveis para locação e venda; o setor do turismo e lazer oferece os lugares como objeto de consumo; o narcotráfico domina os lugares para a realização do comércio de drogas (CARLOS, 2005).

Por conseguinte, mudou a forma como o capital utiliza a cidade para expandir-se, mas, mesmo na era da informação e com as transformações que a indústria atravessou, o território é imprescindível para os setores econômicos. Mais importante que isso, o espaço urbano assume uma posição de mercadoria, à qual se aplicam as regras de mercado. Dessa forma, quanto mais escassa for a terra urbana, mais caro será cobrada por ela, mesmo que sobre ela paira um valor de uso

ligado a direitos fundamentais. A própria cidade jamais poderia esquecer o seu valor de uso, ou melhor, sua função social, para assumir a posição de mercadoria.

A relação entre campo e cidade também está sofrendo alterações no atual processo de urbanização, e isso fica evidente, pois há a diminuição da população rural e aumento da população agrária (SANTOS, 1993), ou seja, o número de trabalhadores que residem no perímetro urbano e trabalham em atividades agroindustriais (os chamados “bóias-frias”) vem crescendo. Além disso, o capital e a tecnologia necessários para a produção agrícola são oriundos dos centros urbanos, fato que colabora para a proliferação do sistema bancário e de outras atividades de natureza urbana. As cidades também desempenham um papel político, pois, segundo Santos (1993, p. 52), “é nesse lugar que boa parcela do poder político é exercido. [...] A cidade torna-se o lócus da regulação do que se faz no campo. [...] tudo isso faz com que a cidade local deixe de ser a cidade no campo e se transforme na cidade do campo”. Os próprios agricultores não residem mais no campo, mas nas cidades. Em decorrência, acelera-se a urbanização e transformam-se as relações existentes entre estas duas esferas do espaço.

Para Lefebvre, a separação entre cidade e campo leva à divisão social do trabalho em trabalho material e o trabalho intelectual, “à cidade incumbe o trabalho intelectual: função de organização e de direção, atividades políticas e militares, elaboração do conhecimento teórico”; ao campo resta o trabalho material, a produção agrícola donde surgem produtos. Atualmente, a cidade apresenta-se como um centro de decisões. A cidade em expansão ataca o campo e o dissolve, ou seja, a vida urbana generaliza-se e, assim, destrói parte da cultura camponesa, como por exemplo, o artesanato (LEFEBVRE, 2001).

Para Sposito (1991, p. 64):

A cidade é o lugar onde se concentra a força de trabalho e os meios necessários à produção em larga escala - a industrial -, e, portanto, é o lugar da gestão, das decisões, comandando a divisão territorial do trabalho e articula a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo. Determina o papel do campo neste processo, e estimula a constituição da rede urbana.

As cidades estenderam ao campo a especialização que nelas impera, pois o que caracteriza o momento atual são propriedades monoculturais de acordo com os interesses do capitalismo. Nesse contexto, a cidade deixou de ser o lugar para onde

o excedente agrícola era enviado, para ser, conforme Sposito (1991, p. 65), “o lugar de toda a produção agrícola, da sua transformação industrial, da sua comercialização, e, portanto, da sua redistribuição para o campo”. Tal processo é denominado de “industrialização do campo”. Diante desta nova realidade, as cidades assumem uma posição de comando da economia, do campo, da política, entre tantas outras categorias.

O campo (ou meio rural) depende da cidade (ou meio urbano), pois são as cidades que fornecem mão-de-obra para o campo; nelas se situa o sistema financeiro que financia a agricultura, dá-se a venda de implementos agrícolas e se desenvolve a pesquisa utilizada nas atividades rurais. Por isso, afirma-se que é nítida a estreita relação entre o campo e a cidade a ponto de alguns autores afirmarem que não se pode mais falar na dicotomia campo/cidade, pois a relação entre ambos é tão estreita que a divisão do território é impossível.

Mas nem todos veem dessa maneira. Borja e Castellls (2000, p. 12) lecionam que existem três macroprocessos interligados que contribuem para o aparente desaparecimento da cidade como forma específica de relação entre território e sociedade. São eles: “la globalización, la informacionalización y la difusión urbana generalizada”. O crescimento da comunicação eletrônica e dos sistemas de informação facilitam as relações entre espaços distintos, e, às vezes, bastante distantes. A nova tecnologia possibilita que atividades rotineiras, tais como trabalho, compras, operações bancárias, etc, possam ser realizadas sem sair de casa. Mas essa tecnologia ainda não acabou com a necessidade de escritórios bem localizados, por conseguinte, ainda se necessita dos centros comerciais situados nos centros urbanos. O que se verifica é uma mobilidade nunca vista, pois os computadores móveis, o grande número de terminais para acesso à internet e os celulares, criam o meio adequado para tal mobilidade (CASTELLS, 2002).

Esses três processos apenas criam uma relação muito estreita entre a cidade e o campo, mas ainda há atividades que são desenvolvidas no meio rural e outras nas cidades. A produção agrícola e a pecuária ainda permanecem no campo, mas agora munidas de tecnologia que foi desenvolvida nos centros urbanos, que, por sua vez, concentram as atividades industriais e intelectuais.

As cidades ainda desempenham papel fundamental na estrutura espacial, pois, segundo Castells (2002, p. 487), embora as pessoas possam realizar atividades de qualquer lugar, os “locais de trabalho, escolas, complexos médicos,

postos de atendimento ao consumidor, áreas recreativas, ruas comerciais, shopping centers, estádios de esportes e parques ainda existem e continuarão existindo”, o que significa afirmar que a unificação em um único sistema da cidade e do campo, levando ao fim das cidades, ainda não pode ser previsto.

Os três macroprocessos supracitados, especialmente a urbanização generalizada, agravam os problemas ambientais intensificados pela forma de assentamento territorial que, atualmente, é mais depredador que os anteriores. Deve-se canalizar esforços para reverter tais processos em benefício da humanidade, e uma das estratégias que os autores (2000, p. 13) propõem, para alcançar este objetivo, é a harmonização entre as esferas local e global. Para tanto, propõem “la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global”.

Com base nesta argumentação, surge, conforme Borja e Castells (2000, p. 13), a seguinte diferenciação entre urbanização e cidade:

La urbanización se refiere a la articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades. En cambio, la ciudad, tanto en la tradición de la sociología urbana como en la conciencia de los ciudadanos en todo el mundo, implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno.

Sem o desaparecimento das cidades como um sistema específico de relações sociais, culturais e políticas, pode-se usar esta distinção em benefício dos cidadãos locais, proporcionando a eles uma maior participação na gestão dos interesses locais e melhores condições de competitividade perante o mercado global de trabalho.

Essa nova realidade exige uma rede de transportes interurbanos e intermunicipais adequada, para facilitar a circulação e a fluidez do território. A fluidez proporciona uma acessibilidade física e financeira dos indivíduos aos outros territórios, fato que aumenta o consumo e eleva o aumento da produção e, por conseguinte, uma diminuição nos preços e uma sobra maior nos salários a qual leva à criação de riquezas. Os sistemas de transportes e de comunicação facilitam a circulação de mercadorias e de informação, e, assim é possível aproveitar as virtudes de cada região, cabendo ao sistema industrial distribuir territorialmente as tarefas. As regiões onde a divisão do trabalho é menos densa há acumulação de

funções numa mesma cidade, e todo o processo acima descrito de acumulação de riqueza é frustrado (SANTOS, 1993).

Com toda esta evolução dos transportes, das telecomunicações, da informação, a relação entre os espaços fica mais intensa, e o que determina a importância de cada cidade é a capacidade que esta tem de formatar e distribuir informações, ou seja, segundo Santos (1993, p. 92), a “metrópole informacional assenta sobre a metrópole industrial”.

Importante aqui trazer uma afirmação de Castells (2002, p. 471) que pode ser comprovada empiricamente: “a globalização estimula a regionalização”. A União Européia e o MERCOSUL, ainda que este não tenha atingido resultados efetivos, são exemplos de que é necessária a união entre cidades e países para que possam competir na economia global. Assim, “as regiões e as localidades não desaparecem, mas ficam integradas nas redes internacionais que ligam seus setores mais dinâmicos”.

Contrariamente à teoria do desaparecimento das cidades como local de relações sociais, a própria globalização, que impõem interesses das elites dominantes sobre os interesses locais, estimula a união de locais para se fazerem fortes e terem representatividade no espaço de fluxos, e, assim, participarem ativamente das decisões que lhes interesse. Ou seja, ao mesmo tempo que a globalização desagrega ao uniformizar conceitos, ela também, paradoxalmente, agrega regiões, cidades, países para que estes não desapareçam.

Além deste paradoxo, o atual processo de urbanização possui outras contradições. Ao mesmo tempo que integra os espaços, desintegra a vida cotidiana pelo empobrecimento das relações sociais. Outra contradição da atual urbanização é quanto o valor de troca e o valor de uso que o espaço assume. Ou seja, ao mesmo tempo que a evolução metropolitana aponta para o espaço como valor de troca (a cidade dos negócios) e tem o solo urbano como mercadoria indispensável à reprodução do capital financeiro, crescem as necessidades em torno do valor de uso do espaço urbano, como as áreas destinadas à moradia e os espaços públicos de lazer e de realização da vida social (CARLOS, 2005)

Nesse sentido, outra característica da atualidade é a contradição entre a visão holística da cidade preconizada pelos urbanistas, políticos urbanos, analistas, e a fragmentação e o isolamento vividos pela maioria dos cidadãos urbanos. A complexidade da cidade é tão grande, e a vida dos que nela habitam é tão

atribulada, que os cidadãos assumem uma posição de inércia em relação as questões urbanas que lhes interessam, fato que desencadeia uma crise no sistema político-democrático contemporâneo (CARRERAS, 2005).

Os governos locais devem buscar o fortalecimento das culturas e das identidades locais, pois, paradoxalmente, ao mesmo tempo que as cidades se situam na economia global, devem integrar e estruturar a sua sociedade local. Segundo Borja e Castells (2000, p. 67) “las ciudades solo podrían ser recuperadas por sus ciudadanos en la medida en que reconstruyan, de abajo a arriba, la nueva relación histórica entre función y significado mediante la articulación entre lo local y lo global”.

Assim como a nova sociedade pode ser desenhada como uma rede onde tudo se encontra interligado, o espaço também pode ser comparado a uma rede, o que só é possível através dos novos meios de informação. A atividade industrial, que se relaciona tão intimamente com o espaço territorial, também sofreu alterações profundas e deu origem a um novo espaço industrial que se caracteriza por uma nova estratégia de localização industrial, facilitada pelos novos dispositivos de tecnologia de informação (CASTELLS, 2002).

Surge assim, um novo espaço-indústria, caracterizado pela separação do processo produtivo em diversas localizações, o qual é reintegrado por meio de conexões de telecomunicações. Essa tendência também se assenta sobre a divisão espacial internacional do trabalho, pois cada etapa do processo produtivo exige determinadas características da mão-de-obra. Com isso, surgem dois grupos predominantes de trabalho: trabalho altamente qualificado com base científica e tecnológica e uma massa de trabalhadores não-qualificados que se dedicam a serviços rotineiros de fácil realização (CASTELLS, 2002).

Segundo Ana Fani Carlos (2005, p. 32), as atividades financeiras concentram-se nas metrópoles, ao passo que a atividade industrial típica é fragmentada. Por isso, a cidade da atualidade é uma das principais formas de reprodução do capital financeiro, o qual se realiza na metrópole da seguinte forma: “a passagem da aplicação do dinheiro do setor produtivo industrial ao setor imobiliário”, o que faz do espaço uma boa opção de investimento na construção de escritórios destinados à locação para as atividades de alta tecnologia.

O melhor exemplo que pode ser trazido para ilustrar a divisão espacial internacional do trabalho é, em nível mundial, o deslocamento do processo produtivo

para a Ásia, que possui mão-de-obra em abundância, não-qualificada, muito barata e com baixa intervenção estatal. No Brasil, ocorre fato semelhante, pois empresas do Sul e Sudeste do País estão se deslocando para áreas menos desenvolvidas, como o Nordeste, onde os trabalhadores são menos protegidos, pois a força sindical é limitadíssima e a lei da oferta e da procura impera sem intervenção estatal. Além, é claro, da guerra fiscal que se instaurou no País, passando por cima do pacto federativo firmado entre os estados federados por imposição constitucional (TRAMONTIM, 2002).

Segundo Castells (2002, p. 483), o que determina a localização do novo espaço industrial é:

A descontinuidade geográfica, paradoxalmente formada por complexos territoriais de produção. O novo espaço industrial é organizado em torno de fluxos da informação que, ao mesmo tempo, reúnem e separam – dependendo dos ciclos das empresas – seus componentes territoriais. [...] a nova lógica espacial se expande criando uma multiplicidade de redes industriais globais, cujas interseções e exclusões mudam o próprio conceito de localização industrial de fabricas para fluxos industriais.

De acordo com o novo espaço industrial, São Paulo é a área polar do Brasil, não apenas pelo sistema industrial que possui, mas, principalmente, por ser capaz de produzir, coletar, classificar informações, próprias e de outros, além de “distribuí-las e administrá-las de acordo com seus próprios interesses. Esse é um fenômeno novo na geografia e na urbanização do Brasil. [...] São Paulo destaca-se como metrópole onipresente no território brasileiro” E, assim, a metrópole está presente em toda parte instantaneamente.

Esta é a principal característica do sistema urbano da atualidade. Não é mais o tamanho do seu parque industrial que determina a influência que a cidade tem sobre os demais espaços, mas o controle que exerce sobre os meios de comunicação. Muito se fala a fluidez da informação, a qual é difundida pelos meios de comunicação. Mas o que poucos sabem é que a comunicação influencia de forma tão significativa no território.

O que se pode observar é que as telecomunicações e os demais meios de comunicação estão possibilitando uma nova relação entre o meio urbano e o rural, entre o local e o global, e, para que um não sufoque o outro, é preciso que haja uma compreensão dos cidadãos locais do processo no qual estão inseridos, o que raramente ocorre, e, por isso, a importância das cidades detentoras do controle das informações, que, no caso brasileiro, é São Paulo. O global e o local não podem ser

vistos como contraditórios, ou seja, como instâncias antagônicas, mas cabe, principalmente aos governos locais e regionais, buscar mecanismos fortalecedores dos poderes locais, para que possam aliar-se aos fluxos globais.

As grandes cidades atraíram um grande número de população, pois a atividade industrial se desenvolveu com mais vigor nestes locais, formando as metrópoles. Mas, atualmente, paralelamente a esse fenômeno, estaria havendo um fenômeno de desmetropolização, definida como a repartição com outros grandes núcleos de novos contingentes de população urbana.

Não significa, porém, que se caminha para a desurbanização. Os dados que revelam o crescimento de cidades de médio porte podem ser interpretados como o aumento de tais cidades, ao mesmo tempo que as metrópoles também continuam crescendo. Ambas as formas urbanas refletem vários paradoxos: da criação de riqueza e da geração de pobreza, de inclusão social e de exclusão, de cidade formal e cidade informal. A riqueza é gerada às custas da exploração do trabalho dos pobres e sem educação.

Santos (1982, p. 37) define brevemente metrópole como “o organismo urbano onde existe uma complexidade de funções, capazes de atender a todas as formas de necessidades da população urbana e nacional ou regional” a metrópole completa. Mas, no mundo subdesenvolvido, pode-se falar de metrópoles incompletas que são grandes centros urbanos em que “a maioria de serviços essenciais está presente, mas onde fatores econômicos específicos impedem que se fabriquem bens ou se instalem certos serviços, reclamados por uma parcela da população, parcela que está em crescimento”. Cita, ainda, como uma das carências mais comuns que configura uma metrópole incompleta, a ausência de indústrias de base.

Atualmente, alterou-se o objeto que motiva a criação das metrópoles. Primeiramente, a industrialização foi a responsável pelo forte movimento de urbanização e de criação das grandes cidades, ao passo que, na atualidade, o que incentiva a criação do fenômeno denominado “megacidades” são os fluxos globais, dos quais se destacam os fluxos de capital econômico. Como prefere Carlos (2005), o “capital financeiro” apodera-se dos espaços da metrópole como uma das principais formas de expansão. Não se fala mais em grandes cidades, mas em megacidades que são aglomerações enormes de seres humanos (mais de dez milhões), embora não seja apenas o tamanho da aglomeração sua característica definidora.

As megacidades são a forma espacial da nova economia global e da sociedade informacional. Também são os “nós da economia global”, ou seja, os pontos mais importantes da economia, pois é onde são tomadas as decisões mais importantes que atingem todos os locais que compõem a rede. Nessa nova forma urbana, segundo Castells (2002, p. 493), encontram-se “as funções superiores direcionais, produtivas e administrativas de todo o planeta; o controle da mídia; a verdadeira política do poder; e a capacidade simbólica de criar e difundir mensagens”. Nesse sentido, afirma Borja e Castells (2000, p. 46) que:

su territorio concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión del planeta, los centros de poder político; el control de los medios de comunicación; la capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes.

As metrópoles integram-se ao processo de mundialização pela dialética entre integração ao capitalismo internacional, ou seja, centralização financeira através do setor bancário e dos serviços modernos; desintegração do modo de vida cotidiano tradicional, como as relações de vizinhança; e deterioração dos espaços públicos e centros históricos. Assim, conforme Carlos (2005, p. 36), “integração/desintegração/deterioração revelam o movimento do processo atual, dando conteúdo à urbanização”. Mas o uso produtivo das cidades, ou seja, a cidade dos negócios, predomina sobre o uso improdutivo, revelando uma constante confrontação entre ambas as formas de uso.

Mas os processos sociais, dentre eles a urbanização, não são estanques no tempo. Quando se inicia um processo, os anteriores persistem e, assim, se sobrepõem. A nova cidade da informação, do capital financeiro, do consumo, não aniquilou por completo a antiga cidade industrial, apenas adicionou a ela novas características como a fragmentação do processo produtivo, a dominação dos meios e dos conteúdos de informação, a concentração do capital financeiro, a internacionalização do mercado e do consumo, etc.

Carreras (2005, p. 27) destaca que “ainda permanecem os principais mecanismos do mercado do solo e a combinação de estratégias dos diversos agentes da produção do espaço urbano, assim como as bases essenciais da divisão da sociedade em classes”.

Outro ponto que deve ser visitado por essa dissertação está na evolução histórica pela qual perpassou a legislação urbanística em nosso país, tendo em vista se tratar do próprio resultado dos processos de formação da sociedade e suas concepções, permitindo uma maior compreensão sobre a nossa urbanização. Tal tarefa será realizada pelo tópico que segue.

3.3 Histórico da legislação urbanística brasileira

Este subtítulo será destinado a um estudo da postura assumida pelo Direito nas questões referentes à urbanização. É importante destacar que o Direito é apenas uma das diversas dimensões que a realidade urbana assume, envolvendo outras dimensões como políticas, econômicas.

Como já se destacou, o processo de urbanização no Brasil ocorreu rapidamente, e o Poder Público não assumiu a devida postura diante de tal processo, contribuindo para a atual realidade de ocupação do solo urbano. Esse fato gerou perversidades desde a exclusão espacial até a exclusão social da população que habitava os lotes regulados pelo mercado informal. Desse modo, conforme destaca em sua obra Benevides, Mazzei e Geraige Neto (2015, p. 26), “o crescimento desorganizado de assentamentos irregulares nas cidades brasileiros é produto de processo histórico de falta de políticas públicas voltadas à prevenção de danos ambientais e ao planejamento urbano sustentável e adequado”.

Betânia Alfonsin (2003, p. 159), num relato sobre a regularização fundiária do município de Porto Alegre, identifica seis grandes ciclos sucessivos de estratégia do governo municipal, mas esses períodos podem ser adaptados em nível federal, com pequenas variações. São eles:

- 1º. _ Invisibilização da moradia de baixa renda (1892 a 1914);
- 2º. _ Expulsão da população de baixa renda das áreas centrais da cidade (1915 a 1928);
- 3º. _ Provisão privada de moradias na NÃO CIDADE (década de 30);
- 4º. _ A transição: Da provisão privada à pública (década de 40);
- 5º. _ Reconhecimento do Direito à moradia: 40 anos de (des) provisão pública de lotes e moradias (1950 a 1988);
- 6º. _ Reconhecimento do Direito à cidade, à cidadania e à diferença: Regularização Fundiária (1990 a 2000).

Tal trajetória da regularização do espaço urbano foi o que caracterizou o modo pelo qual o poder público, através do Direito, tratou o Urbanismo no Brasil no decorrer de sua história. Como se pode perceber, a regularização fundiária, da forma como hoje é vista, é fato recente, pois data da década de 90. Até então, as populações de baixa renda viviam desamparadas pelo Direito Urbanístico.

Num primeiro momento, a pobreza urbana era ignorada pelo poder público e pelas classes mais altas. Nesse sentido, Alfonsin (2003, p. 159) destaca que “a cidade de 100 anos atrás convivía com a pobreza ‘fazendo de conta’ que ela não estava ali, ou seja, escondendo-a, ignorando-a propositalmente nas intervenções urbanas”. Nessa época, nas cidades brasileiras os cortiços eram uma forma de habitação bastante comum entre as classes menos favorecidas.

Na segunda fase, a estratégia adotada pelo Estado era expulsar os pobres do centro das cidades por meio de políticas tributárias e a implantação de serviços que acabaram por inviabilizar que os pobres continuassem morando em áreas centrais. Alfonsin (2003, p. 161) leciona que uma das táticas de exclusão espacial era a imposição de alíquotas altíssimas nas regiões centrais e normas para construção que inviabilizavam a permanência dos pobres em tais áreas.

Enquanto o imposto devido pelos proprietários dos demais imóveis residências se manteve estável com uma alíquota de 10% sobre o valor locativo ao longo de 12 anos, o imposto devido pelos cortiços aumentou quatro vezes e subiu de 25% sobre o valor locativo até a escorchante alíquota de 55%.

A terceira fase continua mantendo a política de exclusão dos pobres das cidades, criando incentivos fiscais para a construção civil que beneficiou uma pequena parte da população de baixa renda, porém, conforme Alfonsin (2003, p. 162), para a grande maioria, esta política acabou por gerar “a expansão clandestina da periferia por meio do fenômeno da autoconstrução de moradias”.

Na década de 40, tem-se a quarta fase deste processo, em que se percebe uma mistura entre a provisão de estatal de moradias e a provisão privada. Nessa fase, o governo federal criou planos habitacionais para a população de baixa renda, como BNH, que não atingiram os objetivos desejados, pois foram inalcançáveis para as classes que deles realmente necessitavam.

A quinta fase é caracterizada por uma forte intervenção estatal em todas as esferas. É no período de 1950 a 1988 que houve o maior crescimento da população

urbana brasileira, o que agravou a precariedade urbana. Esta realidade despertou a preocupação do Estado e mobilizou grupos de pressão que clamavam por políticas públicas urbanas eficazes. Neste contexto, é promulgada a Constituição Federal de 1988, que inaugurou uma nova fase do urbanismo brasileiro.

A sexta fase deste longo processo originou dois artigos da Constituição Federal, artigo 182 e 183, que foram regulamentados pela lei federal nº 10.257/01. A própria Constituição inovou ao delegar aos municípios a condução destas políticas urbanas. O tema habitação ocupou, assim, um lugar de destaque nas políticas de planejamento urbano.

Ao contrário do que pode parecer, não foi fácil a luta pela incorporação desses artigos. A Constituinte rejeitou a maior parte da emenda popular da Reforma Urbana, de forma que a Constituição de 1988 contemplou apenas instrumentos aplicáveis aos terrenos não utilizados ou subutilizados para que atendam à Função Social da Propriedade (art. 182 da CF) e o usucapião especial urbano para fins de moradia (art. 183 da CF). Nesse sentido, Alfonsin e Fernandes (2004, p. 283) destacam que:

A atual Constituição adotou o princípio da função social da propriedade e da cidade, deixando claro que a propriedade urbana possui um caráter eminentemente público, e a cidade pertence a todos os cidadãos que nela habitam, por isso não se justifica mais excluir as camadas da sociedade de baixa renda do direito de usufruir os benefícios que a cidade oferece a seus habitantes.

É justamente neste aspecto que o valor de uso da cidade prepondera, ao menos em nível legal, sobre o valor de troca. À cidade é atribuída uma função social e, assim, colocam-se os interesses da sociedade, as questões ambientais, de desenvolvimento urbano sustentável sobre interesses individuais e das elites dominantes, que se apropriam das cidades a serviço de seus interesses.

Nabil Bonduki (1998), num estudo sobre as origens da habitação social no Brasil, destaca as fases de provisão da moradia no país tendo São Paulo como a cidade modelo de tais fases. As fases trazidas por ele, de uma certa forma, coincidem com as supracitadas, pois a provisão da moradia pelo Estado depende do Direito, que lhe dá o aparato legal, porque, no Estado de Direito, as políticas públicas devem estar sempre no abrigo da lei.

A primeira fase ou intervenção do Estado na questão habitacional é o higienismo, inaugurada com a Lei 43 de 18/01/1892, do estado de São Paulo. Esta

fase foi impulsionada pela má condição de vida dos trabalhadores urbanos. No período entre 1889-1930, o Estado procurava ao máximo não intervir na esfera privada, mas, na habitação, o Estado foi obrigado a fazê-lo, devido às ameaças que, segundo Bonduki (1998, p. 27), a “(i)racionalidade da produção capitalista de edifícios, o loteamento indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, a cargo de empresas privadas, entre outros” ofereciam à saúde pública.

É interessante observar que, no Brasil, ao contrário do que ocorreu na Europa onde a intervenção estatal na ocupação do solo se deu após a formação das cidades industriais, o Estado agiu concomitantemente ao aparecimento da deterioração das condições de moradia e sanitárias. Nessa primeira fase de intervenção estatal, os médicos foram os principais atuantes, impondo o controle sanitário como instrumento de normatização da sociedade e do espaço urbano, diante dos surtos de epidemia, como a cólera, e do receio do caos que se instaurava. O combate às epidemias no ano de 1893 foi por meio de legislação urbanística, por planos de saneamento básico e estratégias de controle sanitário. Tais formas de combate são, segundo Bonduki (1998, p. 33), “as origens da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação”.

As políticas implementadas foram de eliminação dos cortiços, pois se atribuía às péssimas condições de habitação um dos fatores de disseminação das doenças infectocontagiosas. Mas por trás da atuação estatal, estava a intenção de eliminar os cortiços das áreas centrais, acelerando a segregação espacial.

O interessante é que tais políticas visavam a combater a forma de moradia dos trabalhadores de baixa renda, mas nunca tocaram nas causas que levavam os trabalhadores a habitarem os cortiços em condições insalubres. Ou seja, a pobreza, os baixos salários, a falta de saneamento, as questões que cabiam ao Estado intervir não eram discutidas. O trabalhador pobre habitante de cortiços era visto como a causa dos problemas de saúde pública, e não as péssimas condições de trabalho e os baixos salários, o que o obrigava a ter uma vida muito modesta, muitas vezes deixando de lado questões de higiene. Nesse contexto, quanto mais afastado ele fosse dos centros onde a classe média e rica habitava, melhor seria para os interesses dominantes da época. Assim, a intervenção pública no setor habitacional, desde seus primórdios, foi cúmplice da segregação espacial e da exclusão da cidade formal.

Neste período, o Estado interveio de três formas: ações repressivas de política sanitária, melhoria nas condições sanitárias e urbanas como a coleta de esgoto e obras de saneamento e criação de legislação de controle do uso do solo. Todas essas formas de atuação foram de caráter repressivo e não tocaram na possibilidade de o Estado produzir moradias ou regular a relação entre inquilino e proprietário. O máximo que se tinha era a concessão de benefícios fiscais para a iniciativa privada produtora de habitação para os trabalhadores de baixa renda (BONDUKI, 1998). Todas estas medidas de natureza sanitária, não enfrentaram as causas dos problemas de saúde pública pelos quais as cidades atravessavam. Bonduki (1998, p. 43) menciona que:

Esses foram os primórdios da intervenção estatal na questão da habitação. Num período em que a questão social era tratada como caso de polícia, o problema da habitação foi enfrentado pelo autoritarismo sanitário basicamente como questão de higiene, [...]. A ação mais importante foi a extensão das redes de água[...]. Por outro lado, os incentivos para a construção de vilas operárias beneficiaram mais os investidores do que os trabalhadores. [...] a participação do Estado foi limitada. O poder público, entretanto, não foi um espectador passivo das condições de moradia dos pobres. Tanto assim que criou uma política para vigiá-los, examiná-los e inspecioná-los, [...], pouco fez para melhorar suas moradias, a não ser quando eram chocantes demais – demolindo-as.

A segunda fase (1900 a 1930) foi da produção rentista de moradia, que contou com os excedentes econômicos, e a atividade industrial, ainda em fase embrionária, contribuiu para que tais excedentes fossem aplicados em construções destinadas a aluguel, tendo em vista o retorno garantido, pois a demanda por habitação na cidade era grande.

Esse período foi marcado pela produção rentista de moradias dos trabalhadores de baixa e de média renda. Os cortiços foram as formas clássicas desse período, que, na sua grande maioria, eram alugados. Nessa fase, que vai até a década de 1930, a produção habitacional cabia à iniciativa privada, pois este tipo de negócio era seguro e muito lucrativo, regulado pelo mercado, seguindo a lógica da oferta e da procura, sendo que a procura por moradia de aluguel era muito grande. Conforme lições de Bonduki (1998, p. 45):

A existência de excedentes econômicos nas mãos de investidores de diversos portes, a restrita capacidade de aplicação no setor industrial, a expansão e a retração cíclica da cafeicultura, a valorização imobiliária e a grande demanda por habitação em São Paulo, os incentivos fiscais e a

inexistência de controles estatais dos valores dos aluguéis – tudo isso tornou o investimento em moradia de aluguel bastante atraente durante a Primeira República.

Os incentivos fiscais atribuídos à iniciativa privada para a construção de moradias na fase do higienismo tornaram o negócio ainda mais lucrativo. As baixas taxas de inflação, o excedente econômico da economia agrárioexportadora e a atividade industrial em fase embrionária contribuíram para os investimentos privados no ramo imobiliário.

Diante da grande procura por habitação e devido à inércia do poder público em providenciá-la, as formas irregulares e clandestinas de habitação começaram a se difundir, tendo em vista que as leis higienistas eram muito rígidas e o produtor de moradia privado, para poder produzir moradias baratas, não obedecia a elas. Assim é que o cortiço, embora insalubre, era a principal forma de moradia da classe trabalhadora (BONDUKI, 1998).

A terceira fase situa-se na “era Vargas”, por volta de 1930, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. É quando o Estado interveio na produção de moradias e no setor imobiliário de forma mais enérgica. Neste período, também foi difundida a ideia da casa própria, produzida tanto pelo Estado como pelo próprio trabalhador, mas na periferia. Assim, pode-se dizer que, nesta fase, iniciou-se um forte processo de periferização da classe trabalhadora, ou seja, a exclusão espacial que marca as cidades brasileiras.

Aqui, a questão sanitária, ainda presente, passou a ocupar um plano secundário, e, então, profissionais de outras áreas (além dos médicos e sanitaristas) passaram a dedicar-se ao assunto. Engenheiros, assistentes sociais, sociólogos, urbanistas, geógrafos, juristas, entre outros foram incluídos no rol daqueles que buscavam soluções para os problemas habitacionais e urbanos do país.

Neste período, o Estado assumiu papel de regulamentador das relações locatícias e da provisão de moradia, ao mesmo tempo em que se iniciou a campanha pela casa própria (e abominavam-se os cortiços e as demais formas de coabitação) através de duas formas: barateamento da habitação e localização urbana. Até a década de 1930, raramente o trabalhador de baixa renda morava em casa própria, mais comumente em imóvel locado. Após este período, com o incentivo dos meios de comunicação, do Estado e de diversos setores privados, a casa própria se tornou um desejo dos trabalhadores de baixa renda, os quais se

dispunham a sacrificarem grande parte de seus salários para a realização deste sonho. Conforme Bonduki (1998, p. 84):

Para o trabalhador urbano, a casa própria simbolizava o progresso material. Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza. Por outro lado, a difusão da pequena propriedade era vista como meio de dar estabilidade ao regime, contrapondo-se às ideias socialistas e comunistas. Com isso, o Estado estaria disseminando a propriedade em vez de aboli-la e, assim, promovendo o bem comum. Os trabalhadores, deixando de ser uma ameaça, teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios; já o morador do cortiço ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social.

Neste contexto, os debates acerca da habitação social surgiram com muita força e condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas por duas razões: primeira porque via a habitação como condição básica de reprodução da força de trabalho, ou seja, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; e segunda, porque a habitação propiciava a formação ideológica, política e moral do trabalhador.

A redução com os gastos em moradia para o trabalhador significava o não reajuste dos salários, pois o pagamento de aluguéis consumia grande parte do salário. Por isso, uma das estratégias de intervenção do Estado foi o congelamento dos aluguéis, por meio da Lei do Inquilinato editada em 1942, com o intuito de manter os salários mais baixos e mudar o foco dos investimentos do setor imobiliário para o setor industrial.

Os trabalhadores proprietários, ainda que em pequena escala, assemelhavam-se aos burgueses donos de grandes extensões de terra e imóveis, e do domínio da atividade comercial e industrial. A questão ideológica da habitação significava, embora em proporção infinitamente menor, fazer do trabalhador um proprietário, e, assim, torná-lo um defensor da propriedade, aliando-se ao sistema burguês e defendendo-o. O trabalhador, possuidor de sua casa, seria contra qualquer forma de comunismo, tendo em vista que, neste período, a ideologia comunista vinha ganhando força, e aqueles que moravam em cortiços eram mais vulneráveis a tais ideias em ascensão e mais revoltados com a precariedade das habitações e com os baixos salários. A aquisição da casa própria, mesmo que distantes do centro da cidade, criava a ilusão de ascensão econômica, e, por conseguinte, aliava os trabalhadores à ideologia da classe média e alta.

Da ideologia moral que o Estado, associado à Igreja Católica, queria difundir –a família como célula mantenedora da sociedade- surgiu a associação entre família e habitação. As habitações coletivas, como os cortiços, eram um ambiente muito propício à promiscuidade e não ofereciam as condições de reprodução dos valores burgueses que se buscava universalizar. É assim que surgiu o ideal da casa própria como difusor da nova ordem vigente (BONDUKI, 1998).

O que se desejava era inculcar no trabalhador o forte desejo de ser proprietário de sua casa, nem que para isso tivesse que se sacrificar e poupar. Com isso, desviar o déficit de moradia como consequência dos baixos salários pagos pelo empregador e transferir, em parte para o Estado (que financiava a industrialização), e para o trabalhador o dever de solucionar as carências habitacionais da época. O problema não era situado, portanto, no âmbito do nível dos salários dos trabalhadores, e sim no de mudança de mentalidade (BONDUKI, 1998). A abordagem dos problemas habitacionais situava-se nos meios para facilitar o acesso à casa própria, através do barateamento da construção e dos terrenos, o que acabou gerando a expansão da cidade e condições para a especulação imobiliária.

O período seguinte, ou seja, a quarta fase de provisão de habitação, foi marcado pelo surgimento do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e pela Fundação da Casa Popular (FCP), essa substituída pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964. Ambas as instituições foram prejudicadas por interesses de categorias, pelo clientelismo que impedia que todos tivessem acesso e igualdade de condições, e, ainda que tenham atingido parcialmente as demandas habitacionais, tiveram seu alcance limitado por formas inadequadas de distribuição dos recursos tanto entre os associados como entre as regiões (BONDUKI, 1998).

Segundo Álvaro Pessoa (1984), citando as palavras do então presidente do BNH Mário Trindade em 1967 no momento da fundação do BNH, o problema mais importante que se visava a solucionar, por meio desse banco, era a geração de postos de trabalho para absorver a massa trabalhadora desocupada e pouco qualificada. Nesse contexto, segundo Mario Trindade, a habitação foi um dos meios de gerar empregos. Aqui repousa umas das incompatibilidades do BNH, que não foi criado com a finalidade de atender à grande demanda por casa para a população de baixa renda, mas, principalmente, como estímulo à indústria de construção civil, grande empregadora de mão-de-obra desqualificada. Outra incompatibilidade que o sistema financeiro de habitação popular apresentava, referia-se aos objetivos legais,

pois a lei não esclarecia quem e como os empréstimos seriam pagos, ou as taxas de reajuste, o que possibilitou o uso dos recursos do FGTS para financiar moradias das classes mais favorecidas.

A expansão horizontal da cidade, por meio de loteamentos, é um fator importante para este trabalho. Com a crise habitacional da década de 1940, provocada pela intervenção do Estado na regulamentação das relações locatícias (mais especificamente com o congelamento dos aluguéis), o mercado imobiliário deixou de ser um investimento seguro e o setor privado deixou de investir em habitações populares para alugar. Simultaneamente a esse fato, o Estado também não conseguia atender às carências habitacionais da população de baixa renda. O que restou foi a provisão pelo próprio trabalhador de sua casa.

Porém, esse fato foi de grande repercussão no contexto urbano, pois o trabalhador de baixa renda não possuía recursos para comprar um terreno em loteamentos bem localizados e regulamentados de acordo com os critérios urbanísticos. Os lotes que ele poderia adquirir eram aqueles distantes dos centros, distantes dos serviços públicos necessários, sem infraestrutura, em desconformidade com os critérios urbanísticos e ambientais, ou seja, lugares dos quais o Estado sequer toma conhecimento e a ilegalidade foi a regra. Bonduki (1998, p. 286) menciona que:

A despeito dos evidentes e conhecidos problemas que esse modelo de ocupação (ilegal, clandestina, antiurbana, insalubre, precária e contrária aos princípios da técnica urbanística) trariam para a cidade no futuro, formou-se uma espécie de conluio branco entre loteadores, compradores, Executivo, Legislativo e Judiciário para não criar empecilhos ao livre desenvolvimento desse tipo de empreendimento.

Como se pode ver, os poderes estatais foram cúmplices deste processo de periferização da cidade, segregação espacial e irregularidade dos lotes periféricos. Na verdade, houve um acordo tácito entre os empreendedores, o Estado e os compradores, pois já que o Estado não poderia atender a demanda por moradias populares da população urbana em crescimento, criou uma espécie de cortina para não enxergar as irregularidades, as agressões ambientais, a precariedade dos loteamentos e todas as formas de transgressões cultivadas na periferia. Bonduki (1998, p. 288) afirma que “com a expansão periférica garantia-se dois objetivos há décadas buscados pela elite: desadensar e segregar”, pois, assim os recursos

públicos seriam utilizados apenas em benefício das classes mais favorecidas que ocupavam a cidade “legal”, e, com a redução no custo da moradia do trabalhador, reduzir-se-ia, também, o custo da mão-de-obra. Além disso, afastaria os pobres da cidade, desejo que as classes mais altas sempre tiveram.

Dessa postura do Estado, a população de baixa renda era penalizada duplamente, pois, ao mesmo tempo em que ele não fiscalizava os loteamentos periféricos impondo regras mínimas de urbanização e, assim, admitia a clandestinidade, não aceitava as ruas que eram feitas em desacordo com as regras vigentes, o que o “impedia” de levar serviços públicos de água, luz esgoto, pavimentação e outros sob o argumento da clandestinidade do loteamento (BONDUKI, 1998). Segundo Bonduki (1998, p. 288):

A década de 40 é, portanto, crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as principais intervenções do governo federal [...]. Além disso, no mesmo período, consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura.

O que fica evidente é que as intervenções estatais, como o congelamento dos aluguéis, o financiamento de casas próprias, o barateamento da construção, não visavam, verdadeiramente, melhorar as condições de vida dos necessitados; pelo contrário, pretendiam acelerar o processo de industrialização no qual o país se inseria.

Se a preocupação fosse de fato os trabalhadores de baixa renda, o Estado não teria fechado os olhos para a forma como as cidades vinham se disseminando, nem permitido que favelas se erguessem. Teria implantado políticas habitacionais sérias, voltadas para as camadas pobres e sem os vícios comuns que infectaram os IAPs e a FCP, com favoritismos absurdos.

A postura assumida pelo Poder Público permaneceu até a década de 1970, quando começou a surgir um forte movimento em prol do urbanismo, o qual influenciou na elaboração dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e, mais tarde, o Estatuto da Cidade. Apenas nesse período, as questões urbanas começaram a assumir a verdadeira seriedade merecida. Um novo paradigma começou a ser construído, e a cidade passou a ser vista com um bem comum, que precisa perseguir sua função social.

O Código Civil de 1916 foi a lei que, por muitos anos, regulou a propriedade imobiliária urbana no Brasil. O que mais interessava à regularização fundiária, antes da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, eram os dispositivos referentes à posse, pois os módulos habitacionais que estavam irregulares, assim estavam devido à falta de título de propriedade daqueles que os possuem. Desta forma, eram necessárias várias manobras para que os municípios pudessem efetivar os artigos da Constituição Federal de 1988 para realizarem programas de regularização fundiária (ALFONSIN, 1997).

Na visão do Código Civil de 1916, diploma legal com uma visão liberal, a propriedade imóvel era adquirida basicamente pela compra e venda, dando a ela um caráter eminentemente de mercadoria, deixando de lado o caráter social que atualmente se acoplou ao conceito de propriedade imobiliária urbana. (FERNANDES, 2002).

Os conceitos civilistas tradicionais ofereceram muitas dificuldades às tentativas de gestão urbana que visassem a atender ao caos urbano que crescia desenfreadamente. Por isso, a partir da década de 30, o Estado começou a intervir no mercado imobiliário. Como nesta época os maiores problemas eram nas relações de locação, pois apenas uma parcela muito reduzida era proprietária, a primeira intervenção estatal foi em tais relações por meio da Lei do Inquilinato, que dentre as principais regulamentações, congelou os aluguéis. A lei da oferta e da procura colocava o locatário em desvantagem ao locador, pois a população urbana crescia em proporções maiores que a oferta de imóveis para locação. Por conseguinte, o locador não tinha muito poder de influenciar na elaboração dos contratos, pois, caso dificultasse as coisas, havia muitos outros interessados naquele imóvel (BONDUKI, 1998).

O Decreto-lei 4.598, de 1942, inaugurou a segunda fase da legislação do inquilinato, que denotava uma aparente proteção aos inquilinos. A principal novidade trazida pelo decreto foi o congelamento dos aluguéis residenciais de qualquer natureza pelo período de dois anos, mas era incompleto quanto à fixação dos preços dos aluguéis residenciais que, pela primeira vez, estavam sendo locados (BONDUKI, 1998).

O que se pode observar em todas estas legislações é uma ambiguidade, que, supostamente, defendia os trabalhadores, mas que provocava distorções

óbvias. As várias facetas da Lei do Inquilinato que, segundo Bonduki (1998, p. 245), é:

Instrumento de defesa da economia popular; estratégia de destruição da classe improdutiva dos rentistas; medida para reduzir o custo de reprodução da força de trabalho; instrumento de política econômica para acelerar o crescimento do setor industrial; forma de legitimação do estado populista.

O congelamento dos aluguéis e as penas impostas frearam os investimentos no ramo de imóveis para locar. Aparentemente, a intenção da legislação era proteger o trabalhador, mas a real intenção do governo era canalizar os investimentos deste setor para o setor industrial em plena expansão e reduzir os salários dos trabalhadores. A principal consequência dessa medida foi o aumento da crise habitacional para os novos habitantes que chegavam às cidades.

Tal medida também serviu para que o governo conquistasse o apoio popular para tomar outras decisões, porque, se a real vontade da lei fosse defender o trabalhador, teria imposto outras medidas para reduzir o custo de vida, tendo em vista que, no período anterior a 1942, o gasto com habitação foi o que apresentava o menor índice de aumento, enquanto a alimentação era um dos índices consumia a maior parcela dos salários (BONDUKI, 1998).

O novo Código Civil de 2002, Lei Nº. 10.406, alterou parcialmente os rígidos conceitos de propriedade que antes vigoravam no ordenamento jurídico civil. Trouxe, também, algumas inovações como a redução do período de tempo da usucapião para cinco anos, e contemplou o princípio da função social da propriedade. Mas ainda disciplina as matérias de acordo com os princípios de direito privado, fato que não contribuiu para a mudança da visão que o operador jurídico deve ter sobre os assuntos referentes a bens imóveis situados no território urbano.

A Lei 6766, de 19 de dezembro de 1979 disciplinou o parcelamento do solo urbano e deu outras providências referentes a ele. Trouxe dispositivos sobre o loteamento e o desmembramento, sendo que o primeiro é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. O conceito de desmembramento dado por esta lei foi vetado, mas, como não interessa a esta discussão, não será objeto de análise.

Este diploma legal foi promulgado com o objetivo de regular o grande número de loteamentos que se espalhavam por todo o país, disciplinando tanto os

loteamentos irregulares como os clandestinos, ambos formas de loteamento anômalas. Por loteamento irregular, entende-se aquele que vem a ser executado em desacordo com o memorial descritivo. Loteamento clandestino é aquele que sequer tem a matrícula da área objeto do loteamento (ALFONSIN, 1997).

A Lei n. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, regula os artigos 182 e 183 da Constituição da República de 1988, que trata da Política Urbana. Tal dispositivo legal estabelece as diretrizes gerais da política urbana no país, as quais nortearão a administração das cidades brasileiras, cabendo aos Municípios, através dos instrumentos disponibilizados, editarem normas de acordo com as necessidades de cada cidade.

Como destaca Fernandes, o Estatuto da Cidade estabelece uma quebra de paradigma em duplo sentido. Primeiro, “é preciso ‘arrancar’ o tratamento jurídico do direito de propriedade imobiliária do âmbito individualista do Direito Civil para colocá-lo no âmbito social do Direito Urbanístico”. Segundo, “é preciso ‘arrancar’ o tratamento jurídico da gestão urbana do âmbito restritivo do Direito Administrativo para colocá-lo no âmbito mais dinâmico do Direito Urbanístico”, tudo para efetivar o direito coletivo à gestão participativa das cidades, a função social da propriedade e o direito à cidade sustentável (FERNANDES, 2002).

Tal Estatuto inova em vários sentidos, principalmente, porque não deu as costas à realidade e acolheu a dura realidade da irregularidade das cidades brasileiras, buscando desvendar essa situação e disciplinar de maneira efetiva, e, assim, buscar a inclusão na esfera urbana daqueles que o processo de urbanização relegou. Nesse sentido, surgem como instrumentos de regularização fundiária, o Usucapião Especial para fins de moradia, que pode ser individual ou coletivo, e a Concessão do Direito Real de Uso, que também pode ser individual ou coletiva, embora esta última tenha sido revogada pelo Presidente da República e, assim, não está presente no corpo do Estatuto da Cidade, mas ingressou no sistema jurídico através da Medida Provisória 2.220.

O diploma legal que ora se comenta dirige-se ao chefe do executivo dos municípios, pois este é o responsável pela política urbana trazida no art. 182 da Constituição Federal de 1988, e, também, ao chefe do executivo do Distrito Federal, tendo em vista que este ora se apresenta como município, ora como estado-membro.

Além desses entes federados, dirige-se à União, pois, segundo o art. 3º do Estatuto da Cidade, cabe a ela, conjuntamente com seus entes federados, legislar sobre normas gerais de Direito Urbanístico; legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana; promover programas de moradia e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

De acordo com a dimensão assumida pelo equacionamento das políticas urbanas, Gasparini (2002, p. 2) afirma que o Estatuto da Cidade se dirige aos Municípios, ao Distrito Federal, à União, aos estados-membros e aos “particulares, pessoas físicas e jurídicas e estas públicas, privadas e governamentais, na medida em que devem observar a pertinente legislação à política de desenvolvimento urbano”. Em decorrência da importância que o desenvolvimento urbano assumiu, todas aquelas pessoas, públicas ou privadas, que, de alguma forma, influenciam o desenvolvimento urbano, devem guiar-se pelos enunciados trazidos por essa Lei.

O Estatuto da Cidade tem a finalidade de informar as diretrizes gerais, ou seja, segundo Leal (2003, p. 90), “instituir regras de ordem pública e de interesse social, regulatórias da segurança e do bem-estar dos cidadãos, juntamente com o equilíbrio ambiental”. Dessa forma, compete aos municípios definir quais instrumentos serão utilizados, e a forma como serão utilizados, dentro das limitações impostas pela lei federal. O autor (2003, p. 93) desta que:

Assim é que o Poder Legislativo de cada entidade federativa brasileira, quando estiver legislando no sentido de normatizar questões atinentes à ocupação do solo urbano, deverá fazê-lo sempre com juízo de admissibilidade prévio vinculado ao Estatuto da Cidade, aferindo se os dispositivos que está criando não estão violando as diretrizes gerais cogentes.

O mesmo se aplica aos poderes executivo e judiciário; por isso, as diretrizes ditadas pelo Estatuto da Cidade expressam uma natureza jurídica normativa, assim como uma natureza política, ideológica e social.

O artigo 2º da Lei 10.257 apresenta as diretrizes gerais norteadoras das demais leis urbanas, em qualquer esfera federativa. Dentre essas diretrizes, as quais têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento da função social da

propriedade urbana e da cidade, destacam-se as seguintes: cidade sustentável para as presentes e as futuras gerações; gestão democrática que se estende tanto à formulação, à execução e ao acompanhamento de planos, programas, etc; entre outras.

A gestão democrática das cidades é uma diretriz inovadora e de suma importância, porque, em todos os cantos do planeta, tem-se estudado novas formas de Estado. A partir disso, verifica-se que a relação entre o Estado e a sociedade civil não pode mais ser sustentada apenas na eleição dos representantes da sociedade. Essa forma está ultrapassada. Como solução para a crise estatal de representatividade, aparece a participação direta da sociedade civil naqueles assuntos que lhe interessam. Como as políticas urbanas muito interessam a toda a comunidade, deve ser aberto um debate entre esfera pública estatal e pública não-estatal, ou seja, Estado e sociedade civil. Nesse sentido, destaca Vieira (2003, p. 228) que:

A reconstrução do espaço público se dá, segundo Habermas, numa perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas que permitem aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma auto-regulação, fonte de legitimidade das leis.

Segundo Habermas (1987), a regeneração do poder estatal tradicional, a partir do poder comunicativo, cabe ao Direito fazer o “meio campo” para transformar tal poder comunicativo em poder administrativo. Dessa forma, o que legitima a administração dos interesses públicos, no Estado Democrático de Direito, é a criação de um processo democrático de comunicação política, no qual, poder público e sociedade formarão um consenso, através do debate institucionalizado sobre as necessidades de políticas públicas.

A participação popular deve ser estendida à seleção, à executoriedade e à avaliação de tais políticas; dessa forma, o processo de cogestão sugerido pelo autor estará constituído. Pode-se perceber que o inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade está de acordo com a nova teoria de Direito Administrativo.

Habermas ocupa-se da possibilidade de dominação de alguns atores sociais sobre a coletividade social, e, para que esse fato não ocorra, cabe ao Estado fomentar e viabilizar uma maior articulação de possibilidades implementadoras das condições objetivas à interlocução social reflexiva sobre todos estes temas, oportunizando um processo de autopersuasão. Além dos limites econômicos, o

Estado tem de enfrentar o problema de proporcionar os meios necessários para uma comunicação compreensível entre todos aqueles que a compõem, livre da dominação. Caso isso não ocorra, haverá uma crise de identidade, legitimidade e de eficácia das instituições representativas e do poder instituído.

O Estatuto da Cidade apresenta-se como instrumento jurídico, político e legislativo que está de acordo com as mais novas tendências do Direito estudadas em todo o mundo. Devido a sua importância nesta nova fase do Direito Urbanístico e do tratamento dirigido às cidades, o estudo mais detalhado deste diploma legal, mais especificamente dos instrumentos de regularização fundiária nele contemplado, será realizado no próximo capítulo. Pretende-se, no capítulo seguinte, oferecer suporte teórico para que se possa perceber o potencial inclusivo que o Estatuto da Cidade oferece.

Uma vez que se tenha feito um estudo aprofundado sobre o processo de urbanização e os elementos que dele fizeram parte - como a industrialização e também a legislação -, e somadas às teorias sobre o princípio da subsidiariedade e seus aspectos intrínsecos de cidadania, empoderamento e capital social, temos os elementos necessários para iniciarmos o trabalho em torno das políticas públicas urbanísticas, suas concepções teóricas e aplicações práticas no contexto nacional e, especialmente, em torno do programa habitacional Residencial Viver Bem. Desse modo, caberá ao capítulo seguinte a tarefa de trazer às políticas públicas, em especial às urbanísticas, e apresentar o programa habitacional santa-cruzense em conjunto com o Trabalho Técnico Social realizado na comunidade antes e após a ocupação das casas pelos contemplados.

4 A CONCRETIZAÇÃO DA PERSPECTIVA HORIZONTAL DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

Dando início ao capítulo final da presente dissertação, é chegado o momento de reunir os últimos elementos para, enfim, oferecer resposta à pergunta central apresentada por este trabalho. Para tanto, deve-se trazer aos estudos as acepções sobre as políticas públicas urbanísticas, com especial enfoque naquela que veio a gerar como resultado o programa habitacional santa-cruzensense denominado Residencial Viver Bem.

Para alcançar este objetivo, será feita uma abordagem inicial em torno das teorias que permeiam as políticas públicas, compreendidas em seu sentido amplo, para que seja possível absorver os elementos intrínsecos ao processo de escolha e gestão das decisões estatais. Ainda, far-se-á uma ênfase aos processos democráticos que envolvem tais escolhas públicas, tendo em vista que as mais diversas opiniões e interesses os permeiam durante os seus desdobramentos.

Mais adiante, será trabalhadas as políticas públicas urbanísticas e a forma como o Estado age nas suas execuções, bem como os reflexos sociais delas provenientes. Tal importância se deve ao fato de que o objeto de estudos deste trabalho gira em torno daquela que é considerada a maior política pública habitacional do município de Santa Cruz do Sul, de modo que compreender o seu funcionamento é parte intrínseca para a construção teórica aqui proposta.

Por fim, será introduzido o contexto do programa habitacional Residencial Viver Bem juntamente com os dados obtidos através dos relatórios gerados pela equipe do Trabalho Técnico Social, a fim de destacar as práticas realizadas e seus resultados no contexto social da comunidade. Será através destes resultados que se chegará ao fim proposto nesta dissertação, qual seja, saber se houve ou não a concretização da subsidiariedade horizontal e, em caso negativo ou parcialmente concretizado, apontar os problemas e desafios a serem superados para a efetivação deste modelo de gestão local participativa.

4.1 Políticas públicas: características e fases

Propõe-se estudar neste subtítulo dois pontos específicos sobre as políticas públicas que são as suas características e suas fases desde a criação até a

avaliação da ação já executada. Com isso, poder-se-á entender melhor a perspectiva conceitual e pragmática das políticas públicas para que, mais adiante, se possa discutir como essas prerrogativas são percebidas em um contexto de sociedade globalizada.

As políticas públicas são “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2006, p. 74). Essas relações irão estabelecer diversas ações atribuídas às instituições estatais e traçarão os direcionamentos das intervenções administrativas do Estado na pragmática social e nos investimentos das verbas públicas. O Estado passa a ser o intermédio entre a sociedade civil e os agentes de poder, os quais participam da disputa de forças que podem ser constituídas pela representação de classes, por interesses específicos, representação de empresas ou organizações populares, entre outros. São amplas as possibilidades das representações diante da pluralidade política e cultural que se apresenta no contexto brasileiro atualmente.

Dessa forma, os interesses específicos de cada agente de poder conjugam forças de acordo com seus afins segundo as intenções daqueles que os compõem. Atualmente não se apresenta uma luta de classes objetiva que aglomere camadas sociais e proteja interesses específicos, a realidade do século XXI é de longe mais complexa que isso. Além das classes sociais, apresentar-se-ão grupos econômicos, igrejas, movimentos sociais, ONGs, e agentes internacionais como Banco Mundial, FMI, FIFA, GATT, ONU entre outros (SANTOS, 2004).

Portanto, os mais importantes agentes de políticas públicas que se apresentam atualmente no cenário político brasileiro são as elites internacionais, que interferem diretamente na definição das políticas públicas nacionais. Quando se fala em elite, diferencia-se de classe dominante, a qual se traduz em uma homogeneidade de interesses entre os componentes das classes, entre os micropoderes (FOUCAULT, 2008). Assim, as elites possuem perspectivas individualizadas como, por exemplo, os interesses de uma empresa multinacional, ou de um órgão internacional, os quais são resultados “de uma correlação de forças envolvendo micropoderes e interesses específicos no interior desta elite entendida como dominante” (BONETI, 2006, p. 59).

Em contrapartida, existem agentes definidores de políticas públicas dentro dos Estados nacionais como as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais. Em princípio, esses agentes de poder possuiriam influências apenas em seu próprio território, todavia, a sociedade globalizada dá abertura para que interfiram além de suas fronteiras. Como se vem trabalhando, existem fatores homogeneizadores que fragmentam as estruturas territoriais; porém agentes de poder provenientes de um território que agem de forma inversa aos vetores globalizantes, ressaltam as singularidades dos territórios e fortalecem a participação política local a partir de uma lógica mundializada e multifacetada a qual é resultante da complexidade cultural a que os territórios estão submetidos no século XXI. Serão movimentos territoriais? Sim, mas não exclusivamente. A influência globalizante estará fortemente presente nas movimentações dos agentes de poderes nacionais, sejam esses favoráveis, contra ou indiferentes ao fluir dos interesses internacionais, porém normalmente os movimentos sociais se apresentam como um vetor contra hegemônico (SANTOS; BOAVENTURA, 2001, p. 177) não como um enfrentamento direto, mas como um levante de problemáticas específicas sofridas em um território.

Nos dias atuais, um capitalismo globalizante avança para o fortalecimento de estratégias de ganhos econômicos e de exploração territorial, estabelece novos mercados consumidores com uma modernização industrial homogênea que garante a maximização da captação da mais valia. Ao mesmo tempo, na contramão, também existem, o fortalecimento da singularidade territorial, a redescoberta da socialização produtiva e da vida em comunidade organizada pela sociedade civil. Hodiernamente, um capitalismo globalizante avança para o fortalecimento de estratégias de ganhos econômicos e de exploração territorial com o estabelecimento de novos mercados consumidores e de uma modernização industrial homogênea que garante a maximização da captação da mais valia. Na contramão, também existem o fortalecimento da singularidade territorial, a redescoberta da socialização produtiva e da vida em comunidade organizada pela sociedade civil. E, esses elementos, como um todo, atuam, direta ou indiretamente, como agentes definidores de políticas públicas.

No tocante às políticas públicas, terão como escopo o agir governamental, levando em conta toda a complexidade da sociedade moderna e democrática, sendo voltadas às demandas populacionais para que se possam alcançar resultados que beneficiem as necessidades sociais a partir das melhores decisões e técnicas

possíveis para resolver os problemas presentes nos espaços locais (BUCCI, 2006). O processo que envolve todo o enredo das políticas públicas é composto por quatro procedimentos ou fases principais: a construção da agenda, a formulação de políticas, a implementação de políticas e a avaliação de políticas. Explica-se cada um desses procedimentos para que se tenha a visualização clara da trajetória de uma política pública, inclusive das políticas urbanísticas para promoção da habitação urbana que vem a ser a política específica abordada pela presente dissertação.

A) A construção da agenda é o momento de formação da agenda de atuação de um governo, que é quando os atores governamentais decidem o que será realizado pelo governo atuante e o que não será feito. Na perspectiva das políticas públicas, essa fase é fundamental, pois vai demonstrar se há o interesse do governo representativo de realizar ou não tal política.

Existem dois diferentes grupos de atores sociais presentes nessa fase: atores governamentais e não governamentais. Os primeiros são aqueles que têm vínculo direto com o governo, como funcionários, parlamentares, vereadores e burocratas. E o segundo é composto por grupos de pressão ou de interesse: acadêmicos, pesquisadores, consultores, mídia, participantes de campanhas eleitorais, partidos políticos e opinião pública (VIANA, 1996). É visível que, para se alcançar o espaço na agenda de um governo, é necessário o apoio desses atores sociais, e que, em termos de eficácia, o apoio de atores governamentais, do alto staff da administração, tem mais potencial de decisão que o assentimento de grupos de pressão.

Um elemento importante que interfere quando da formação da agenda e conseqüentemente na realização da política pública é a trajetória burocrática a que precisa se submeter. O setor dos burocratas é responsável por transformar a política pública em um projeto de intervenção estatal, na realidade social, a partir de medidas administrativas ou de investimentos, todavia, esse segmento pode deter poder político à altura de agentes definidores de políticas públicas (SOUZA, 2006). Em princípio, os burocratas são profissionais qualificados, servidores públicos especializados que devem obediência à ordem estatal de acordo com sua função pública. Porém, infelizmente, essa obediência pode ser desviada para certos grupos sociais, elites internacionais, oligarquias locais, entre outras, que podem influenciar positiva ou negativamente a trajetória da política pública.

No Brasil, o engajamento de um ator social, como um deputado, vereador ou partido político, o qual se “apropria” de uma política também passa a ser um fator decisivo para sua aprovação. Na esfera legislativa, por exemplo, as políticas públicas se apresentam como instrumentos de barganha política, fortalecendo partidos e atores políticos a partir da promoção ou não da política em questão.

Além disso, deve-se ter consciência de que existe uma instabilidade nessa arena que permeia a construção da agenda governamental, pois a fragmentação política e as alterações de governo podem ser decisivas para uma readequação do plano de governo, resultando na incorporação ou no descarte de uma política pública na agenda. Além disso, uma política pode depender do que se chama de national mood que pode apresentar um quadro favorável ou não para a sua incorporação no cenário governamental (SOUZA, 2006). Ao se explicar a própria tradução do termo national mood, que quer dizer humor nacional, já se esclarece bem ao que se refere. Esse humor vai depender de circunstâncias que se estabelecem no período que circunda a discussão e que tem influência direta.

Portanto, um national mood pode mobilizar ações e movimentos políticos que defendem determinados interesses, quais sejam: interesses estrangeiros, populares, nacionais, progressistas, tradicionalistas, constitucionais ou inconstitucionais (VIANA, 1996). Esse fator não tem uma lógica jurídica, é uma pressão política consolidada a ponto de instaurar um sentimento nacional que pode ir para qualquer direção, dependendo das circunstâncias históricas do território e da formação econômica social.

Dessa forma, a construção da agenda dar-se-á da seguinte forma: inicialmente se reconhece um determinado problema, fato que pode vir a mobilizar grupos de pressão (atores não governamentais), sensibilizar o national mood ou influenciar atores governamentais. Com isso, essa questão será levantada quando da formulação da agenda, que decidirá quais são as políticas públicas de prioridade para o governo gestor. Após a decisão, é possível saber então se a política em pauta terá ou não espaço na agenda governamental para que possa ser realizada.

B) Em seguida, há o processo de formulação de políticas que consiste em um diálogo entre ações e intenções das políticas públicas, isto é, um processo de reflexão sobre a política pública em seu aspecto teórico-prático. Essa fase pode ser dividida em três subfases, a primeira é uma densa coleta de dados para se estruturar informações relevantes e consistentes sobre a situação fática e as

necessidades da atuação da política; a segunda dimensiona os fatos e os dados coletados quanto às diretrizes constitucionais e às ideologias democráticas, para que se estruture dentro dos princípios e das normas a ação para o bem e ao desenvolvimento da sociedade brasileira, como um agir democrático e constitucional orientado; a terceira e última, quando o conhecimento pragmático e jurídico-normativo concretiza-se em ações públicas na realidade social presente (VIANA, 1996).

Então, nessa fase realiza-se o estudo de toda a situação em que se pretende atuar. Esse momento envolve o levantamento de dados atuais e de como se deverá agir para que se realizem os resultados desejados com o mínimo de efeitos colaterais possíveis. Nesse momento, deve haver diálogo e reflexão sobre a ação, pois é a ocasião de decidir sobre a ação governamental na pragmática social. Esses estudos têm um vínculo direto com a complexidade da social, o que implica na observação holística dos reflexos colaterais desses atos, como já mencionado anteriormente. É um momento reflexivo da política, pois irá se buscar tanto entender o contexto para um agir efetivo, como para tentar prever como o agir irá repercutir na pragmática social.

Ressalta-se que, desde a formulação até a operacionalização de uma política pública, envolvem-se diversas pessoas e instituições de níveis e tipos diferentes, tanto locais quanto globais, as quais, a partir de seus pontos de atuação e do grau de influência, participam da política. Cada instância específica terá seu papel:

[...] às vezes até mesmo fictício, em nome de uma verdade, da lei, da bondade, da divindade ou da própria vontade. Por exemplo, o Banco Mundial, nos últimos anos tem divulgado as suas estratégias de intervenção nos países em desenvolvimento na área da educação [...] mesmo que essa contribuição se dê somente mediante assessoria (ideias) (BONETI, 2006, p. 71).

Um diretor de escola, por exemplo, tem o poder/dever de destinar as verbas encaminhadas pelo governo decorrente de políticas educacionais para administração escolar. Fica claro que estão presentes micropoderes atuantes em cada instância de poder que influenciam a trajetória das políticas públicas. Em toda a trajetória da política pública, diversas figuras sociais estarão presentes desde atores sociais vinculados aos poderes centrais até o cidadão local que está sendo beneficiado pela política executada. Para o sucesso ideal no processo da política,

durante a sua formulação, é importante entender quais são essas figuras envolvidas e se têm as aptidões necessárias para atuarem adequadamente na execução da política.

C) Em um terceiro momento, realizar-se-á a implementação da política pública, que implica na realização fática dos estudos realizados nos processos anteriores. Nessa fase é importante observar a quantidade de mudanças que implicam a implementação e o consenso por parte da população envolvida, pois, quanto mais mudanças forem geradas pela ação, maior será a resistência da população. Sem a concordância da população – foco da ação política – é inviável, em um Estado Democrático de Direito, a realização de qualquer alteração na vida pública. A preocupação principal nessa etapa do processo, portanto, é alcançar esse consenso; é importante que a população compreenda a política atuante, desde que não implique em modificações sociais além dos resultados desejados, para que se evite a resistência populacional. Além disso, o enredo da implementação de políticas envolve também atores não governamentais que poderão influenciar de acordo com seus interesses de forma positiva ou negativa na implementação como, por exemplo, a mídia ao agir em favor ou contra a ação pública.

A realidade brasileira que se apresenta é largamente plural e carregada de desigualdades que podem ser enfrentadas pelas políticas públicas a partir de duas posições: a antidiferencialista – que nega a existência das diferenças – e a diferencialista – que absolutiza as diferenças. A primeira, nega a existência da diferença e a transforma em um defeito que deve ser homogeneizado, assim a diferença é tratada como um problema social, um desvio de conduta que deve ser corrigido, para isso cria uma forma de hierarquização da diferença, tornando uns melhores que os outros. A segunda, ao contrário, ao absolutizar as diferenças, opera a partir de uma norma relativista, que busca a assimilação da diferença sem uma hierarquização, a aceitação da alteridade.

Ambas operam dentro de uma lógica moderna universalista para gerenciar a desigualdade e a exclusão social. A ideologia antidiferencialista iniciou-se politicamente pelos princípios de cidadania e dos direitos humanos, enquanto a diferencialista surgiu como uma alternativa aos fracassos do universalismo antecessor. O universalismo antidiferencialista enfrenta as desigualdades a partir de políticas sociais do Estado providência, assim como se opõem à exclusão social a partir de políticas de reinserção social, como nos casos de criminosos, e de políticas

de assimilacionistas, no caso de povos indígenas, de culturas minoritárias e das minorias étnicas. Percebe-se uma postura assimilacionista que se assemelha a formas de universalismos antidiferencialistas europeu originário, como as conversões que marcaram as colonizações com destruição de culturas tradicionais e imposição de modos de produção exploratório e capitalista.

Assim sendo, hoje o Estado seria a principal instituição responsável para assegurar a coesão social de uma sociedade dividida em classes. O Estado capitalista moderno deve manter a ordem de uma sociedade marcada pela desigualdade e pela exclusão social para que se mantenha dentro de limites possíveis para uma integração subordinada. Enquanto o universalismo diferencialista respeita à exclusão, a função do Estado é de distinguir, relativizar quais as diferenças devem ser objeto de assimilação ou objeto de segregação, expulsão ou extermínio. Assim, os organismos estatais organizam critérios socialmente aceitos para a possível assimilação: “el loco o el criminal peligroso y el que no lo es; el buen o mal inmigrante, el pueblo indígena bárbaro y aquele que es asimilable; la etnia hibridizable y la que nolo es; el desvío y la orientación social tolerable e intolerable”, ou seja, cabe ao Estado decidir quem serão os civilizáveis e os incivilizáveis, “entre las exclusiones demonizadas y las apenas estigmatizadas” (SANTOS, 2005, p. 13), para que se estabeleça quais serão aqueles que podem hibridizar com a cultura dominante e quais serão aqueles que receberão a postura mixofóbica total por parte da sociedade. Assim, estabelecem-se os inimigos sociais absolutos e os relativos.

Resta deixar claro que esses aportes partem da lógica de um universalismo moderno capitalista globalizante, o qual torna impossível a coexistência entre os diferentes absolutos. Não se permite a aceitação absoluta da alteridade, é impensável que possa haver uma existência plena entre cidades modernas próximas a povos que não se utilizam dos mesmos meios de produção e vivem de forma completamente diferente dos organismos estruturais modernos capitalistas, assim como culturas antagônicas ou incompatíveis.

Sendo assim, as políticas públicas do Estado moderno serão implementadas de acordo com a lógica universalista e podem adotar essas duas vertentes, negar ou aceitar a diferença. Essa perspectiva importa principalmente para as políticas públicas que trabalham a inclusão social cuja implementação enfrentará diretamente o questionamento de aceitação ou não da diferença objetivada. As perspectivas

subsidiárias apresentadas por este trabalho, portanto se apresentam como uma alternativa altamente viável e benéfica para a sociedade brasileira, visto que promovem uma estrutura emancipadora e proativa para os cidadãos e cidadãos segregados.

D) E, por final, realiza-se a avaliação da política pública, que consiste em verificar os resultados positivos e negativos da ação governamental. Esse procedimento pode ser dividido em quatro tipos: investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento, portanto, não é um procedimento simples. O primeiro tipo, investigação, implica no levantamento dos resultados finais; o segundo tipo, investigação avaliativa, para avaliação dos resultados; o terceiro tipo, avaliação, consiste na avaliação dos efeitos gerais ocasionados pela política pública de uma perspectiva holística, para verificar os efeitos colaterais das ações, se os objetivos propostos foram atingidos e se os resultados foram satisfatórios ou não; e, finalmente, o monitoramento (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2006, p. 3), cuja avaliação é utilizada nas situações em que as políticas públicas permanecem atuantes mesmo depois de atingirem seus resultados iniciais e objetivos primordiais, por haver possibilidade de continuar beneficiando a comunidade a partir de sua manutenção; sendo assim, o monitoramento irá manter sob vigilância o andamento das ações governamentais tendo em vista os interesses dos agentes de poder.

Cada um desses procedimentos apresenta uma decisão específica “a fase de construção da agenda propicia estudos de processo decisório; a fase de formulação, de processo decisório e de custo-benefício e de custo-efetividade; a fase de implementação, de processo decisório e de avaliação do processo de implementação; e a fase de avaliação de estudos avaliativos” (VIANA, 1996, p. 3). Cada um desses processos decisórios apresenta-se como um momento de abertura à democracia e à participação política do cidadão brasileiro, uma oportunidade de concretização democrática e de realização dos interesses sociais.

Em que pese a participação democrática nos processos decisórios em nosso país, o tópico seguinte trará uma análise aprofundada do tema coadunado com as problemáticas que dele decorrem.

4.2 Políticas públicas no Brasil características e obstáculos da democracia deliberativa

Após o panorama geral sobre o contexto global em que se encontram os espaços brasileiros que irá influenciar diretamente o rumo das políticas públicas no país, propõe-se tratar sobre a democracia deliberativa pela qual se poderão efetuar as políticas demandadas pela população. O presente tópico irá apresentar os conceitos de democracia deliberativa, de políticas públicas e quais os procedimentos que são realizados para que elas possam ser efetivadas em um contexto de sociedade moderna. Com isso, será possível perceber como um governo pode atuar e como uma sociedade pode reivindicar atuações públicas em favor das necessidades dos cidadãos e como elas são aplicadas no cenário brasileiro. Como expõe Leal (2005a, p. 389):

Em outros termos, não basta que se garantam as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da Idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas a autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal, fundada em uma interlocução não coitada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que o sistema social possa ser gerido compartilhadamente; esta possibilidade de interlocução deve contar, por sua vez com mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato.

Os procedimentos das deliberações democráticas são fundamentais para essa questão por possibilitarem o diálogo com o cidadão local e principalmente por viabilizarem uma legitimidade mais consistente do ato governamental, pois agregam à decisão o apoio direto das decisões das populações envolvidas.

Rousseau (1983, p. 46) descreve o termo deliberação como significado da própria decisão:

Conclui-se do precedente que a vontade geral é sempre certa e tende sempre à utilidade pública; donde não se segue, contudo, que as deliberações do povo tenham sempre a mesma exatidão. Deseja-se sempre o próprio bem, mas nem sempre se sabe onde ele está. Jamais se corrompe o povo, mas frequentemente o enganam e só então é que ele parece desejar o que é mau.

Sobre esse escrito, comenta Manin (2007, p. 24):

Nesta passagem as deliberações das pessoas se referem obviamente às escolhas que as pessoas fazem, e não ao processo que leva à escolhas. Não haveria sentido em dizer que o processo é moralmente justo ou não. No *Discours sur l'économie politique*, o termo é usado da mesma maneira. Rousseau mostra como a existência de “associações parciais” prejudica a vontade geral. Ele diz “tal deliberação pode ser vantajosa para uma pequena comunidade, mas muito prejudicial para a grande comunidade” Aqui, de novo, a deliberação claramente significa decisão: esta é a decisão tomada por um grupo, que pode ser tanto benéfica para o pequeno grupo quanto prejudicial para a sociedade como um todo.

Com isso, a deliberação constitui a escolha em si, a qual é realizada pelo indivíduo ou por uma parcela da população que decide por um bem comum a partir de seu contexto de reflexão. Sendo assim, essa decisão não se vincula, necessariamente, com uma decisão voltada ao bem comum de toda a sociedade, mas tão somente daqueles que deliberaram. Necessariamente, devem-se apresentar procedimentos equânimes para a sua realização e serem debatidos racionalmente, como expõe Knight (2007, p. 269):

[...] as propostas devem ser defendidas e criticadas com razões. O objetivo é articular os problemas urgentes, identificar suas soluções convenientes e exequíveis, e persuadir em vez de obrigar aqueles que possam talvez estar pensando de outro modo a reconhecer sua conveniência e exequibilidade.

É importante esclarecer sobre as informações que os cidadãos devem ter sobre os problemas a serem resolvidos. Obviamente que, quanto maior o entendimento sobre o assunto, mais seguro estará o indivíduo sobre sua escolha, todavia, o conhecimento profundo não é um pressuposto para a participação do indivíduo na deliberação democrática, pois a “deliberação tende a aumentar a informação e a localizar as preferências dos indivíduos. Isso os ajuda a descobrir aspectos das soluções propostas e de seus próprios objetivos que antes não haviam percebido” (MANIN, 2007, p. 32).

Esse contexto democrático implica encarar diretamente o pluralismo do século XXI, o que tende a apresentar uma sensação de insegurança, de instabilidade. O desafio da pluralidade moderna não possui absolutamente nada seguro, estável, garantido, eterno e absoluto (BENHABIB, 2007). É importante, portanto, que se aprenda a conviver com a incerteza e com as mudanças, pois elas virão, quer se esteja preparado quer não.

Com a oitiva das questões e as possíveis soluções, viabiliza-se a deliberação e elimina-se o acúmulo de discussões que impedem a tomada de

decisões, porque sem elas o status quo prevalece. Para muitos conservadores, no entanto, o status quo é per se uma posição moralmente permissível e um consenso majoritário seria a única alternativa que poderia mudá-la. Sendo assim, ao encontrarem-se formações corporativas e interesses entrincheirados, como se sucede em muitos países da América Latina, possui-se um resultado oposto ao ideal buscado pelo pluralismo (NINO, 2003).

Observa-se que os processos de deliberação democrática possibilitam a legitimação das decisões (RECK, 2011), porém é fundamental que as decisões sejam realizadas a partir da democracia, para que se evite um procedimentalismo a fim de legitimar decisões, como acautela Boaventura (2002, p. 53):

Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização de governos. Ele tem de ser, como nos mostra Joshua Cohen, uma forma de exercícios coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais. Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação.

A deliberação não pode se tornar uma máquina procedimental para legitimar decisões governamentais, pois isso distorceria toda a fundamentalidade de democracia participativa, que tem por objetivo aproximar o cidadão da ação governamental. É abominável quando, em um Estado Democrático de Direito, a estrutura estatal passa a ser meramente procedimentalista e deixa de observar os preceitos constitucionais para legitimar interesses de oligarquias ou poderes hegemônicos, sejam esses nacionais sejam estrangeiros. Isso ocorre quando se utiliza todo o trâmite legal e formal para aprovar uma política pública, mas se deixa de lado a aplicação das garantias constitucionais para defender interesses econômicos e progressistas ou voltados a grupos de poder.

O poder Legislativo é o principal órgão estatal que estabelece o vínculo entre o Estado, a sociedade civil e o poder constituído. Pela legislação, far-se-á presente a sociedade civil em todas as suas contradições sociais, representações e organização. As representações do pluralismo social brasileiro são instituídas pelos eleitos (deputado e/ou senador), assim a Câmara (ou o Senado) passa a ser o local de disputa pela partilha do dinheiro público. A geração de políticas públicas parte desse processo de apropriação de verbas e destinação para os fins a que se

destinam os projetos de acordo com as dinâmicas sociais, políticas e econômicas. Conforme leciona Boneti (2006, p. 55):

Trata-se dos representantes de movimentos sociais, de corporações econômicas nacionais e internacionais, etc. Esta correlação de forças, atuando como agentes na elaboração e instituição das políticas públicas, da qual se faz referência, sempre existiu na sociedade brasileira, mas se fortaleceu nas últimas décadas, especialmente no que se refere ao poder e força dos seus agentes originados da organização da sociedade civil. Isso porque, em anos passados, as representações da sociedade civil na esfera estatal se dava por meio das representações de classe comumente constituída por um partido político, nos dias atuais, são representações que atendem interesses específicos, de grupos econômicos, classes sociais, igrejas, movimentos sociais, ONGs, etc.

Ocorre então uma fragmentação de interesses, individualizações de posturas, que aumentam a complexidade da deliberação democrática e, principalmente, tornam confuso o panorama político aos olhos do cidadão. Amortizando-se a participação política, diminui radicalmente a possibilidade de uma comoção popular massiva ou até mesmo restrita a pequenas localidades.

Nas últimas décadas, assiste-se, no panorama político brasileiro, a diversos exemplos de políticas voltadas a interesses de grupos nacionais dominantes, dentre os quais, um dos mais evidentes e constantes são as políticas de amparo aos flagelados da seca do Nordeste do Brasil. As oligarquias rurais nordestinas se aproveitam da trágica situação social da localidade para captar recursos federais e os gerenciam em seu benefício conjuntamente com os poderes administrativos locais que estão vinculados a esses poderes hegemônicos que organizam trocas de “favores” com a população para manutenção da estrutura organizacional exploradora (BONETI, 2006, p. 54).

Em contrapartida, as questões legais e constitucionais deixam muito mais claras e fáceis a percepção do abuso da intervenção de interesses privados e estrangeiros na ordem brasileira. Não se estaria, nessa situação, sendo utilizada a máquina estatal para deliberar procedimentos em favor de interesses oligárquicos e hegemônicos? O Estado tem competência constitucional para realizar esses atos de organização urbana a fim de garantir a melhora da qualidade de vida dos cidadãos e promover o acesso à cidade e à proteção dos direitos fundamentais do cidadão. Todavia, não é essa a motivação dessas remoções. Então, o que, na Constituição Federal, dá guarida para tal ato por parte do Estado?

Salienta-se que, mesmo uma política pública seja voltada ao benefício de setores públicos, pode constituir estratégias para beneficiar outros setores da sociedade como, por exemplo, uma política de financiamento em longo prazo de maquinário e implementos agrícolas (BONETI, 2006, p. 54). Essa política, se destinada aos setores agrícolas, repercutirá no fortalecimento do setor industrial e aumentará o PIB das regiões agrícolas.

Em contrapartida, no Brasil, as políticas públicas podem voltar-se a atender interesses internacionais e reformarem a imagem do país no exterior, assim se promovem melhorias estatísticas a fim de atingir exigências de organismos internacionais que viabilizam captação de recursos exteriores ou abrem portas a investimentos externos no país. Um exemplo, apenas para ilustrar a existência desse tipo de política pública: “é a formação superior abreviada (com a diminuição do tempo de estudos e com programação especial) de professores secundaristas municipais e estaduais especialmente em regiões mais pobres” (BONETI, 2006, p. 54). Questionam-se os reais benefícios que essas políticas podem trazer à sociedade, pois, ao se observar, prioritariamente, os pré-requisitos e as imposições de ordens estrangeiras deixam-se de lado as realidades dos territórios e as demandas populacionais presentes nas localidades. Nesse exemplo, demonstra que o Estado tem sacrificado a qualificação dos seus professores para poder atender exigências internacionais da quantidade mínima de professores para regiões brasileiras. Pode-se dizer que essa política abriu portas para que se tivessem professores onde anteriormente faltavam? Claro que sim. Mas seria esse o melhor caminho para se enfrentar os problemas da educação? A resposta para essa pergunta não pode ser dada com simplicidade.

Para se evitar esse tipo de distorção do poder estatal, existem características e fases específicas para que uma política pública seja instituída e executada no território brasileiro. Com uma estrutura formal voltada a um movimento democrático que defenda a soberania popular e os direitos constitucionais, pretende-se manter fortalecido o Estado Democrático de Direito. Para tanto, faz-se mister a participação política dos cidadãos locais para afastar da máquina estatal interesses que não sejam verdadeiramente provenientes do povo brasileiro e de suas necessidades, assim como sejam contrários à Constituição Federal e às normas infraconstitucionais.

Não se pode deixar de falar das recentes mobilizações populares nas ruas brasileiras que ocorreram neste ano de 2013. Essas revoltas e manifestações, em busca de pressionar o governo em favor de demandas sociais, são exatamente a incidência da força política popular local que aqui se refere. Esses movimentos fortalecem a democracia local e dão legitimidade para o Estado agir em favor da população mesmo contra interesses hegemônicos e internacionais. Os rechaços dessas manifestações contra os gastos com a Copa do Mundo demonstram que o choque entre os interesses locais e os internacionais é uma realidade.

Essas distorções da democracia brasileira têm um efeito direto sobre o desenvolvimento e sobre a organização dos territórios locais. A intervenção de interesses externos, considerados hegemônicos ou de interesses vinculados a oligarquias locais, é um obstáculo para a atuação de políticas que visam ao benefício da população que ali vive. A presença de poderes extrínsecos ao país é constante no estudo quando se trata de políticas de saúde urbana e de uma atuação democrática a partir do poder local.

Não há uma forma específica para dirimir os problemas que agentes globais podem ocasionar à democracia local. Na presente dissertação, não é factível propor uma maneira de eliminar possíveis malefícios advindos dos processos de globalização. Todavia, a compreensão dos processos democráticos e de como se estruturam as políticas públicas no cenário brasileiro, aliada ao estudo do empoderamento local para reforçar a cidadania da jovem democracia brasileira, é elementar para discutir os avanços das políticas urbanas para as populações excluídas, mas presentes na sociedade.

Seguindo com a construção teórica deste trabalho, adiante serão abordadas as políticas públicas urbanísticas e os modos pelos quais o Estado atua em sua construção, para que seja possível visualizar os efeitos que as mesmas exercem socialmente.

4.3 Políticas públicas urbanísticas

Para que se possa compreender o que se entende por políticas públicas urbanísticas, cita-se a afirmação de Gasparini onde o autor diz que:

política urbana é o conjunto de intervenções municipais legais e materiais interventivas no espaço urbano promovidas por terceiros coordenados pelo Município, visando aquelas e estas ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Da citação supra, pode-se destacar que a política urbana, especificamente, será implementada pelo Município, mas sempre orientada pelas diretrizes gerais impostas pela União. Tais intervenções podem ser de duas formas: legais ou materiais. As primeiras ocorrem, por exemplo, com a destinação de uma área especial para fins sociais; as segundas, quando existe uma intervenção material na realidade urbana como, por exemplo, a instalação de famílias de baixa renda em área pública ou privada. Mas não se pode perder de vista que as intervenções materiais não podem afastar-se daquilo que a lei preconiza, sob pena de serem declaradas nulas.

Um aspecto importante que os assentamentos informais apresentam diz respeito à cultura política de troca de favores e à manutenção do clientelismo. Tais fatos inibem o pleno desenvolvimento de uma democracia inclusiva, pois transmitem a ideia de que obras públicas de melhoria nesses assentamentos é um favor à população de baixa renda. Assim, a forma de agradecer tamanha “bondade” é votando neste político que teve a iniciativa da obra, o que também denota a fragilidade da cultura política de personificação da pessoa do candidato, desvinculando-o do partido que representa.

Neste contexto de fragilidade democrática, a população excluída territorialmente da cidade formal não possui possibilidades de reivindicar por melhores condições habitacionais e pela implantação de serviços públicos necessários. O reflexo dessa postura não poderia ser outro: as políticas urbanas são definidas de acordo com os interesses das elites urbanas, e esses interesses não coincidem com o bem-estar social, tampouco com a função social da propriedade e da cidade. Assim, a exclusão territorial vem se alastrando; por isso, faz-se necessário que o planejamento e as políticas fundiárias sejam orientados para o reconhecimento da cidade informal, e não simplesmente o ignorem.

Com o objetivo de assessorar os municípios para promover uma política fundiária em consonância com os princípios constitucionais enunciados no art. 182 e 183 da CF/88 e as diretrizes do Estatuto da Cidade, o governo federal implantou o Ministério das Cidades.

Esse Ministério visa a combater as desigualdades sociais e transformar as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Criado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003, o Ministério das Cidades tem como objetivo o debate público e as decisões democráticas.

O Ministério das Cidades possui a seguinte estrutura: secretaria de habitação; secretaria nacional de saneamento; secretaria nacional de transporte e mobilidade; secretaria nacional de programas urbanos e secretaria executiva. A secretaria responsável pelas questões referentes à regularização fundiária é a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) que conta com quatro áreas de atuação: apoio à elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais e prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários.

O Ministério das Cidades tem como objetivos gerais: 1) apoiar os municípios na implementação do Estatuto da Cidade, ampliação do acesso, por parte da população de menor renda, à terra urbanizada; 2) promover a integração, em todos os níveis de governo, de programas de regularização (urbanização e legalização) com políticas includentes de planejamento urbano; 3) promover a integração e a coordenação, em todos os níveis de governo, das ações nas áreas urbanas centrais, propiciando sua ocupação em contraposição à expansão periférica das cidades; 4) promover o reconhecimento de maneira integrada do direitos sociais e constitucionais de moradia e preservação ambiental, qualidade de vida humana e preservação de recursos naturais.

Referente à regularização fundiária, dos dois objetivos da SNPU serão a remoção dos obstáculos da legislação federal fundiária, cartorária, urbanística e ambiental; e o incentivo a parcerias com a sociedade civil, promovendo ampla participação popular em todas as etapas das intervenções de regularização fundiária.

O Ministério das Cidades representa uma importante conquista para a inclusão da regularização fundiária na pauta das políticas públicas. Merece destaque o seu importante caráter de assessoramento na implantação dos instrumentos de regularização fundiária contemplados no Estatuto da Cidade. Exemplificando esta postura institucional, destaca-se o Programa Papel Passado, desenvolvido pelo governo federal, que em 2004, destinou R\$ 15 milhões, e pretende destinar o

mesmo valor em 2006, para ajudar os estados e municípios nas ações de regularização fundiária.

Ainda que tais iniciativas não consigam atender a totalidade das cidades e regularizar a totalidade dos assentamentos irregulares, significam o início de um novo paradigma na gestão de políticas fundiária visando a atender o princípio da função social da propriedade e da cidade. Neste contexto, o Estado aparece como principal atuante, não apenas como patrocinador das políticas urbanas, mas também como regulador e incentivador da iniciativa privada e do acordo entre esta, o Estado e a sociedade civil organizada.

Ao encontro desse entendimento, temos a perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade como modelo de gestão participativa, que traz ao protagonismo o cidadão e privilegia o espaço local onde este vive e exerce a sua cidadania. Nesse diapasão, o tópico seguinte irá apresentar o programa habitacional Residencial Viver Bem para, adiante, fazer a relação entre os resultados do Trabalho Técnico Social entre os beneficiados para que se possa identificar a concretização do referido princípio de modo pragmático.

4.4 A subsidiariedade horizontal no contexto do programa habitacional Residencial Viver Bem

Dando segmento às construções teóricas, o tópico que se apresenta irá trabalhar o contexto socioeconômico santa-cruzense e seus resultados na formação da perspectiva urbana do município. A partir daí, será possível vislumbrar a realidade social na qual o mesmo está inserido e as suas demandas em relação às políticas urbanísticas, das quais tiveram como resultado o programa habitacional ora objeto deste estudo.

Mais adiante, serão trazidos os dados em torno do Residencial Viver Bem, desde as políticas que deram ensejo à sua criação, até os resultados que este empreendimento gerou para a comunidade local e para o município. Ainda, nesse diapasão, será abordado o Trabalho Técnico Social realizado durante o empreendimento para que se possa destacar os resultados obtidos com especial enfoque naqueles ligados aos preceitos de gestão subsidiária.

O Município de Santa Cruz do Sul é uma cidade polo da microrregião Centro Oriental Rio-Grandense, cercado por morros e cortado por diversos córregos e

arroios. A partir do início do século XX, o processo de urbanização de Santa Cruz do Sul recebeu um forte estímulo incentivado por uma progressiva industrialização centrada principalmente na agroindústria fumageira. Nas décadas seguintes, muitas mudanças econômicas se processaram entre fases de crescimento e recessão. O início da internacionalização do setor agroindustrial fumageiro, em meados da década de 1960, promoveu transformações significativas quanto às relações de produção, bem como sobre a própria estruturação física da cidade. Isto é, além de facilidades geradas pela implantação de uma moderna infraestrutura, também estimulou a migração rural-urbana e a consequente expansão de bairros operários da periferia. (WINK, 2002).

O terceiro período (1882-1917) foi fortemente marcado pela produção e exportação de tabaco, mecanização do processo produtivo, ainda que de forma incipiente e início da industrialização. No quarto período (1918-1965) o município apresentava uma produção agrícola e industrial em expansão e um incremento nos serviços e equipamentos urbanos, mas ainda com o predomínio de unidades de produção artesanal organizadas a partir de relações coloniais dominada pelas poucas unidades de produção capitalista. Um quinto período (a partir de 1966), que em linhas gerais estende-se até os dias atuais, traz junto com o processo de desnacionalização da indústria do tabaco a consolidação de Santa Cruz do Sul enquanto polo regional, reconhecido internacionalmente pela especialização no processamento do tabaco em folha (SILVEIRA, 2003; WINK, 2002).

Cabe salientar que a posição central de Santa Cruz do Sul foi estrategicamente importante para o desenvolvimento do município desde as primeiras atividades até o final dos anos sessenta, período que marca a instalação, o funcionamento e a consolidação das principais corporações internacionais de tabaco em Santa Cruz do Sul. No período atual, o espaço urbano local configura um dos mais importantes centros de processamento industrial do tabaco em escala mundial (SILVEIRA, 2003; WINK, 2002).

A constante migração em busca de oportunidades de trabalho traz consigo problemas de ordem urbanística e ocupação de solo, uma vez que acaba absorvendo um grande número de famílias que se alojam, em muitos casos, em áreas de risco, sem as mínimas condições de higiene e saneamento básico. O caráter sazonal da atividade fumageira, que oferece trabalho apenas em alguns meses do ano, força os trabalhadores safristas a buscar outras atividades para

suprir as necessidades do seu grupo familiar. Ocorre que a escassez na oferta de trabalho, associada com a desqualificação profissional para o exercício de outras atividades laborais, retiram destas famílias as oportunidades de auferir renda e garantir a sua subsistência. Esta situação faz com que essas mesmas famílias sobrevivam, em sua grande maioria, somente por meio de programas de distribuição de renda – sendo este o benefício do Bolsa Família.

Em certos casos é possível observar que a situação de pobreza em que se encontram não se restringe a dimensão material, ou seja, não estão excluídos apenas do consumo de mercadorias e da riqueza social, mas também do conhecimento necessário para compreender a sociedade da qual fazem parte e como nela estão inseridas.

Ao longo dos anos, o município vem buscando reduzir o seu déficit habitacional realizando investimentos em moradias populares, como foram os casos dos residenciais Santa Maria I e II do PAC, o residencial Santo Antônio, entre outros. Nesta esteira, o empreendimento habitacional denominado Residencial Viver Bem, localizado a Rua Victor Frederico Baumhardt, Bairro Dona Carlota, Zona Sul de Santa Cruz do Sul, visa atender uma demanda por moradia popular ainda existente, além das situações de famílias residentes em ocupações irregulares como áreas de alagamento, áreas verdes, entre outros.

Inserido neste contexto social, marcado pela ocupação desordenada e irregular do espaço urbano - similar àquele abordado no capítulo anterior – o programa habitacional Residencial Viver Bem foi planejado para a edificação de casas populares a fim de oferecer condições de habitação regular, além de oportunizar o acesso aos demais serviços públicos necessários para garantir uma vida digna aos seus moradores.

O empreendimento habitacional Viver Bem foi financiado através do Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, por meio de recursos do Fundo de Arrendamento Nacional. O referido fundo recebeu recursos transferidos do Orçamento Geral da União para viabilizar a construção de unidades habitacionais. A medida foi tomada para atender ao déficit habitacional urbano para famílias com renda até 1.600,00 reais, considerando a estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2008 (www.caixa.gov.br, 2017).

A respeito do programa Minha Casa Minha Vida, é importante destacar que se trata da política nacional de maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no

Brasil. O programa, responsável por uma relevante mudança na história da habitação do país, prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando a localização do imóvel – na cidade e no campo – renda familiar e valor da unidade habitacional. Além disso, o programa também contribui para a geração de emprego e renda para os trabalhadores da construção civil, que realizam as obras (www.minhacasaminhavid.gov.br, 2017).

O residencial Viver Bem é hoje o maior empreendimento habitacional do município de Santa Cruz do Sul, onde, nele, foram construídas 922 casas, sendo destas 146 unidades individuais e 776 unidades geminadas. Ademais, do total de residências, 28 unidades foram adaptadas para atender aos moradores portadores de deficiências. As casas populares estão em uma área de 403.104,62 metros quadrados, sendo que, deste total, 37.624,44 metros quadrados são de área construída.

Para os sorteios do Minha Casa, Minha Vida, são estabelecidos até seis critérios. Três são definidos pelo Governo Federal – válidos para todo o Brasil - e os outros, até o limite de três, serão estabelecidos pelos Estados ou Municípios, conforme rol pré-estabelecido na Portaria do Ministério das Cidades nº 595 de 18 de dezembro de 2013 (www.cidades.gov.br, 2016). Desse modo, para que pudessem ser contempladas pelo programa habitacional, as famílias santa-cruzenses passaram por um processo de seleção, onde deveriam atender aos critérios determinados.

Os critérios estabelecidos pelo Governo Federal são pensados para atender às famílias: a) residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) com mulheres responsáveis pela unidade familiar, e c) de que façam parte pessoa(s) com deficiência (www.cidades.gov.br, 2016). Já aqueles determinados pelo município foram: a) residir a mais de dois anos no município de Santa Cruz do Sul; b) não ter sido contemplado em programas habitacionais do município; e c) estar em situação de emergência com laudo de avaliação formalizado pela equipe técnica social da Secretaria Municipal de Inclusão e Desenvolvimento Social e Habitação.

As famílias contempladas provêm de diversos bairros do município, inclusive da zona rural. Através do empreendimento do Viver Bem, estas tiveram a oportunidade de adquirir uma moradia regularizada e adaptada, quando necessário, nos casos de pessoas com deficiência e/ou idosos.

A seleção das famílias foi realizada através de um sorteio organizado pelo município, no dia 22 de maio de 2015. Em conformidade com a Portaria 595/2013, o resultado da seleção deu-se da seguinte forma:

Grupo 1 (famílias que atendem 6, 5 ou 4 critérios) - dos 650 selecionados **05** são homens e **645** são mulheres chefes de família.

Grupo 2 (famílias que atendem 4,3 ou 2 critérios) - dos 216 selecionados **52** são homens e **164** são mulheres chefes de família.

Grupo dos idosos, seguindo a normativa observa-se que são **3** homens e **25** mulheres chefes de família.

Grupo dos portadores de necessidades especiais, seguindo a normativa observa-se que são **04** homens e **24** mulheres chefes de família. (Grifo original)

No que tange os aspectos de infraestrutura, o Residencial Viver Bem é atendido pelos serviços públicos urbanos. Por se tratar de um loteamento novo, houve uma especial preocupação acerca do planejamento para oferecer todos equipamentos públicos necessários, diga-se rede pública de abastecimento de água, rede de esgoto com estação de bombeamento com escoo para estação de tratamento, energia elétrica, coleta de lixo e transporte coletivo. Em seu entorno, não existem fatores de risco ou insalubridade. Cabe destacar que o Plano Diretor do município fomenta o crescimento da cidade para esta região, tendo em vista os aspectos geográficos e o fácil acesso.

Coube ao município realizar as obras de abertura de acesso ao residencial Viver Bem, ligando sua rua projetada com a Avenida David Severo Mânica. Com essa intervenção, foi facilitado o acesso para utilização dos equipamentos públicos, reduzindo significativamente a distância dos bairros Santa Vitória, Faxinal Menino Deus e o loteamento Beckenkamp, como também desenvolver uma nova rota de transporte coletivo.

A atenção dada à ocupação das residências é um ponto a ser destacado neste empreendimento. Durante o processo de implantação, foi previsto a reserva de local adequado conforme as necessidades das famílias que trabalham com material reciclado. Trata-se de um espaço para acondicionar tanto os carrinhos utilizados para o transporte de papelão e seus derivados, como as baias para o descanso dos animais utilizados no transporte de tração animal, no caso, os cavalos.

4.5 Os resultados do trabalho técnico social e a concretização da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade

Entre os procedimentos realizados para a implantação do loteamento, é preciso que se destaque o trabalho social realizado, o qual oferece subsídios para a elaboração deste trabalho. Com a finalidade de preparar os beneficiários para apropriação do ambiente construído, estimulando a organização da população, sua permanência no imóvel incentivando a sustentabilidade através de processos informativos e educativos, o trabalho social funciona como um marco emancipador em relação às políticas de habitação outrora executadas, uma vez que promove o desenvolvimento do capital social ao revés da pura e simples oferta de moradia.

Para a realização do referido trabalho social, foi preciso que o ente municipal santa-cruzensê realizasse um certame licitatório, de modo a cumprir com as disposições legais que regularizam o devido uso dos recursos públicos. Ao final do processo, a empresa vencedora foi a Associação Pró-Ensino de Santa Cruz do Sul – APESC, entidade responsável pela administração da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

A Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, é a norma que aprova o manual de instruções do trabalho social realizado nos programas e ações do Ministério das Cidades, onde está incluída às políticas públicas habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida. Esta normativa contém as regras e orientações para elaboração, contratação e execução do Trabalho Social nas intervenções de habitação e saneamento objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público; intervenções de habitação objetos de operações de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos; nas intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias; bem como, naquelas executadas no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida, em todas as suas modalidades.

Conforme o tópico I da referida Portaria:

O Trabalho Social, de que trata este Manual, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias,

em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

No dia 12 de novembro de 2014, foi autorizado o início do trabalho social através do Termo firmado entre a prefeitura e a APESC, o qual dava cumprimento ao Termo de Contrato nº 193/PGM/2014, firmado em 23 de setembro de 2014. Desse modo, a equipe responsável pelo trabalho social deu início às atividades previstas conforme os ditames do manual de instruções supramencionado.

A realização do Trabalho Técnico Social favorece a correta apropriação e uso dos imóveis/sistemas/melhorias implantados, promove a mobilização e a participação social por meio de atividades de caráter sócio – educativo, da instituição e/ou fortalecimento de bases associativas, de ações direcionadas à geração de trabalho e renda e de educação sanitária, ambiental e patrimonial.

As ações do Projeto Técnico Social devem ser desenvolvidas com enfoque interdisciplinar em sincronia com a realização das obras físicas. Inicia-se com o levantamento de dados e informações que permitam a caracterização da situação local onde se pretende realizar a intervenção proposta.

A coleta de dados socioeconômicos das famílias dos futuros moradores do residencial Viver Bem foi feita por meio do Sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, durante os meses de novembro e dezembro do ano de 2014 e em janeiro de 2015. Com os dados compilados, foi possível conhecer as famílias que viriam a ocupar o residencial para planejar as futuras atividades que passariam a ser realizadas no trabalho técnico social nos meses subsequentes, a partir da consideração dos seguintes segmentos: etnia, idade, escolaridade, e índice de animais que as famílias possuem intenção de levar, além de bairro da atual moradia dos contemplados.

Além das estratégias de gestão e organização dos moradores, outro ponto chave – em especial para a proposta de estudo dessa dissertação – está fundando na participação comunitária nas intervenções decorrentes do processo de implantação do loteamento. A participação torna os beneficiários mais comprometidos, levando-os a exercerem seus direitos e deveres com responsabilidade, propiciando a compreensão e a manifestação da população atendida acerca das intervenções, e permitindo a afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos. Aqui se vislumbra os indícios de

uma perspectiva subsidiária na medida em que os indivíduos contemplados são chamados à tomar parte do empreendimento e exercer a sua participação efetiva, auxiliando e otimizando os resultados da política pública habitacional e, paralelamente, desenvolvendo as habilidades necessárias para o exercício de uma autogestão comunitária.

O trabalho técnico social se desenvolve desde o cadastramento e seleção dos beneficiários até a entrega das unidades habitacionais, embora nada obste que se prolongue para o período pós-ocupação das unidades habitacionais, em havendo necessidade. No caso analisado, o trabalho social se prolongou para além da ocupação das residências, fato que favoreceu significativamente o fortalecimento dos vínculos entre os beneficiários e fomentou as práticas cidadãs, dadas na medida em que se trabalhava a conscientização dos indivíduos visando a inclusão social associada à participação coletiva nas decisões comunitárias e a promoção do bem comum.

Dentre as ações promovidas pela equipe responsável pelo trabalho técnico social, faz-se necessário dar destaque a algumas delas, tendo em vista que as mesmas vão ao encontro da investigação aqui pretendida. Desse modo, após uma análise dos dados disponíveis no Projeto de Trabalho Social, temos como principais ações as quais passamos a mencionar em seguida.

Inicialmente, tem-se as ações ligadas à promoção do compromisso com a autonomia e protagonismo social, o fortalecimento das representações e da participação e controle social, a busca de soluções dos problemas construtivos ou de manutenção referente ao empreendimento. Esse ponto denota uma ligação íntima para com os pressupostos da subsidiariedade horizontal, conforme já visto no capítulo inaugural. Aqui é possível visualizar de forma mais clara o compromisso do ente estatal na promoção do desenvolvimento dos cidadãos através da abertura à participação dos contemplados durante a execução do empreendimento. De igual modo, têm-se ainda as ações voltadas a sensibilizar e incentivar as famílias beneficiadas para a participação ativa em todas as etapas do projeto, preparando-as para a autogestão; o fornecimento de informações aos beneficiários sobre todos os aspectos do empreendimento, tanto das obras físicas bem como do projeto técnico social, agindo no fortalecendo dos canais e instrumentos de interlocução; a consolidação dos grupos, entidades e, representantes, incluindo a capacitação de lideranças, com vistas à autonomia da comunidade e a criação de uma associação

de moradores; a viabilização de debates e a participação dos beneficiados na etapa final do empreendimento, promovendo a gestão participativa e a devida apropriação dos bens e serviços implantados; o apoio e incentivo à mobilização e a organização comunitária, de modo a criar mecanismos capazes de viabilizar a participação e a organização das famílias.

Em seguida, destaca-se a disseminação conceitual envolvendo quatro eixos principais, quais sejam: a mobilização, organização e fortalecimento social; o acompanhamento e gestão social da intervenção; a educação ambiental e patrimonial; e o desenvolvimento socioeconômico. Neste ponto temos a capacitação oferecida pelo ente estatal a fim de fomentar as condições necessárias aos indivíduos de participar de modo qualificado e responsável na gestão das demandas locais, bem como na promoção do desenvolvimento social e humano. Neste diapasão, ainda cabe mencionar as ações de apoio e implementação de iniciativas de geração de renda e trabalho, visando à inclusão produtiva, econômica e social da população fomentando condições para um processo de desenvolvimento sócio territorial de médio e longo prazo.

Dada a complexidade das tarefas listadas, foi preciso que a equipe do trabalho social estabelecesse um plano de ação capaz de dar maior efetividade a elas. Desse modo, foi feita uma subdivisão das ações de modo que se realizassem em dois momentos, sendo um pré-contratual – ou pré-ocupação - e outro pós-contratual – ou pós-ocupação.

Para facilitar a análise dos dados por este trabalho, optou-se por distribuir as ações em grupos por afinidade de objetivos. Por esta lógica, temos no período pré-ocupação as ações da equipe voltadas a cumprir as metas de capacitação da mesma, a preparação dos beneficiários para a ocupação das residências e a convivência social, o acompanhamento dos resultados, e o atendimento constante aos beneficiários durante a implementação das atividades.

No que tange à capacitação da equipe do trabalho técnico social, foram promovidos encontros sistemáticos de avaliação e capacitação da equipe de profissionais da executora que atuam junto ao empreendimento para uma perfeita integração aos objetivos e propósitos a serem trabalhados e alcançados ao longo do período de execução do trabalho técnico. O objetivo central da referida capacitação é proporcionar à equipe envolvida as orientações para a atuação em conformidade

com o Ministério das Cidades e com base nos documentos de Mobilização Social durante os meses de novembro, dezembro de 2014 e janeiro de 2015.

Em conjunto com a capacitação, foi feito o recrutamento, seleção e contratação de profissionais técnicos para execução do trabalho técnico social, capacitando-os para uma plena integração da equipe.

A capacitação da equipe se deu na forma de oficinas, onde foram selecionadas as metodologias, com a equipe de trabalho, de acordo com as atividades - oficinas, encontros, reuniões, cursos, palestras - para que o trabalho possa contemplar a participação e o comprometimento dos beneficiários oportunizando a resolução de conflitos de forma coletiva.

Para a preparação dos beneficiários do programa habitacional, inicialmente foram realizadas reuniões nos bairros originários dos beneficiados especialmente dos grupos de recicladores, deficientes e idosos, para um primeiro trabalho de acolhimento, preenchimento dos formulários para elaboração do perfil, esclarecimentos quando a localização, estrutura (layout da planta) para que estes pudessem ter noção de todo o empreendimento. Além destas, outras três reuniões foram realizadas em grupos menores, contendo 308 pessoas em cada encontro, onde foram abordados assuntos sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, a assinatura individual do contrato pelos beneficiários, a obrigatoriedade e execução do Projeto de Trabalho Social e, por fim, a dinâmica e preparação para o sorteio das unidades habitacionais. Destas reuniões, participaram os técnicos sociais da proponente, da empresa executora, do gerente da agência da Caixa Econômica Federal e os beneficiários.

Para além dos esclarecimentos sobre o empreendimento, foi oferecido aos beneficiários encontros semanais, com cerca de três horas cada, onde os profissionais de nível superior – um economista e um advogado – prestaram assessoria aos líderes e representantes de quadras para a mobilização, a discussão sobre questões jurídicas e contábeis, fazendo a interlocução com a Secretaria Municipal responsável pelo programa habitacional, de modo a auxiliar na formatação e na criação de associação de moradores. Os encontros visam alcançar os objetivos de verificar possíveis irregularidades e necessidades do residencial, na elaboração das regras de uso dos espaços comuns, da elaboração do regimento da associação, do cuidado com o empreendimento, as orientações quanto às obrigações jurídicas, o

acompanhamento do Trabalho Técnico Social auxiliando nos cálculos dando ciência das obrigações e das consequências da inadimplência.

Em relação à assessoria jurídica prestada, outro ponto que merece destaque trata-se dos plantões jurídicos realizados. Semanalmente, o plantão jurídico levou informações aos moradores acerca do contrato, do comprometimento com o empreendimento, da organização social, das regras de convivência, da disseminação da cultura da justiça e das soluções de conflitos através do trabalho coletivo.

Por fim, houve a preocupação por parte da equipe em desenvolver o atendimento aos beneficiários, realizado na forma de um plantão social e de visitas domiciliares periódicas. Para o plantão social, foi montada uma estrutura de atendimento individual nas dependências do salão de festas do Residencial Viver Bem em turnos previamente combinados com os representantes de quadras, com o objetivo de acolher, encaminhar e orientar os moradores aos setores competentes de acordo com as situações de risco social trazidas pelos mesmos. Estes encontros se deram em vinte horas semanais. As visitas domiciliares foram propostas para promover o atendimento individual na prestação de informações e orientações quanto às demandas que foram surgindo no decorrer das atividades, tendo com duração o período de nove meses.

A cada mês durante o período em que a equipe do trabalho técnico social desempenhou as atividades supramencionadas, foram sendo elaborados relatórios detalhados contendo o acompanhamento diário das ações, a avaliação dos seus resultados junto à comunidade e todos os respectivos comprovantes e registros. Este material encontra-se apensado junto a presente dissertação, uma vez que foram tomados por base para a análise do problema central da mesma. É importante mencionar que tais relatórios, além do objetivo de avaliação do trabalho, também fazem parte dos documentos necessários para a liberação dos recursos junto ao Programa Minha Casa, Minha Vida, anteriormente já referido.

Pelo exposto, tem-se que o trabalho realizado pela equipe técnica está alicerçado em várias frentes, as quais vão desde o aprimoramento dos próprios membros da equipe até a capacitação dos beneficiários do programa. Em razão dos objetivos pretendidos por tais ações, suas práticas não ficaram adstritas exclusivamente à fase pré-ocupação, de modo que se estenderam para a fase subsequente.

Desse modo, além de dar continuidade às atividades supracitadas - e seguindo o pacto semântico estipulado anteriormente - coube à fase de pós-ocupação a realização das ações as quais passaremos a pontuar em seguida.

Para o aprimoramento da preparação dos beneficiários, foram realizadas oficinas com o objetivo de promover o atendimento em grupo dos moradores, onde as famílias tiveram a oportunidade de executar atividades que proporcionem qualidade de vida, cidadania, reforço da autoestima, cuidados com o lar, educação dos filhos e demais assuntos solicitados pelo grupo. Houve a formação de grupos de cinquenta pessoas por ordem de inscrição, com atividades semanais de quatro horas em encontros com turnos definidos junto aos representantes de quadra.

Ademais, foi ministrado um curso de capacitação para gestão de liderança, com carga horária de quarenta horas, em dez encontros de quatro horas previstas para grupos de trezentos moradores, objetivando desenvolver e preparar as comissões de ruas/quadras que estejam interessadas em auxiliar de maneira voluntária na administração do loteamento através da criação de uma associação de moradores. De todos os aspectos já trazidos até o momento, é neste ponto onde fica mais clara a intenção de empoderamento e promoção da gestão local por parte do trabalho técnico, de modo a organizar os moradores para um contexto favorável à resolução de demandas por meio das próprias decisões tomadas pelo nicho social local.

Para que se tornasse possível atingir uma ampla maioria dos beneficiários neste objetivo, o método escolhido pela equipe do trabalho técnico social foi a realização de reuniões e palestras contendo temas relacionados à educação patrimonial, ambiental e sanitária, à boa utilização dos espaços públicos e a boa convivência com os demais beneficiários, à coleta seletiva do lixo, entre outras temáticas, além da promoção de oficinas de capacitação profissional visando oportunizar aos beneficiários condições mínimas para que os mesmos tenham maiores oportunidades de ingresso no mercado de trabalho e geração de renda. Relacionando este contexto com os pressupostos da subsidiariedade, temos aqui os elementos característicos de um auxílio estatal diante da incapacidade social em obter de si mesma os mecanismos para tais fins.

Nesta fase do trabalho técnico social, ocorreu a mudança das famílias para as novas residências. Desse modo – seguindo os trabalhos voltados ao atendimento aos beneficiários -, a equipe realizou diariamente o acompanhamento do processo

de mudança, através das profissionais de Assistência Social, dos auxiliares administrativos e dos bolsistas selecionados, formando três equipes de trabalho que se colocaram à disposição dos beneficiários para o acolhimento, encaminhamento, acompanhamento e oferecendo as orientações necessárias.

Os dados coletados dos relatórios da equipe técnica bem demonstram o interesse estatal em oferecer as condições necessárias para fomentar o empoderamento social na comunidade do Viver Bem. Em várias frentes de ação, o trabalho técnico social atuou desde o atendimento básico aos beneficiados até a capacitação dos mesmos para assumirem uma posição de protagonismo ante os interesses locais. Desse modo, tem-se que a exigência governamental em instituir o trabalho técnico social nas comunidades artificiais provenientes dos programas habitacionais vai ao encontro dos pressupostos de um modelo de gestão subsidiário em perspectiva horizontal.

Dada uma breve apresentação das atividades desenvolvidas pela equipe do Trabalho Técnico Social, tem-se agora os elementos hábeis para iniciar a análise da qual resultará na resposta à problemática central da presente dissertação. Para tanto, será utilizada como referência as informações oriundas do relatório final apresentado pela equipe promotora do Trabalho Técnico Social junto aos moradores contemplados do Residencial Viver Bem.

Fazendo uso da mesma lógica de trabalho proposta anteriormente, será feita a análise dos resultados que possuem conexão com o objeto de estudos desta dissertação, ou seja, aqueles aptos a demonstrar – ou refutar – a possibilidade de realização da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade.

O primeiro aspecto a ser analisado diz respeito à avaliação feita pela equipe técnica responsável pelo trabalho social. Tendo em vista a pluralidade de contextos pelos quais as famílias contempladas se originam, tornaram-se necessárias algumas adequações em relação às técnicas e instrumentos utilizados no decorrer das atividades programadas conforme as demandas eram trazidas à equipe.

Nesse sentido, para facilitar o andamento das atividades, os contemplados foram divididos em grupos de acordo com o público alvo, o que resultou em seis segmentos, sendo estes os adolescentes, as mulheres, os idosos, as pessoas com deficiência, as lideranças, e os recicladores. Destes segmentos, cabe destaque ao grupo das lideranças, criado com o objetivo de “capacitação, para que assim os

líderes se tornassem multiplicadores do conhecimento adquirido durante as capacitações, de acordo com a necessidade e dúvidas dos moradores”.

É possível vislumbrar nesse trabalho de capacitação de lideranças aspectos de uma ação subsidiária horizontal. Tais aspectos dizem respeito à ação do ente federado – o município de Santa Cruz do Sul – que atua na comunidade - por meio do Trabalho Técnico Social - oferecendo o subsídio técnico – a capacitação de lideranças – para que se possa efetivar um modelo de autogestão comunitária, que estimula a inclusão social e a participação cidadã, por meio do protagonismo dos indivíduos enquanto cidadãos locais interessados na construção do bem comum.

As conquistas desse trabalho de capacitação podem ser vistas nos resultados do Trabalho Técnico Social. Conforme relatado pela equipe através do Relatório Final, dentre os principais resultados, cabe destaque para a construção do conhecimento, do vínculo e entrosamento entre os participantes, apoio mútuo, participação considerável em todos os grupos, formação de pessoas mais críticas e o fomento de novas ideias para a solução de problemas do dia a dia.

A participação e envolvimento dos beneficiários é destacada quando a equipe relata que:

A participação do público alvo foi muito boa e de grande valia, os participantes assíduos levaram e/ou convidavam seus vizinhos para participar, demonstrando interesse em vários assuntos a serem debatidos. Também percebemos que os participantes se tornaram multiplicadores das informações recebidas, atingindo assim um dos nossos objetivos de trabalho.

Conforme se observa, os resultados das atividades desenvolvidas pela equipe proporcionaram aos beneficiários um leque de oportunidades e aprendizado sobre os mais variados assuntos. Fazendo uso de palestras, cujas temáticas possuíam afinidade com os objetivos gerais do trabalho, os beneficiários do residencial foram capacitados com o objetivo de se tornarem multiplicadores de informações e conteúdos.

É preciso ressaltar, contudo, que a capacitação oferecida pelo Trabalho Técnico Social, por si só, não garante a realização de um modelo de gestão comunitária baseada em uma perspectiva subsidiária. Para tanto, é necessário que haja um verdadeiro empoderamento social no sentido de que a comunidade tome para si o compromisso de gerir as suas próprias demandas, por meio da cidadania

ativa e da participação democrática nas decisões, buscando recursos junto ao ente estatal apenas nos casos que fogem de sua capacidade.

Conforme tal premissa, pode-se afirmar que, de todos os resultados oriundos do Trabalho Técnico Social, sem dúvidas o mais relevante para os fins pretendidos por essa dissertação foi a criação da Organização Não-Governamental chamada Voluntários da Paz Residencial Viver Bem. A referida ONG teve sua criação idealizada durante um dos encontros de formação e de capacitação de lideranças, a partir da iniciativa dos próprios moradores ali presentes.

A atitude de protagonismo por parte dos idealizadores da ONG denota uma clara compreensão e assimilação da proposta de ação almejada pelo Trabalho Técnico Social, os quais vão ao encontro de um paradigma subsidiário. Tal afirmação resta clara quando se traz o relato sobre os avanços e conquistas na mobilização e organização comunitária, onde é dito que:

Percebemos a mobilização social dos grupos e articulação entre eles, tanto nas demandas pessoais quanto nas coletivas. Durante esse processo, ocorreu a mobilização de alguns líderes, os quais instituíram uma ONG, a qual foi intitulada como: ONG Voluntários da Paz Residencial Viver Bem. Esta ONG tem por objetivo auxiliar a comunidade em ações pontuais, dar continuidade a algumas ações desenvolvidas pela UNISC e em projetos de cunho social.

Por tratar-se de uma atividade ligada a uma política habitacional dotada de períodos de início e encerramento das atividades, o Trabalho Técnico Social desenvolvido pela equipe da UNISC concluiu suas ações durante o mês de junho de 2016, com a produção do seu último relatório. Todavia, é com o fim da referida atividade que encontramos outro aspecto fundamental para se falar em efetivação da subsidiariedade horizontal. Conforme dados obtidos do Relatório Final, a saída da equipe fez com que a ONG recém-criada tomasse as rédeas de boa parte das ações que vinham sendo desempenhadas, em uma notória manifestação de empoderamento social e ativismo autogestor. Desse modo, em que pese a perspectiva de continuidade das atividades iniciadas pela equipe do Trabalho Técnico Social, a ONG seguirá dando suporte aos moradores e promovendo eventos e ações no residencial.

Com o objetivo de coletar informações sobre o empreendimento e tomar conhecimento da perspectiva dos seus beneficiários em relação ao mesmo, foi realizada uma reunião com as lideranças da ONG no centro comunitário do

Residencial Viver Bem no dia 17 de janeiro de 2017. Como resultado, o encontro serviu para demonstrar e corroborar o engajamento da entidade com a comunidade exposto nos relatórios da equipe técnica. Em seu breve tempo de existência, a mesma já esteve atuando em prol da comunidade em uma série de demandas essenciais, sejam elas internas ou externas, de solução comunitária ou decorrente de auxílios extras. A fim de ilustrar tal afirmação, temos como principais ações promovidas pela ONG: as campanhas de vacinação canina, a “Campanha dos 0,25 Centavos” - angariação de fundos para auxiliar uma moradora em uma viagem em busca de tratamento médico – e eventos de escolha da soberana do Viver Bem e o brechó solidário - ambos visando recursos para a criação do escritório da ONG. Como se nota, são ações ainda modestas e de pouco efeito prático em relação às expectativas de fomento à cidadania. Contudo, já valem para demonstrar que existe um espírito proativo de desenvolvimento social capaz de, com o tempo, se fortificar e evoluir ao ponto de se atingir às balizas de um modelo de autogestão local fundando na solidariedade e na participação dos indivíduos da comunidade.

Durante a reunião, foram relatados dois grandes problemas envolvendo a ausência de informações por parte do Poder Público e da agência estatal financiadora do empreendimento. Segundo a presidente da ONG, as situações envolviam a falta de comunicação pelas entidades mencionadas em relação às razões da morosidade na entrega das residências aos beneficiários. Como consequência, foi realizado um ato de protesto tendo como local à agência da Caixa Econômica Federal do município santa-cruzense. Tratou-se de uma manifestação pacífica, contudo, serviu para demonstrar que existiram algumas falhas durante o processo.

Quanto ao diálogo necessário entre os cidadãos e comunidade com o ente federado local, encontramos outros problemas relatados pelas lideranças da ONG na oportunidade da reunião. Em razão da morosidade na entrega das residências somado à falta de informações para os contemplados do programa, foi promovido um ato de protesto junto à agência da Caixa Econômica Federal de Santa Cruz do Sul, oportunidade na qual foi reivindicado esclarecimentos sobre o andamento das obras e prazos de conclusão. Desse modo, temos nítida a falha na comunicação e principalmente na abertura de participação comunitária no andamento do projeto.

Tendo como base todos os pressupostos teóricos e as análises de dados feitos até então, ainda resta a esta dissertação oferecer resposta a sua problemática

de investigação. Afinal, houve ou não a concretização da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade no contexto do Residencial Viver Bem? Tal resposta será dada pela conclusão deste trabalho, na sequência deste capítulo, além do devido aprofundamento em relação aos demais elementos trazidos ao estudo.

5 CONCLUSÃO

A proposta principal desta dissertação foi verificar a aplicação prática da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade tendo como referência o programa habitacional Residencial Viver Bem de Santa Cruz do Sul. Para chegar ao objetivo pretendido, foi preciso trazer ao trabalho os conceitos sobre a subsidiariedade e suas perspectivas vertical e horizontal, além dos pressupostos intrínsecos à sua concretização, sendo esses o empoderamento social, o capital social e a cidadania. De igual forma, foi trazido à construção teórica os pressupostos da democracia e os mecanismos de participação popular, de modo a estabelecer os canais e as formas de comunicação entre os cidadãos e as comunidades com o poder público para, assim, promover a participação política na gestão espacial urbana com a utilização de uma perspectiva subsidiária horizontal.

É preciso saber, todavia, que o espaço local sofre a influência de interesses externos oriundos do modelo global de ideologias e comportamentos amplamente difundidos e praticados. Essa influência se dá a partir de um diálogo vertical entre o território e o globo, os também chamados espaços globais. Estes, apesar de serem virtuais e de operarem em um universo abstrato, tem a capacidade de exercer influência direta sobre o dia a dia dos territórios, impondo modelos de organização, métodos de produção e de mercado, estilos de vida e de consumo em conformidade com as influências políticas advindas dos poderes hegemônicos que infundem o processo de globalização. É possível que haja a negação de tais imposições, uma vez que as mesmas não são vinculativas ou exigíveis de qualquer modo. Todavia, a não adequação a esse processo de imposição comportamental e filosófica traz como consequência a exclusão social, no caso dos indivíduos, ou à falência, no caso das empresas. Os interesses globais promovem a dissolução dos vínculos sociais em favor da individualidade, fomentando a desigualdade e exclusão social a partir de uma lógica de concorrência de mercado.

Uma resposta possível a esta problemática encontra-se no regresso à valorização do espaço local por meio de uma atuação social contra-hegemônica, a qual promova o sentimento de solidariedade entre os indivíduos e o engajamento pela construção do bem comum. O modelo de gestão proposto pela subsidiariedade horizontal vai ao encontro dessa perspectiva, a partir da elevação dos cidadãos ao status de protagonistas de suas próprias vidas enquanto pertencentes a um núcleo

social imediato onde exercem a sua cidadania dentro de um espaço físico determinado, onde nele vivem, laboram, estabelecem relações com os demais cidadãos e praticam seus direitos de âmbitos civis, políticos e sociais. Ninguém melhor do que a população local para gestar sobre as demandas que favorecem o seu próprio desenvolvimento, cabendo ao Estado criar os meios para que tal atuação se dê da forma mais ativa e democrática possível enquanto este posiciona sua atuação de forma a auxiliar a comunidade local em seu desenvolvimento pleno. Ademais, o regresso à valorização territorial permite ainda a consolidação do próprio direito, o qual passa a agir nas demandas locais e melhora as decisões em relação dos momentos políticos e econômicos visando dar cumprimento às exigências sociais.

A subsidiariedade tem suas origens semânticas atreladas à ideia de socorro, ajuda ou auxílio de caráter extraordinário. Conforme visto no decorrer deste trabalho, tais ações ficam a cargo do ente estatal – município, estado, união -, o qual atuará de acordo com a complexidade da demanda analisada caso a caso. No contexto brasileiro de administração, a concretização da subsidiariedade encontra grandes desafios a serem enfrentados.

Inicialmente, para que se possa concretizar o princípio da subsidiariedade em sua perspectiva horizontal, é preciso que se verifique a existência de outros pressupostos sociais, os quais são o empoderamento local, o capital social e a cidadania ativa. Tal constatação se verifica a partir dos próprios elementos intrínsecos ao modelo subsidiário de gestão, partindo da construção social do bem comum pelo núcleo social mais próximo do cidadão, cabendo ao ente estatal o papel de suporte nos casos onde a ação local não consegue prover a solução das suas próprias demandas. De modo geral, a realidade brasileira se mostra adversa a essa perspectiva, tendo em vista o descaso populacional com os grandes debates nacionais, seja por falta ou pela má informação que obtém, seja pela deliberada ausência de interesse.

Outro aspecto basilar para que se alcance a subsidiariedade horizontal reside na necessária reformulação do pacto federativo, de modo a promover uma redistribuição das competências e dos recursos financeiros entre os membros federados. Tal mudança deve primar pela valorização dos municípios enquanto ente federado mais próximo dos cidadãos, outorgando-lhes uma maior fração das arrecadações tributárias e maior autonomia para deliberar sobre as políticas públicas

em seu território. Desse modo, não só se terá políticas públicas mais efetivas e eficazes de acordo com as necessidades locais, como também irá contribuir para o fomento da concretização do interesse público por meio do envolvimento dos indivíduos e dos corpos sociais no decorrer do procedimento deliberativo, por meio do controle social em virtude da proximidade entre município e sociedade.

Em que pese a crise de legitimidade vivida pelo modelo político representativo do nosso país, as discussões sobre a participação social na administração pública se tornam cada vez mais relevantes. A ideia de devolver à sociedade a função de protagonismo ante as decisões que lhes são preciosas, oportunizando o seu engajamento no processo de construção das políticas públicas para que, assim, seus resultados sejam os melhores possíveis para o nicho comunitário local ao qual ela foi planejada. Trata-se, então, de uma gestão compartilhada entre Estado e sociedade visando a materialização de direitos e, acima de tudo, o resgate da cidadania ativa e do controle social sobre as decisões públicas.

É necessário que haja uma avaliação essencialmente equilibrada do princípio da subsidiariedade ante o princípio democrático, em especial àquilo que toca a sua materialização, distanciando a adoção de comportamentos extremistas, como é o caso do irrestrito domínio da maioria. A prática democrática tem demonstrado que existem situações em que a deliberação pela maioria pode incidir em um tipo de tirania da maioria, decorrente do predomínio de interesses de uma vontade que agrida direitos sociais, individuais ou até mesmo garantias constitucionais. Desse modo, quando se dá a participação cidadã nos espaços de debate e deliberações, é preciso que haja critérios passíveis de afastar qualquer violação de direitos ou garantias. Inserindo estes pressupostos em um modelo de gestão baseado na subsidiariedade em um cenário nacional hipotético, é possível aduzir que caberia à Constituição Federal estabelecer tais balizas, de modo que o produto dos debates deve ser a soma entre ideias propostas e respeito aos mandamentos constitucionais.

Nessa esteira de pensamento relacionada à participação cidadã na gestão pública estatal, Gurvitch constrói a sua ideia de direito social condensado através de uma atuação destacada do cidadão participando ativamente das decisões públicas, passando a ser autor das tomadas de decisões públicas e não mais como mero cliente do Estado. Desse modo, seu grau de comprometimento com os resultados

das políticas públicas será maior, uma vez que se coloca em posição de gestor, fiscal e destinatário das mesmas. A proposta de direito social condensado de Gurvitch nasce como uma alternativa à concepção individualista de pensamento jurídico, objetivando estreitar as relações entre direito e realidade social, trazendo à tona o contexto social ao qual o indivíduo se insere. Como é possível observar, trata-se de uma perspectiva que vai ao encontro do modelo subsidiário já comentado ao longo deste trabalho. A partir de Gurvitch, ter-se-ia o molde de atuação prática dessa dita boa afetação da máquina pública, auxiliando na aplicação da subsidiariedade na seara pragmática.

Adiante, a fim de construir a compreensão necessária sobre as questões que envolvem as demandas habitacionais em nosso país, foi preciso trazer ao estudo uma análise histórica, sociológica e jurídica em torno do processo de urbanização que aqui vem se estabelecendo ao longo dos tempos. Sendo o processo de urbanização o resultado de uma complexa e interdisciplinar relação de interesses políticos e corporativos observados em diferentes momentos históricos e sociais, as políticas públicas que visam concretizar direitos fundamentais neste âmbito precisam ir além da mera entrega de moradias e alcançar os anseios sociais mais profundos de modo a promover a dignidade humana e a valorização dos indivíduos.

Em relação ao processo de urbanização, as cidades brasileiras tiveram seu desenvolvimento marcado pelo total desprezo do Poder Público, o que trouxe como resultado uma situação de irregularidade e clandestinidade na ocupação do solo, uma cidade segmentada, excludente das camadas menos favorecidas, entre tantas outras perversidades. Foi um processo de urbanização, sem a devida preocupação com questões ambientais, parcelamento do solo adequado e função social da cidade e da propriedade. Os efeitos disso perduram até os dias de hoje podendo ser vistos nas cidades, onde a irregularidade e a clandestinidade são a regra na ocupação do solo urbano. É, por exemplo, o caso do surgimento de favelas e dos subúrbios, os quais estão diretamente relacionados com a disparidade entre urbanização e industrialização.

Outra faceta que envolve as problemáticas urbanas repousa no fato de que, na economia capitalista, tudo vira mercadoria, inclusive a terra. Assim, o preço do aluguel de um imóvel ou de sua aquisição depende das regras de mercado, dentre as quais a lei da oferta e da procura prepondera. Como nas cidades a concentração

populacional é muito grande, os valores dos bens imóveis elevam-se, e tornam-se inacessíveis às famílias de baixa renda, as quais são obrigadas a recorrer ao mercado informal de lotes urbanos.

O que se tem claro é que o descaso do Poder Público aliado aos interesses do capital promoveram a especulação imobiliária. Esta deriva da conjugação de dois movimentos, quais sejam: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação imobiliária aproveitou, e aproveita a inércia estatal para auferir lucros exorbitantes sobre as obras e serviços públicos, o que poderia ser evitado por meio de uma postura firme do Estado.

Tal postura só veio a ser assumida a partir da década de 1970, a partir de um forte movimento em prol do urbanismo, o qual influenciou na elaboração dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e, mais adiante, o Estatuto da Cidade. Apenas nesse período, as questões urbanas começaram a assumir a verdadeira seriedade merecida. Um novo paradigma começou a ser construído, e a cidade passou a ser vista com um bem comum, que precisa perseguir sua função social. Apesar de tais medidas terem sido adotadas, os efeitos nocivos desse processo caótico de urbanização estão presentes no cotidiano das cidades atuais.

Partindo da análise dos principais resultados obtidos pelo Trabalho Técnico Social junto às famílias dos beneficiários, extrai-se do relatório final de atividades a afirmação da equipe de que houve a promoção do “conhecimento, vínculo e entrosamento entre os participantes, apoio mútuo, participação considerável em todos os grupos, formação de pessoas mais críticas e fomento de novas ideias para a solução de problemas do dia a dia.” Nesse trecho, é possível identificar elementos do capital social, basilar para a construção de um modelo subsidiário. Ademais, evidencia certa perspectiva de solidariedade entre os membros da comunidade, dando a entender que a mesma encontra-se unida e comprometida com a construção de do bem comum local.

A participação e envolvimento dos beneficiários são enaltecidos mais adiante no trecho onde se afirma que “os participantes assíduos levaram e/ou convidavam seus vizinhos para participar, demonstrando interesse em vários assuntos a serem debatidos.” Outro dado interessante se mostra na afirmação de que “os participantes se tornaram multiplicadores das informações recebidas, atingindo assim um dos nossos objetivos de trabalho.” Da interpretação desses

recortes, tem-se que o processo de mobilização comunitária ainda está em fase de desenvolvimento durante o término das atividades do trabalho social. Desse modo, apesar do grande avanço obtido pela equipe técnica, ainda restam inacabados os trabalhos no âmbito da mobilização social. Para que se possa falar em materialização da perspectiva subsidiária, seria preciso que a comunidade já apresentasse um engajamento maior, capaz de unir os indivíduos sem que houvesse a necessidade de um grande esforço para trazê-los aos debates e à participação.

Por outro lado, conforme os relatos tomados durante a reunião com as representantes da ONG Voluntários da Paz, as manifestações realizadas em decorrência de problemas no empreendimento e da falta de informações em determinados momentos do processo bem demonstram a capacidade de mobilização da comunidade na busca de soluções para as grandes causas locais. Assim, observa-se que a união da coletividade se realiza quando a ela se recorre, reforçando a existência de uma perspectiva de solidariedade e mobilização no seio da comunidade. Deste senso de solidariedade, é possível visualizar o embrião do capital social, elemento basilar para a construção de uma perspectiva subsidiária no contexto social do Viver Bem.

Conforme fora afirmado anteriormente, dentre os resultados apresentados pelo Trabalho Técnico Social, certamente o mais relevante para o objetivo dessa dissertação fica a cargo da criação da Organização Não-Governamental denominada Voluntários da Paz Residencial Viver Bem. A ONG teve origem durante um dos encontros de formação de capacitação de lideranças, por iniciativa dos próprios moradores. Trata-se de um claro avanço na mobilização e organização comunitária, que, mesmo em seu breve tempo de existência, já demonstra uma articulação de lideranças com o objetivo de auxiliar a comunidade em ações pontuais, por meio da continuidade de algumas atividades iniciadas pela equipe do trabalho técnico social e pela promoção de projetos que buscam a melhora das condições de vida da comunidade. Atualmente, após o encerramento das atividades do Trabalho Técnico Social, a ONG segue oferecendo suporte aos moradores e promovendo eventos e ações de cunho social no Residencial Viver Bem.

Neste ponto, convém destacar uma perspectivas em especial. Esta diz respeito ao teor das ações promovidas pela ONG, as quais se mostram ainda pouco efetivas em relação ao que se espera dentro de um modelo subsidiário de gestão.

Contudo, é sabido que a breve existência da mesma, aliada à necessidade de uma maior capacitação e suporte à suas lideranças, favorecem este quadro. Deste modo, novamente nos deparamos com o estágio embrionário de algo com potencial para se tornar o cerne de um espaço deliberativo privilegiado junto à comunidade.

A partir das conclusões obtidas com a presente dissertação, têm-se os elementos necessários para enfrentar o problema central do trabalho. Desse modo, pelo exposto até o presente momento, é possível concluir que houve uma concretização parcial da perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade. Passaremos, então, às razões que levam a tal conclusão.

Como primeiro elemento embaixador, temos a mobilização social obtida através da criação da ONG Voluntários da Paz Residencial Viver Bem, a qual resulta de um processo de empoderamento social atrelado a elevação do capital social, ambos em decorrência das capacitações provenientes do Trabalho Técnico Social. Também se observa certo grau de fomento à atuação cidadã, pelo menos por parte das lideranças locais. O grande problema nesse aspecto está na quantidade de indivíduos capacitados e verdadeiramente atuantes.

Adiante, é preciso analisar a relação entre município e sociedade local. Nesse aspecto, temos no Trabalho Técnico Social a relação subsidiária onde o município auxilia a sociedade local capacitando-os para exercer a cidadania e possibilitando a melhora na qualidade de vida dos beneficiários do programa habitacional. Entretanto, a origem dessa ação governamental não está atrelada diretamente a uma demanda social existente, mas sim é decorrente de uma exigência ligada ao próprio empreendimento social imobiliário. De tal sorte, não se verificam os pressupostos indicados na teoria do princípio.

Quanto ao diálogo necessário entre os cidadãos e comunidade com o ente federado local, encontramos outros problemas relatados pelas lideranças da ONG na oportunidade da reunião. Em razão da morosidade na entrega das residências somado à falta de informações para os contemplados do programa, foi promovido um ato de protesto junto à agência da Caixa Econômica Federal de Santa Cruz do Sul, oportunidade na qual foi reivindicado esclarecimentos sobre o andamento das obras e prazos de conclusão. Desse modo, temos nítida a falha na comunicação e principalmente na abertura de participação comunitária no andamento do projeto.

Em se tratando de limites à concretização da subsidiariedade horizontal no contexto do Residencial Viver Bem, é possível concluir que há problemas advindos

tanto por parte do ente estatal – o qual ainda está ligado a um forte viés centralizador de poder, muito em razão da lógica do pacto federativo em que este se funda -, quanto por parte da comunidade – a qual está inserida em um contexto cultural globalmente disseminado que não se alinha com ideais de solidariedade e promoção do ser humano. Dado este cenário, temos que os desafios a serem enfrentados carecerão de ações estatais em longo prazo voltadas a promover cada vez mais os elementos de capital social, empoderamento e cidadania, de modo que estes passem a fazer parte do cotidiano da população. Neste sentido, o programa Minha Casa, Minha Vida já se mostra potencialmente hábil para o enfrentamento de tal tarefa.

No que toca às suas possibilidades de concretização, observa-se através da referida política pública habitacional a face de um governo que, aos poucos, passa a se voltar para a sociedade buscando meios de devolver a ela o poder de decidir as diretrizes de sua existência e a capacitando para o exercício da cidadania cotidiana. Em que se pesem os séculos de descaso com tal perspectiva, passamos a vislumbrar um contexto político favorável à criação de um novo paradigma de gestão intimamente ligado aos preceitos de eficácia, sustentabilidade e, principalmente, à justiça social.

Por fim, apesar do resultado do trabalho ter constatado a efetivação parcial da subsidiariedade horizontal, é fundamental ressaltar que há elementos suficientes para indicar que a comunidade do Residencial Viver Bem está caminhando para a efetivação desse modelo de gestão local.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR, FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio. Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre. In: *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rei, 2003.

ANDRIGHETTO, Aline; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. As transformações do mundo atual e o direito: cidadania e globalização. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 38, p. 131-148, jul./dez. 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos. A Supremacia do Interesse Público no advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel (org.) *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARISTÓTELES. *Política*. 3. ed. Brasília: UNB, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social da América Latina*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Direito processual constitucional: aspectos contemporâneos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*. São Paulo: Saraiva, 2010.

BENEVIDES, Jonatas. R.; MAZZEI, Marcelo R.; GERAIGE NETO, Zaiden. A política urbana municipal na regularização fundiária de loteamentos consolidados anteriormente à Lei nº 6.766/1979. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 43, p. 25-39, maio/ago. 2014.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONETI, Lindomar Wesler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Unijuí. 2006.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. 5.ed. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 2000.

BRASIL. Diário Oficial da União. *Portaria nº 547, de 28 de novembro de 2011*. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/Media/sedurb/Importacao/Legislacao/Portaria_N_547_28_11_2011.pdf>. Acesso em 08 fev. 2017.

_____. Estado do Paraná. *Manual de Elaboração de Projeto Técnico Social*. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/COHAPARManual_de_elaboracao_de_Projeto_Tecnico_Social.pdf>. Acesso em 08 fev. 2017.

_____. Ministério das Cidades. *Apresenta informações sobre o Ministério das Cidades e as políticas habitacionais nacionais*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

_____. Ministério das Cidades. *MCMV Faixa 1*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-faixa-1>>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. Ministério das Cidades. *Sistema Nacional de Cadastro Habitacional*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-faixa-1/176-snh-secretaria-nacional/4154-sistema-nacional-de-cadastro-habitacional>>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. *Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/sobre-o-programa.html>>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. Programa Minha Casa Minha Vida. *Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores e desenvolvimento para o Brasil*. DF. 2007. Disponível em: <http://www.adh.pi.gov.br/minha_casa_minha_vida.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2016.

_____. Ministério das Cidades. *Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_595_12dez_18_2013_selecao_dos_beneficiarios_pmcmv.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa Minha Vida - Recursos FAR*. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 02 fev. 2017.

CAMPELLI, M. G. R. C.; CALVO, M. C. M. *O cumprimento da Emenda Constitucional no. 29 no Brasil*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23(7):1613-1623, jul, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina. 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução da cidade como “negócio”. In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. (orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005.

CARRERAS, Carles. Da cidade industrial à cidade dos consumidores: reflexões teóricas para debater. In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. (orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *A sociedade em rede*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, jan./jun. 2012.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania*. 4. ed. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2006.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

DELORS, Jacques. O princípio da subsidiariedade. In: *Revista Nova Cidadania*, ano II, n. 5. Cascais: Princípa, 2000. p.40-47.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DORNELLES, Mizael. Dinâmicas territoriais na região de Santa Cruz do Sul – RS. In: *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul. Anais do VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13367/2533>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

DOWBOR, Ladislau. *Gestão de parcerias: o exemplo das políticas para a infância*. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view%20File/879/589>>. Acesso em: 05 set. 2016.

_____. *O que é poder local?* São Paulo: Brasiliense, 2008.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FOLQUE, André. *A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 25. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. *Inclusão social: um desafio para as políticas públicas de regularização fundiária*. 2007. 174 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2007.

GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*. São Paulo: editora NDJ, 2002.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

GURVITCH, Georges. *La idea del derecho social*. Granada: Editorial Comares, 2005.

_____. *Las formas de la sociabilidad*. Buenos Aires: Losada, 1941

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Altea, Taurus, Alfaguara S.A, 1987.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista. In: HERMANY, Ricardo (org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

_____. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

_____. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc/IPR, 2007.

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. *Estatísticas do século XX*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxhtml.shtm>>. Acesso em: 18 out. 2016.

JORDI, Borja. CASTELLS, Manuel. *Local y global*. 5. ed. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 2000.

KNIGHT, Jack; JOHSON, James. Agregação e deliberação. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. *Democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singulare, Esfera Pública. 2007.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2005.

_____. *Direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In. LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005a.

LEFÈBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LUHMANN, Niklas; DI GEORGI, Raffaele. *Teoria de la sociedad*. México: Guadalajara, 1993.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

_____. *Sociologia do Direito II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983a.

MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In. WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍNEZ, Luis Miguel Hinojosa. La Regulación del Principio de Subsidiariedad em el Tratado Constitucional. In: *Revista de Derecho Comunitário Europeano*. Sep/dic. 8, n. 19. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2004. p. 787-827.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra Editora, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. São Paulo: IBRASA, 1995.

MIRANDA, Jorge. *Ciência Política: formas de governo*. Lisboa: Pedro Pereira Artes Gráficas, 1996.

_____. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

_____. Princípio republicano e poder local. Acórdão nº364/91 do Tribunal Constitucional. *O Direito*, ano 124, III. Lisboa: Editora Associação Promotora de "O Direito" 1992, p. 451-467.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *A ideia de Direito Social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2003.

OLIVEIRA, António Cândido de. *A democracia local: aspectos jurídicos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

OSÓRIO, Letícia M. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

PARSONS, Talcott. *O sistema das sociedades modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.

_____. *El sistema social*. Madrid: Revista de Occidente, 1976.

PEREIRA, Henrique M. K. *Subsidiariedade horizontal e democracia administrativa: uma abordagem a partir da eficiência das políticas públicas de saúde urbana em bairros de Caxias do Sul*. 2014. 263 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Núria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Núria Cunill. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PESSOA, Álvaro. O uso do solo em conflito - A visão institucional. In: FALCÃO, J. de A. (org). *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

PETTIT, P. *Republicanism: Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University, 1997.

PIO XI. *Carta Encíclica Quadragesimo Anno de Sua Santidade Papa Pio XI*. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html>. Acesso em: 07 set. 2016.

RECK, Janrie Rodrigues. Observações pragamático-sistêmica da personalização dos entes federativos e competências em políticas públicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

ROBISON, Lindon J.; SILES, Marcelo E.; SCHMID, A. Allan. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Org.). *El capital social y la reducción de la pobreza en America Latina y en Caribe*. Santiago de Chile: CEPAC, 2003.

ROCHA, Leonel Severo. *Introdução à teoria do sistema autopoietico do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

RORIGUES, Hugo Thamir. O Município (ente federado) e sua função social. In: *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. Tomo 4.

ROLNIK, Raquel. *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bps12.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

ROUSSEAU. *Do contrato social*. Livro II, Capítulo 3. São Paulo: Abril, 1983.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ARITZER, Leonardo. *Desigualdad, Exclusión y Globalización: Hacia la Construcción Multicultural de la Igualdad y la Diferencia*. Revista de Interculturalidad, p. 9-44, 2005.

_____. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Los nuevos movimientos sociales*. Revista del Observatorio Social de América Latina/OSAL, 5, 177-188. 2001.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1983.

_____. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: HUCITEC, 1982.

_____. *O espaço dividido*. São Paulo: Edusp, 2004.

SARMENTO, Daniel. *Livres e Iguais: estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revistada*. São Paulo: Ática, V.1, 1994.

SCHMIDT, João Pedro. Os jovens e a construção de capital social no Brasil. In. BAQUERO, Marcello (Org.). *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SILVA, J. C. A. Favelas e meio ambiente urbano. In. DALLARI, A. A.; SARNO, D. C. L. *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. *Cidade, corporação e periferia urbana: acumulação de capital e segregação espacial na (re)produção do espaço urbano*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito ambiental e sustentabilidade*. Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 22, jul./dez., 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

STEINMETZ, Wilson. *A Vinculação dos Particulares a Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.

TANCREDO, Fabrizio Grandi Monteiro. *O princípio da subsidiariedade e as origens e algumas manifestações*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, v. 46, n.1, 2005, p.169-214.

TRAMONTIM, Odair. *Incentivos públicos a empresas privadas & guerra fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. Rio de Janeiro: RAP, 1996.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

WINK, Ronaldo. *Santa Cruz do Sul: urbanização e desenvolvimento*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

APÊNDICE A – ATA DA REUNIÃO COM AS LIDERANÇAS DA ONG VOLUNTÁRIOS DA PAZ

Aos treze dias do mês de janeiro de dois mil e dezessete, às quinze horas e trinta minutos, estiveram reunidos no centro comunitário do Residencial Viver Bem a Presidente da ONG Voluntários da Paz Residencial Viver Bem, Karina da Silva Nunes, a Vice-Presidente, Sabrina Terres, e o mestrando do PPGD da UNISC, Willyam Cristian Krug. A reunião teve como objetivo a aquisição de conhecimentos acerca da realidade envolvendo o processo de execução do loteamento popular Residencial Viver Bem, bem como os demais elementos que o envolveram, por meio de uma entrevista entre o mestrando e as lideranças da ONG. Inicialmente, o mestrando Willyam, de posse da palavra, fez a sua apresentação, expondo o objetivo da entrevista e o tema do seu trabalho de dissertação envolvendo a comunidade do residencial. Feitas as considerações iniciais, foi dada a palavra à Presidente da ONG Voluntários da Paz para uma breve apresentação do histórico do empreendimento até os dias presentes. Durante o seu relato, a mesma expôs o seu histórico pessoal envolvendo sua vida antes e após o empreendimento. Mencionou que já tinha um histórico familiar em relação ao engajamento social proveniente de sua mãe, que auxiliava os seus vizinhos onde residiam na época. Adiante, a presidente ressaltou a importância da intervenção da equipe do Trabalho Técnico Social formada pelos profissionais da UNISC durante a implementação do programa e, principalmente, em relação ao auxílio e atenção dada aos beneficiários como um todo. A título de exemplo, a presidente mencionou os eventos sociais promovidos ao longo do trabalho, os quais se encontram anexos à presente ata. Ainda sobre este assunto, a vice-presidente teceu algumas considerações em relação a forma pela qual tais ações se deram, as parcerias estabelecidas e a forma positiva que seus resultados se deram junto à comunidade. Seguindo, a presidente e a vice-presidente relataram alguns problemas envolvendo o empreendimento, sendo estes ligados à construção do empreendimento – residências inacabadas ou com problemas estruturais, rede de captação pluvial insuficiente, entre outros – e a relação com o município e com a agência financiadora – estes se tornaram motivos de manifestações por parte da comunidade. Por fim, de posse da palavra, o mestrando teceu algumas perguntas pontuais ligadas à investigação pretendida pela dissertação, as quais seguem anexas. Após encerrada a entrevista, foi discutido pelos presentes ideias e possibilidades de se desenvolver projetos sociais ligando a universidade e a comunidade do Residencial Viver Bem, as quais voltadas a auxiliar a ONG e os beneficiados do programa habitacional no fortalecimento da comunidade e na busca do desenvolvimento humano dos cidadãos ali residentes. Sendo o que havia para ser relatado, a presente ata vai assinada por mim, Willyam Cristian Krug, e pela presidente e vice-presidente da ONG Voluntários da Paz, respectivamente, Karina da Silva Nunes e Sabrina Terres. Aos treze dias do mês de janeiro de dois mil e dezessete.



OBJETIVO ONG :

DESENVOLVIMENTO SOCIAL SEMPRE
COM OBJETIVO DE AJUDAR AUXILIAR O
SER HUMANO:

PROJETOS:

- RESGATAR A IMPORTÂNCIA E TEM O
VALOR DO SER HUMANO.

- * LIMPEZAS DAS LIXEIRAS
- * ALAGAMENTOS
- * VACINAÇÃO DOS CACHORROS
- * PARÇA DA CIDADANIA CIDADANIA
- * 1ª DOAÇÃO DE ROUPAS APROX. 2.000 PEÇAS
- * BRECHÓ DE ROUPAS - COMPRA DO COMPUTADOR
- * FESTA JUNINA +00 - 400 PESSOAS
- * ASSISTENTE SOCIAL (LAURIANA)
- * CAIXAS DE CORREIO EA PONTE
- * ESCOLHA DA RAINHA OBJETIVO - CONSTRUÇÃO
DO ESCRITÓRIO
- * FESTA DO DIA DAS CRIANÇAS APROX. 500
- * AJUDA DA MULHER DA PERNA P/ FAZER
TRATAMENTO EM SÃO PAULO "VALOR QDS TOTAL
ARRECADADO 350,00
- * VAGAS CAROLINA 6 VAGAS
- * FECHAMENTO FREDERICO BHAUMART
- * " DA CAIXA G. FEDERAL
- * ENTREGA DOS BOLETOS (PRESTAÇÃO DA CATA)





* DISTRIBUIÇÃO DE FRALDAS, CADEIRAS RODAS E ALIMENTOS

* COMEMORAÇÃO DE 1 ANO DE RESIDENCIAL NATAL: 500 CRIANÇAS E 200 ADULTOS 400 DE JOBO

* PARTICIPAÇÃO DE APOIO CAUOLO DE LATA (SETEMBRO)

tilibra



QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS LIDERANÇAS DA ONG VOLUNTÁRIOS DA PAZ

- 1) Os beneficiários do empreendimento demonstram engajamento quando da promoção de ações coletivas?

- 2) Há a ocorrência de inclusão ou exclusão social dentro do residencial? E em relação à comunidade santa-cruzense?

- 3) Os beneficiários sentem-se pertencentes à comunidade? Há uma identificação e/ou um reconhecimento por parte dos mesmos?

- 4) Como se dá a relação entre a comunidade e o poder público municipal?

- 5) Nos casos em que situações problemáticas se apresentam, a quem cabe dar solução a estes: à comunidade ou ao poder público?

- 6) Como se dá a tomada de decisões relativas à demandas da comunidade?

ANEXO A – PROJETO DE TRABALHO SOCIAL



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL
SECRETARIA MUNICIPAL DE INCLUSÃO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E
HABITAÇÃO**

Rua Cel. Oscar Rafael Jost, 1576- Centro – CEP: 96820-036 – Fone: 37151895

PROJETO DE TRABALHO SOCIAL

1 IDENTIFICAÇÃO

Programa: Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR		Contrato CAIXA nº: 364.424-02	
Empreendimento: Residencial VIVER BEM			
Localização/Município: Santa Cruz do Sul			UF: RS
EO/Proponente: Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul			
Tel.: (51) 3715-1895		E-mail: social@santacruz.rs.gov.br	
Responsável Técnico Social: Angela Saraiva		Formação: Graduada em Serviço Social	
Tel.: (51) 3715-1895		E-mail: angelascs2@hotmail.com	
Empresa Executora PTS: Universidade de Santa Cruz do Sul			
Tel.: (51) 3717-7300		E-mail: nac@unisc.br	
Responsável Técnico Social: Elisabeth Garcia Costa Tel.: (51) 37177344		Formação: Graduada em Direito, Graduada em Pedagogia, Mestre em Desenvolvimento Regional – Área Político-Institucional e Doutora em Educação. E-mail: garcia@unisc.br	

2 DIAGNÓSTICO

2.1. CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

O Município de Santa Cruz do Sul é cercado por morros e cortado por diversos córregos e arroios, e que, somados a uma economia sazonal (Fumo) acaba absorvendo um grande número de famílias que se alojam em áreas de risco. Ao longo dos anos, o município vem buscando reduzir o seu deficit habitacional realizando investimentos em moradias populares assim como o residencial Santa Maria I e II do PAC, o residencial Santo Antônio entre outros.

Desta forma o empreendimento residencial **VIVER BEM** localizado a Rua Victor Frederico Baumhardt, s/n, bairro Dona Carlota, zona Sul de Santa Cruz do Sul, latitude 29° 45' 54.17" S e

longitude 52° 26' 27.86" O, visa atender uma demanda por moradia popular ainda existente, além das situações de famílias residentes em ocupações irregulares como áreas de alagamento, áreas verdes, entre outros.

As famílias beneficiadas serão oriundas de diversos bairros do município de Santa Cruz do Sul, e também zona rural que terão a oportunidade de adquirir uma moradia regularizada e adaptada quando necessário para pessoas com deficiência e/ou idosos.

“A moradia é considerada um direito fundamental da pessoa humana constando na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Brasil, a Política Nacional de Habitação considera que esse direito vai além de uma casa para morar. O verdadeiro direito à moradia se concretiza quando o cidadão tem acesso a outros bens e serviços, tem direito à cidade como um todo.” (Trabalho Social e Intervenções Habitacionais, reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional)

Desta forma o Residencial Viver Bem foi planejado para edificação de casas populares onde serão construídas 922 casas em uma área de **403.104,62 m²** sendo **37.624,44 m² de área construída** sendo 146 unidades individuais, **776** unidades geminadas e do total, **28** unidades adaptadas para PCDs

O Residencial VIVER BEM será atendido pelos serviços públicos urbanos, e por tratar-se de um loteamento novo foi devidamente planejado para oferecer todos equipamentos públicos necessários, diga-se rede pública de abastecimento de água, rede de esgoto com estação de bombeamento (EBE) com escoo para estação de tratamento (ETE), energia elétrica, coleta de lixo, transporte coletivo.

Salientamos que, no entorno não existem fatores de risco ou insalubridade, bem como o plano diretor do município orienta o crescimento da cidade para esta região pela conformidade geográfica e o fácil acesso. O município realizará obras de abertura de acesso ao residencial Viver Bem, ligando sua rua projetada 10 com a Avenida David Severo Mânica. Com essa intervenção será facilitado o acesso para utilização dos equipamentos públicos, reduzindo significativamente a distância dos bairros Santa Vitória, Faxinal Menino Deus e o loteamento Beckenkamp, como também desenvolver uma nova rota de transporte coletivo.

Buscando-se garantir os padrões básicos de cidadania, o **Viver Bem** contará com equipamentos sociais assim como de saúde e educação em capacidade suficiente para atender as famílias beneficiadas neste empreendimento.

Em seu entorno existem equipamentos sociais comunitários e serviços públicos disponíveis tais como:

2.1. 1. EQUIPAMENTOS SOCIAIS

EXISTENTES	CAPACIDADE DE ATENDIMENTO
01 CRAS (Beatriz)	5000 famílias
01 Serviço Convivência (Proj. Semear Amigos)	90 crianças/ adolescentes
01 associação comunitária	5000 famílias
01 Residencia Inclusiva (Casa Lazzaro Bethania)	12 vagas
01 Polo Comunitário	60 famílias

02 Centros Convivencia (CSU/ Beckenkamp)	120 crianças/ adolescentes
01 Ginásio Comunitário (CRAS)	5000 famílias
03 Igrejas Católicas	5000 famílias
02 Igrejas Evangélicas	6000 familias
01 Sala Necrotério	8000 familias
01 Centro Umbanda	3500 famílias
01 Serviço Convivência (Projeto Marista)	160 crianças/ adolescentes

2.1.2. EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

EXISTENTES	CAPACIDADE DE ATENDIMENTO
01 Cozinha Comunitária (Sta. Vitoria)	100 ref. servidas local 700 ref. Transportadas
01 Cozinha Comunitária (Imigrante)	100 ref. servidas local

2.1.3. EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO

EXISTENTES	BAIRRO	INDICE ATENDIMENTO	NOVAS VAGAS
01 Escola Municipal de Educação Infantil Vovô Arlindo	Santa Vitória	201 Vagas	158
AMPLIAÇÃO da Escola Municipal de Educação Infantil Vovô Albino	Santa Vitória	105 Vagas	20
01 Escola Munic. De Ensino Fund. São Canísio	Dona Carlota	220 Vagas	120
01 Escola Munic. De Educ. Inf. Pequeninós do Faxinal	Faxinal Menino Deus	204 Vagas	24
02 Escola Munic. De Educ. Infantil Sonho de Criança	Faxinal Menino Deus	201 Vagas	25
01 Escola Municipal de Ensino Fund. Harmonia	Santa Vitória	755 Vagas	180

01 Escola Munic. De Ens. Fund. José Leopoldo Rauber	Rauber	260 Vagas	26
01 Escola Munic. De Ensino Fund. Menino Deus	Faxinal Menino Deus	657 Vagas	60
01 Escola Estadual Nossa Senhora da Esperança	Santa Vitória	429 Vagas	52
01 Escola de Educação Infantil Lot. Sta Maria	Dona Carlota		260

2.1.4. EQUIPAMENTOS DE SAÚDE

EXISTENTES

EQUIPAMENTO URBANO	BAIRRO	TOTAL DE FAMÍLIAS CADASTRADAS	Nº DE PESSOAS ACOMPANHADAS	MÉDIA MENSAL DE ATENDIMENTOS
01 ESF Cristal	Santa Vitória	1.093 famílias	3.825 pessoas	891
01 ESF Glória	Santa Vitória	842 famílias	2.947 pessoas	844
01 ESF Faxinal	Faxinal Menino Deus	981 famílias	3.434 pessoas	961
01 ESF Rauber	Rauber	563 famílias	1.971 pessoas	133
01 ESF Menino Deus	Faxinal Menino Deus	994 famílias	3.479 pessoas	850
01 Casa de Saúde Ignez de Moraes	Santa Vitória			85.119*

* total atendimentos do ano de 2012

A Casa de Saúde Ignez Irene Moraes, conhecida como Hospitalzinho foi ampliada com o intuito de assegurar um atendimento de urgência e emergência às famílias dos bairros da zona sul, contemplando os bairros Santa Vitória, Faxinal, Menino Deus e Rauber. Portanto, a demanda gerada pelo residencial Viver bem deverá ser atendida com a construção de uma nova UBS.

A construção de uma Unidade Básica de Saúde Porte II tem como meta contemplar:

Bairro	Nº de Famílias	Pessoas
Loteamento Beckenkamp	275	963

Carlota	126	441
Residencial Viver Bem	922	3220
TOTAL	1323 famílias	4624 pessoas*

2.1.5. TRANSPORTE PÚBLICO

O sistema de transporte público já atende de forma eficiente esta região, mas também será ampliado especialmente no que se refere à necessidade de passagem de transporte coletivo por dentro do loteamento. Já está sendo realizado um estudo pela Secretaria de Transportes, quanto à definição dos horários e linhas de ônibus que serão necessários e que deverão ser inclusos com trajeto dentro do Residencial VIVER BEM. Sua implantação deverá ser após conclusão do Loteamento. Podemos destacar que as famílias do Residencial VIVER BEM terão transporte de qualidade, com ligação do loteamento com vias expressas, com diversos bairros e o centro da cidade. Esta região possui uma malha viária de boa qualidade, um sistema de trânsito organizado.

PROPOSIÇÃO DA PREFEITURA DA FORMA DE ATENDIMENTO DA NECESSIDADE LEVANTADA:

1. Construção de uma nova Escola de Educação Infantil, no loteamento Santa Maria II- com recursos do PAC-Pró-Moradia - ao lado do **Residencial Viver Bem** – Criando 260 novas vagas.
2. Construção de uma nova Escola de Educação Infantil – com recursos do FAR no Bairro Dona Carlota, localizada num raio de 1.000 metros do Residencial Viver bem, na Avenida David Severo Mânica, em área do Município. Serão 260 novas vagas.
3. Ampliação da Escola Municipal de Ensino Fundamental São Canísio, em 04 salas, na rua Vitor F. Baumhardt, 2398, Dona Carlota, com recursos próprios do orçamento do Município. Serão 120 novas vagas.
4. Construção de uma UBS Porte II, com recursos do FAR, no Bairro Dona Carlota localizada num raio de 1.000 metros do **Residencial Viver Bem**, na Avenida David Severo Mânica, em área do Município.
5. Construção de um CRAS, com recursos do FAR, na área Institucional do Residencial Viver Bem. Atendimentos de 2.500 famílias.

Importante salientar que já existem espaços de esporte e lazer nos bairros adjacentes como no Santa Vitória, Loteamento Beckenkamp, possibilitando assim acesso dos moradores do Residencial Viver Bem. Também será construído uma quadra de esportes, academia ao ar livre, praça, projetos que já foram remetidos para o Governo Federal.

Neste loteamento está previsto a reserva de local adequado conforme as necessidades das famílias que trabalham com material reciclado. Será um espaço para acondicionar, tanto os carrinhos utilizados para o transporte de papelão e seus derivados, como as baias para o descanso dos animais utilizados no transporte de tração animal (cavalos).

2.2. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA

O Projeto Social Residencial Viver Bem será realizado com as famílias beneficiadas oriundas

de diversos bairros de Santa Cruz do Sul que enquadraram-se nos requisitos exigidos pelos Critérios Nacionais (famílias com pessoas com deficiência; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias residentes em áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas e os Critérios Municipais (residir a mais de 2 anos no município de Santa Cruz do Sul; não ter sido contemplado em programas habitacionais do município; situações de emergência com laudo de avaliação formalizado pela equipe técnica social da Secretaria Municipal de Inclusão e Desenvolvimento Social e Habitação). A seleção das famílias ocorreu conforme normativas da Portaria 595 , onde podemos destacar que:

Grupo 1 (famílias que atendem 6, 5 ou 4 critérios) - dos 650 selecionados **05** são homens e **645** são mulheres chefes de família.

Grupo 2 (famílias que atendem 4,3 ou 2 critérios) - dos 216 selecionados **52** são homens e **164** são mulheres chefes de família.

Grupo dos idosos, seguindo a normativa observa-se que são **3** homens e **25** mulheres chefes de família.

Grupo dos portadores de necessidades especiais (PNE), seguindo a normativa observa-se que são **04** homens e **24** mulheres chefes de família.

Após o início das atividades do TTS teremos dados e percentuais quanto aos itens gênero, distribuição por faixa etária, escolaridade, grupo étnico, situação de trabalho, nº de membros na família, nº de crianças e jovens, frequência escolar e outras informações.

2.3. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA

Por tratar-se de um empreendimento novo, onde serão contemplados famílias de diversos bairros da cidade, não há ainda uma associação comunitária. Essa articulação deverá acontecer dentro do desenvolvimento do trabalho social com as famílias, buscando incentivar a formação de organizações representativas da população beneficiária na criação de comissões de assuntos comuns, referente ao empreendimento.

Tipo de intervenção	Nº de famílias	Nº de pessoas
Habitação	922	3688

3 JUSTIFICATIVA

Considerando-se que a moradia é um direito do cidadão e buscando oferecer uma melhoria nas condições habitacionais das famílias em situação de vulnerabilidade do município, faz-se necessário viabilizar tais direitos através de parcerias entre órgãos públicos e instituições financeiras.

Sendo o município de Santa Cruz uma cidade polo, percebe-se claramente a migração de famílias em busca de oportunidade de trabalho, principalmente na área do Fumo onde se encontram os trabalhadores Safristas .

Estes por estarem em situação de trabalho sazonal, ou seja, trabalham alguns meses do ano, normalmente durante a safra de fumo e posteriormente buscam serviços alternativos (biscates). Esta situação faz com que essas mesmas famílias sobrevivam e residam em ocupações inadequadas, muitas somente com o Benefício do Bolsa Família, sem as mínimas condições de

higiene e saneamento básico.

Em certos casos podemos observar que a situação de pobreza em que se encontram não se restringe a dimensão material, ou seja, não estão excluídos apenas do consumo de mercadorias e da riqueza social, mas também do conhecimento necessário para compreender a sociedade da qual fazem parte e como nela estão inseridas.

O acesso a casa própria, pressupõe direito aos serviços e benefícios básicos já existentes no município estimulando assim sua autoestima e proporcionando a autonomia das famílias.

Para tanto, buscou-se esta parceria com Programa Minha Casa Minha Vida, para que seja oportunizado o acesso igualitário as famílias, assegurando a inclusão social das mesmas.

4 OBJETIVOS

4.1 Geral

- Preparar os beneficiários para apropriação do ambiente construído, estimulando a organização da população, sua permanência no imóvel incentivando a sustentabilidade através de processos informativos e educativos.

4.2 Específicos

- Informar os beneficiários sobre o Programa, o contrato de parcelamento a ser assinado, o papel de cada agente envolvido, seus direitos e deveres;
- Criar mecanismos visando à integração e participação dos beneficiários e demais atores envolvidos;
 - Favorecer o compromisso com a autonomia e protagonismo social, o fortalecimento das representações e da participação e controle social, a busca de soluções dos problemas construtivos ou de manutenção referente ao empreendimento,
- Disseminar conceitos existentes nos quatro eixos: **a) Mobilização, organização e fortalecimento social; b) Acompanhamento e gestão social da intervenção; c) educação ambiental e patrimonial; d) desenvolvimento socioeconômico;**
 - Promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio, a conservação e manutenção dos imóveis e espaços coletivos, à vida saudável com perspectiva à qualidade de vida da população, à objetivação de políticas públicas, de apoio e implementação de iniciativas de geração de renda e trabalho, visando à inclusão produtiva, econômica e social da população fomentando condições para um processo de desenvolvimento sócio territorial de médio e longo prazo;
- Estimular a adimplência;
- Sensibilizar e incentivar as famílias beneficiadas para a participação ativa em todas as etapas do projeto, preparando-as para a autogestão;
- Favorecer a integração da comunidade entre si, à equipe de trabalho multidisciplinar e aos parceiros do projeto;
- Informar os beneficiários sobre todos os aspectos do empreendimento, tanto das obras físicas bem como do Projeto Social, fortalecendo os canais e instrumentos de

interlocução;

- Fortalecer grupos, entidades, representantes, incluindo a capacitação de lideranças, com vistas à autonomia da comunidade e a criação de uma associação de moradores;
- Viabilizar a discussão e participação dos beneficiados na etapa final do empreendimento, a gestão participativa e a devida apropriação dos bens e serviços implantados;
- Contribuir com a formação profissional e a capacidade produtiva dos beneficiários;
- Apoiar e incentivar a mobilização e a organização comunitária;
- Desenvolver um conjunto de ações de caráter educativo e de promoção social, visando o desenvolvimento comunitário para a educação sanitária e ambiental, patrimonial e de geração de trabalho e renda;
- Divulgar informações que possibilitem a aquisição de valores e habilidades capazes de promover a mudança de hábitos e atitudes, individuais e coletivas, visando a melhoria das condições sanitárias, ambientais de saúde da população beneficiária bem como a correta apropriação e uso dos serviços implantados e seus benefícios;
- Desenvolver atividades participativas, de cunho cultural e esportivo, que propiciem convivência harmoniosa entre as famílias e atitudes positivas quanto a conservação da unidade habitacional;
- Criar mecanismos capazes de viabilizar a participação e a organização das famílias;
- Estabelecer regras de convivência;
- Disponibilizar equipamentos comunitários de uso coletivo e social;
- Estimular o uso da tarifa social através da inclusão no CADUNICO.

5 METODOLOGIA

O projeto será desenvolvido pela empresa contratada com a participação dos beneficiários e com a valorização das experiências e vivências do grupo, como base para a reflexão e construção de novos referenciais de convivência e a incorporação de novos conceitos.

As atividades e estratégias são definidas de acordo com o perfil do grupo de beneficiários e o porte do empreendimento. No RESIDENCIAL VIVER BEM onde serão assentados 922 famílias, as atividades serão coordenadas pela equipe do Trabalho Técnico Social da PM de Santa Cruz do Sul e executadas através da contratação da UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul, empresa especializada. Estão programadas as seguintes atividades:

ATIVIDADES JÁ REALIZADAS:

PELA PROPONENTE (PREFEITURA):

Junho /2013

- Início do cadastramento de usuários no CADUNICO.

Dezembro/2013

- Realizadas primeiras reuniões com UNISC para avaliar possibilidade da execução do TTS.

Janeiro/2014

- Primeira reunião com AESSUL e engenheiro do empreendimento para esclarecimentos sobre o mesmo.
- Visita da equipe técnica SMIDSH ao empreendimento.

Fevereiro/2014

- Diversas reuniões entre equipe técnica da SMIDSH e UNISC para planejamento do PTTS.
- Reunião e pré-cadastro no bairro Beckenkamp com famílias de área de risco.
- Reunião técnica entre a SMIDSH e GIHAB/SM para orientações sobre o PTTS e sorteio das UHs.
- Reunião técnica entre a SMIDSH e GIHAB/POA para orientações sobre o cadastro dos beneficiários e sorteio das UHs.
- Encerramento do recadastramento/ inscrições no CADUNICO.

Março/2014

- Reunião do COMHAB (Conselho Municipal de Habitação) para definição da data e critérios do sorteio dos candidatos.
- Audiência no Ministério Público para esclarecimentos dos critérios para sorteio dos beneficiários.
- Reunião na Câmara de Vereadores para esclarecimento dos critérios para o sorteio dos beneficiários.
- Análise e cadastramento dos candidatos PCDs com código CID (kit acessibilidade) e candidatos idosos.
- Divulgação da lista dos candidatos aptos para o sorteio nos meios de comunicação e site da prefeitura e câmara de vereadores.
- Reunião com a equipe de informática para logística do sorteio.
- Criação de software para o sorteio;
- Reunião com COMHAB para apresentação, testagem e aprovação do software para o sorteio.

Abril/2014

- Sorteio dos beneficiários em 05 de abril.
- Aprovação da lista dos sorteados e suplentes pelo COMHAB.
- Divulgação da lista dos sorteados e suplentes nos meios de comunicação, site da Prefeitura, na Câmara de Vereadores e na SMIDSH.
- Entrega do PTTS à Caixa em 10/04/14.

Mai/2014

- Reunião da equipe técnica da Prefeitura com a UNISC.

- Visita da equipe técnica ao empreendimento.
- Envio à Caixa GIHAB/ POA dos dossiês dos beneficiários sorteados.
- Reunião com AESSUL para apresentação da lista dos sorteados e esclarecimentos sobre o Programa Transformando Consumidores em Clientes (da empresa).

Junho/2014

- Reunião de técnicos da SMDISH com a UNISC para ajustes no PTTS em relação ao cronograma físico-financeiro.
- Reunião da Prefeitura e UNISC nos bairros.
- Reunião com a empresa Mogno Móveis, para a apresentação de móveis planejados para os beneficiários.

Julho/2014

- Reunião da equipe técnica da SMIDSH com UNISC.
- Visita da equipe técnica ao empreendimento.
- Inclusão dos sorteados no CADUNICO.

Agosto/2014

- Visita dos técnicos SMIDSH e UNISC ao empreendimento.
- Assinatura de convênio Caixa/Prefeitura para execução do PTTS.
- Curso de capacitação dos técnicos da SMIDSH ministrado pelo Ministério das Cidades e Caixa em POA.
- Reelaboração e acertos do PTS.
- Reunião das técnicas da SMIDSH e UNISC com técnica social da GIHAB/SM.
- Seleção de metodologias para as atividades a serem desenvolvidas.

Setembro/2014

- Visita ao empreendimento pela equipe da SMIDSH.
- Reelaboração e acertos do PTS.
- Reunião das técnicas da SMIDSH e UNISC com técnica social da GIHAB/SM.
- Elaboração de formulário para coleta de dados das famílias.
- Seleção de metodologias para as atividades a serem desenvolvidas.
- Planejamento das atividades de Mobilização Social.
- Participação on line no Congresso CONASOCIAL.

Outubro/2014

- Visita ao empreendimento pela equipe da SMIDSH.
- Reelaboração e acertos do PTS.
- Reunião entre equipe técnica da SMIDSH, coordenadora do CADUNICO, gestora da SMIDSH com representantes da Caixa GIHAB/SM e GIHAB/POA (discussão sobre prazos para devolução dos dossiês aprovados).
- Reunião com gestor da Secretaria de Transportes Públicos (transporte urbano dentro do empreendimento).
- Planejamento das atividades de Mobilização Social.
- Mapeamento Da Estrutura do Empreendimento.
- Assinatura do convênio Prefeitura/UNISC (APESC) para execução do PTTS.

PELA EMPRESA CONTRATADA (UNISC):**Junho/Julho/Agosto/2014**

- Reuniões entre a equipe técnica da UNISC com orientação da equipe técnica da Prefeitura.

Julho/Agosto/Setembro/Outubro/2014

- Reuniões semanais da Equipe da UNISC para planejamento.

Agosto/Setembro/2014

- Visita ao Empreendimento.
- Seleção de metodologias para as ações/atividades a serem desenvolvidas.

Agosto/Setembro/Outubro/2014

- Reuniões semanais de planejamento com a equipe da Prefeitura Municipal.

Setembro/2014

- Elaboração de formulário de Pesquisa para coleta de dados primários junto aos beneficiários.
- Reunião da equipe técnica da Prefeitura e UNISC com a TS orientadora da GIHAB/SM.

Setembro/Outubro/2014

- Curso de capacitação do TTS em Habitação de Interesse Social pelo Ministério das Cidades.
- Planejamento das atividades de Mobilização Social – Base instrumento UNICEF para reuniões a serem realizadas no mês de outubro e novembro de 2014.

Outubro/2014

- Mapeamento da Estrutura do Empreendimento para a constituição dos grupos de trabalho e determinação das tarefas por equipe (UNISC) baseados na lista pré-oficial dos contemplados.
- Assinatura do convênio Prefeitura/UNISC (APESC) para execução do PTTS.

ATIVIDADES A SEREM REALIZADAS:**5.1 PERÍODO PRÉ - CONTRATUAL (PRÉ - OCUPAÇÃO)**

- 1. Reunião nos bairros:** Previsão de reuniões nos bairros originários dos beneficiados especialmente dos grupos de recicladores, deficientes e idosos, para um primeiro trabalho de acolhimento, preenchimento dos formulários para elaboração do perfil, esclarecimentos quando a localização, estrutura (layout da planta) para que possam ter noção de todo o empreendimento.
- 2. Visita ao canteiro de obras:** Serão realizadas visitas ao canteiro de obras pela equipe

técnica da Prefeitura e UNISC para acompanhamento do avanço das obras.

3. **Divulgação da lista de beneficiários:** A utilização da lista dos beneficiários e dos formulários de informações para a elaboração do perfil dos beneficiários e conseqüentemente a listagem de prioridades, necessidades e possibilidades a serem trabalhadas nos grupos de convivência e de geração de renda e trabalho.
4. **Curso de capacitação da equipe técnica:** Encontros sistemáticos de avaliação e capacitação da equipe de profissionais da executora que atuam junto ao empreendimento para uma perfeita integração aos objetivos e propósitos a serem trabalhados e alcançados ao longo do período de execução do trabalho técnico.
5. **Elaboração e entrega PTS/Relatórios:** A entrega mensal de relatórios das atividades realizadas com seus respectivos comprovantes, registros e avaliações.
6. **Assembleia inicial:** Será realizada uma assembleia inicial com a participação da Proponente, Empresa Executora do PTS e beneficiários que servirá como primeiro contato com as famílias aprovadas definitivamente. Nesta ocasião, serão abordados os critérios de classificação, e será feita uma explanação sobre o empreendimento e o Trabalho Técnico Social a ser desenvolvido até a entrega das casas e pelos 12 meses seguintes.
7. **Reunião grupos menores (informações Programa, critérios, contrato, PTS, sorteio):** Serão realizadas reuniões com grupos de 308 pessoas (Grupo I, II e III) em cada, onde serão abordados os seguintes assuntos: Programa MCMV, Contrato a ser assinado individualmente pelos beneficiários, a obrigatoriedade e execução do PTS, a dinâmica e preparação para o sorteio das UH. Destas reuniões participarão os técnicos sociais da Proponente, da Empresa Executora, Gerente da Agência da Caixa, beneficiários.
8. **Sorteio das UHs:** Será realizado sorteio da destinação das UHs pelo Ente Público, com a orientação da Caixa, em data a ser marcada e divulgada com antecedência.
9. **Vistoria final :** Serão feitas as vistorias dos imóveis já sorteados, com a participação dos beneficiários e construtora em data pré-definida.
10. **Selagem das casas:** A equipe do TTS orientará os beneficiários e construtora quanto à marcação das casas já vistoriadas e vinculadas a cada novo morador.
11. **Assinatura dos contratos:** Em data a ser marcada pela Caixa/Proponente serão realizadas as assinaturas dos contratos individuais dos beneficiários dentro do Programa MCMV – FAR.
12. **Capacitação da equipe -** Serão realizados encontros de capacitação da equipe para a realização do Trabalho Técnico Social de acordo com as orientações do Ministério das Cidades e com base nos documentos de Mobilização Social durante o mês de novembro – 01(uma), dezembro – 03 (três) e Janeiro – 03 (três).
13. **Recrutamento e seleção de pessoal:** De acordo com o cronograma de contratação de profissionais técnicos para execução do trabalho técnico social estaremos selecionando os profissionais de acordo com o previsto e constantemente capacitando-os para uma plena integração da equipe.
14. **Organização e distribuição de competências por equipe:** Serão realizadas reuniões semanais, entre a equipe da UNISC e a equipe da Prefeitura Municipal com a finalidade de planejamento do TTS, divisão das tarefas por equipe (tendo em vista o grande número de beneficiários) para que haja constante feedback das ações realizadas e a serem realizadas.
15. **Oficina de treinamento para aplicação das metodologias:** Serão selecionadas as metodologias, com a equipe de trabalho, de acordo com as atividades - oficinas, encontros, reuniões, cursos, palestras - para que o trabalho possa contemplar a participação e o comprometimento dos beneficiários oportunizando a resolução de conflitos de forma coletiva.

- 16. Reuniões técnicas do TTS entre as equipes da Prefeitura Municipal e UNISC-** Serão realizadas reuniões semanais, entre as coordenações da UNISC e Prefeitura Municipal, tendo como intuito mobilizar a equipe para a coletividade, promovendo o exercício da participação de todos e especialmente estar cientes das suas atribuições dentro do contexto do trabalho e da equipe.
- 17. Plantão social:** Será montada uma estrutura de atendimento individual nas dependências do salão de festas do Residencial Viver Bem (já devidamente equipado com cadeiras e mesas) em turnos a combinar com representantes de quadra, e com a contratada com o objetivo de acolher, encaminhar e orientar os moradores aos setores competentes de acordo com as situações de risco social trazidas pelos mesmos, incentivando a participação de todos. Serão executados em 20 (vinte) horas semanais, com turnos a serem definidos junto com os representantes de quadra, SMIDSH e com a contratada. Esta deverá elaborar e disponibilizar uma ficha de atendimentos para o plantão social onde todas as anotações do técnico responsável serão registradas e arquivadas em local seguro. A contratada ficará responsável em disponibilizar O Núcleo de Ação Comunitária – na UNISC que disponha de um microcomputador, impressora e material de expediente onde o Assistente Social e o bolsista de serviço social farão a organização das atividades relacionadas a este contrato.
- 18. Visitas domiciliares:** Serão realizadas visitas domiciliares com o objetivo de promover o atendimento individual prestando informações e orientações quanto às demandas surgidas, no período de 09 meses. Serão realizadas durante 20 (vinte) horas semanais, com turnos a serem definidos junto com os representantes de quadra, SMIDSH e com a contratada. Esta deverá elaborar e disponibilizar uma ficha de atendimentos para o visitantes domiciliares onde todas as anotações do técnico responsável serão registradas e arquivadas em local seguro. A contratada ficará responsável em disponibilizar O Núcleo de Ação Comunitária – na UNISC que disponha de um microcomputador, impressora e material de expediente onde o Assistente Social e o bolsista de serviço social farão a organização das atividades relacionadas a este contrato.
- 19. Assessoria jurídica e contábil:** Serão realizados encontros semanais de 3 horas onde os profissionais de nível superior – Economista e Advogado – assessorarão aos líderes e representantes de quadras para a mobilização, a discussão sobre questões jurídicas e contábeis fazendo a interlocução com a Secretaria Municipal responsável pelo Residencial, auxiliando na formatação e na criação de associação de moradores. Os encontros reger-se-ão pelos objetivos de verificar possíveis irregularidades e necessidades do Residencial na elaboração das regras do uso dos espaços comuns, do regimento da associação, do cuidado com o empreendimento, orientação quanto às obrigações jurídicas, aspectos legais das taxas de consumo, levantamento de inadimplentes orientando quanto a esta situação e das consequências jurídicas, acompanhamento do TTS auxiliando nos cálculos dando ciência das obrigações e das consequências da inadimplência. Os encontros ocorrerão em local disponibilizado pela contratante – inicialmente no CRAS Beatriz Jungblut e após a conclusão no Salão de Festas do Residencial Viver Bem.
- 20. Plantão jurídico:** Semanalmente haverá o plantão jurídico levando informações aos moradores sobre: contrato, comprometimento com o empreendimento, organização social, regras de convivência, disseminação da cultura da justiça e de solução de conflitos através do trabalho coletivo. Os encontros serão oferecidos a todos os beneficiários e ocorrerão em local junto ao empreendimento sendo registrados através de fotos e atas.

5.2. PERÍODO PÓS - CONTRATUAL (PÓS - OCUPAÇÃO)

ATIVIDADES A SEREM REALIZADAS:

- 1. Elaboração e entrega PTS/Relatórios:** A entrega mensal de relatórios das atividades

realizadas com seus respectivos comprovantes, registros e avaliações.

2. **Reunião grupos menores (informações Programa, critérios, contrato, PTS, sorteio):** Serão realizadas reuniões com grupos de 308 pessoas (Grupo I, II e III) em cada, onde serão abordados os seguintes assuntos: Programa MCMV, Contrato a ser assinado individualmente pelos beneficiários, a obrigatoriedade e execução do PTS, a dinâmica e preparação para o sorteio das UH. Destas reuniões participarão os técnicos sociais da Proponente, da Empresa Executora, Gerente da Agência da Caixa, beneficiários.
3. **Selagem das casas:** A equipe do TTS orientará os beneficiários e construtora quanto à marcação das casas já vistoriadas e vinculadas a cada novo morador.
4. **Entrega das UHs:** Em data a ser agendada pela Proponente, Construtora, Caixa e beneficiários será realizada a entrega das chaves com solenidade a ser definida posteriormente.
5. **Acompanhamento às mudanças das famílias:** Será realizado um acompanhamento diário através das profissionais de Assistência Social, dos auxiliares administrativos e dos bolsistas formando 03 equipes de trabalho que estarão à disposição dos beneficiários para o acolhimento, encaminhamento, acompanhamento e orientações necessárias.
6. **Capacitação da equipe** - Serão realizados encontros de capacitação da equipe para a realização do Trabalho Técnico Social de acordo com as orientações do Ministério das Cidades e com base nos documentos de Mobilização Social durante o mês de novembro – 01(uma), dezembro – 03 (três) e Janeiro – 03 (três).
7. **Recrutamento e seleção de pessoal:** De acordo com o cronograma de contratação de profissionais técnicos para execução do trabalho técnico social estaremos selecionando os profissionais de acordo com o previsto e constantemente capacitando-os para uma plena integração da equipe.
8. **Oficina de treinamento para aplicação das metodologias:** Serão selecionadas as metodologias, com a equipe de trabalho, de acordo com as atividades - oficinas, encontros, reuniões, cursos, palestras - para que o trabalho possa contemplar a participação e o comprometimento dos beneficiários oportunizando a resolução de conflitos de forma coletiva.
9. **Reuniões técnicas de capacitação do TTS com as equipes da Prefeitura Municipal e UNISC-** Serão realizadas reuniões semanais tendo como intuito mobilizar a equipe para a coletividade, promovendo o exercício da participação de todos e especialmente estar cientes das suas atribuições dentro do contexto do trabalho e da equipe. O foco desses encontros é de capacitar a equipe para favorecer a organização, a gestão comunitária, alcançando o fortalecimento e melhoria da qualidade na execução do TTS.
10. **Plantão social:** Será montada uma estrutura de atendimento individual nas dependências do salão de festas do Residencial Viver Bem (já devidamente equipado com cadeiras e mesas) em turnos a combinar com representantes de quadra, e com a contratada com o objetivo de acolher, encaminhar e orientar os moradores aos setores competentes de acordo com as situações de risco social trazidas pelos mesmos, incentivando a participação de todos. Serão executados em 20 (vinte) horas semanais, com turnos a serem definidos junto com os representantes de quadra, SMIDSH e com a contratada. Esta deverá elaborar e disponibilizar uma ficha de atendimentos para o plantão social onde todas as anotações do técnico responsável serão registradas e arquivadas em local seguro. A contratada ficará responsável em disponibilizar O Núcleo de Ação Comunitária – na UNISC que disponha de um microcomputador, impressora e material de expediente onde o Assistente Social e o bolsista de serviço social farão a organização das atividades relacionadas a este contrato.
11. **Grupo de convivência:** Serão realizadas oficinas com o objetivo de promover o atendimento em grupo dos moradores, onde as famílias terão a oportunidade de executar atividades que proporcionem qualidade de vida, cidadania, reforço da autoestima, cuidados

com o lar, educação dos filhos e os assuntos solicitados pelo grupo. Serão formados grupos de 50 pessoas por ordem de inscrição, com atividades semanais de quatro horas em encontros com turnos a serem definidos junto aos representantes de quadra e com a contratada. Nesses encontros serão sorteados 30 kits (10 kits de limpeza, 10 kits beleza e 10 kits cozinha). Haverá lanche e recreação (kit pedagógico) com as crianças presentes.

- 12. Visitas domiciliares:** Serão realizadas visitas domiciliares com o objetivo de promover o atendimento individual prestando informações e orientações quanto às demandas surgidas, no período de 09 meses. Serão realizadas durante 20 (vinte) horas semanais, com turnos a serem definidos junto com os representantes de quadra, SMIDSH e com a contratada. Esta deverá elaborar e disponibilizar uma ficha de atendimentos para os visitantes domiciliares onde todas as anotações do técnico responsável serão registradas e arquivadas em local seguro. A contratada ficará responsável em disponibilizar O Núcleo de Ação Comunitária – na UNISC que disponha de um microcomputador, impressora e material de expediente onde o Assistente Social e o bolsista de serviço social farão a organização das atividades relacionadas a este contrato.
- 13. Assessoria jurídica e contábil:** serão realizados encontros semanais de 3 horas onde os profissionais de nível superior – Economista e Advogado – assessorarão aos líderes e representantes de quadras para a mobilização, a discussão sobre questões jurídicas e contábeis fazendo a interlocução com a Secretaria Municipal responsável pelo Residencial, auxiliando na formatação e na criação de associação de moradores. Os encontros reger-se-ão pelos objetivos de verificar possíveis irregularidades e necessidades do Residencial na elaboração das regras do uso dos espaços comuns, do regimento da associação, do cuidado com o empreendimento, orientação quanto às obrigações jurídicas, aspectos legais das taxas de consumo, levantamento de inadimplentes orientando quanto a esta situação e das consequências jurídicas, acompanhamento do TTS auxiliando nos cálculos dando ciência das obrigações e das consequências da inadimplência. Os encontros ocorrerão em local disponibilizado pela contratante – inicialmente no CRAS Beatriz Jungblut e após a conclusão no Salão de Festas do Residencial Viver Bem.
- 14. Plantão jurídico:** semanalmente haverá o plantão jurídico levando informações aos moradores sobre: contrato, comprometimento com o empreendimento, organização social, regras de convivência, disseminação da cultura da justiça e de solução de conflitos através do trabalho coletivo. Os encontros serão oferecidos a todos os beneficiários e ocorrerão em local junto ao empreendimento sendo registrados através de fotos e atas.
- 15. Curso de capacitação para gestão de liderança:** Será ministrado curso de 40 horas, em 10 encontros de 4 horas previstas por cada grupo de 300 moradores, para desenvolver e preparar as comissões de ruas/quadra que estejam interessadas em auxiliar de maneira voluntária na administração do loteamento através da criação de uma associação de moradores. Deverão ser reservadas 50 (cinquenta) vagas no mínimo e 100 (cem) no máximo para os moradores, formando 03 grupos (a cada 300 famílias = 1 grupo). Deverá acontecer em um local amplo que comporte o número de pessoas inscritas. O local deverá ser organizado pela contratada.
- 16. Formação de comissões representativas de ruas/quadras:** Será formada uma comissão de moradores que represente cada quadra, com o intuito, de representar os interesses comuns dos moradores do empreendimento. Deverão ser reservadas no máximo 50 (cinquenta) vagas, distribuídas entre os 03 grupos de moradores (922 famílias divididas em 03 grupos de 300 moradores) do Residencial. Os encontros terão a participação das lideranças, representantes dos moradores, representantes da contratada. A duração dessa reunião semanal será de 03 (três) horas. A mesma deverá ocorrer em um local amplo que comporte o número de participantes, ficando a contratada responsável pela organização do local e pelo registro através de fotos e ata destes encontros. Os conteúdos a serem tratados, terão metodologia diversificada através de dinâmicas, seminários, jogos e outros mecanismos que possam fazer com que as comissões construam de forma coletiva seus

conceitos e compromissos, tendo como sugestões de alguns conteúdos abaixo:

- Gestão e administração nas áreas patrimonial, ambiental e segurança;
- Papel do representante e dos líderes;
- Convivência no residencial com ênfase na coletividade entre moradores.

17. Oficina de jardinagem e reciclagem: Em concomitância às reuniões, serão realizadas estas oficinas onde o morador assistirá a uma palestra e poderá entender na prática como realizar estas mudanças em sua casa, quadra ou Loteamento. A principal idéia é manter o ambiente limpo, a área de lazer arborizada com conservação da grama; a estrutura das residências conservadas; e a partir de campanhas a separação do lixo e ainda confecção de materiais através de sucata. Para execução das atividades serão contratados: profissionais de nível superior com horas semanais durante 06 (seis) meses que serão responsáveis por ministrar as palestras, oficinas/dinâmicas de grupos e outras relacionadas ao tema bem como oficinas de jardinagem e reciclagem.

18. Gincana ambiental: esta gincana, direcionada ao público infanto-juvenil, com o envolvimento direto dos adultos, visa reforçar os laços e amizade e vizinhança entre o público-alvo, através de atividades voltadas para o desenvolvimento de um espaço limpo e salubre para todos os moradores. As atividades da gincana vão desde a realização de um mutirão de coleta de resíduos sólidos das ruas do bairro e da área de lazer do residencial passando pela confecção de brinquedos feitos a partir de material reciclável, até testes de conhecimentos sobre Meio Ambiente. A gincana tem um período de duração de 03 meses e contará com encontros semanais de 03 horas de duração. Ela será realizada pela contratada e por profissionais convidados. Para realização da Gincana Ambiental a contratada deverá disponibilizar 100(cem) camisetas e lanches para quatro encontros de 100 (cem) pessoas. O lanche servido terá ênfase na alimentação saudável disponibilizando frutas da estação, sanduíches integrais, chás e sucos de fruta natural.

19. Reuniões/palestras de Educação Patrimonial, Educação Sanitária e Ambiental: Serão realizadas palestras orientadoras sobre o sistema de esgotamento sanitário/CORSAN; cuidados com ambiente e higiene; coleta seletiva de lixo; energia elétrica/solar; triagem de resíduos sólidos e desenvolvimento socioeconômico sendo constituídas de 2 horas para cada tema com os seguintes objetivos:

- **Reunião sobre o sistema de esgotamento sanitário/CORSAN:** Tem por finalidade orientar as famílias sobre os cuidados necessários com tubos de vasos sanitários, pias, tanques, ralos e caixas de passagem das unidades habitacionais, evitando entupimentos, interpretação da conta de água, consumo racional e redução do valor pago através da tarifa social. Será realizada 1 (palestra) de duas horas que serão ministradas pelos Profissionais técnicos contratados ou profissional convidado.
- **Reunião sobre cuidados com ambiente e higiene:** Orientar sobre a importância de hábitos saudáveis de higiene, organização e limpeza do ambiente em que se vive para a população realocada, contribuindo para a saúde da família e da comunidade através da aquisição de hábitos saudáveis. Serão apresentadas ações que colaboram para manutenção da saúde das famílias, principalmente para crianças e jovens, com conhecimentos sobre hábitos higiênicos, a importância do tratamento da água, os cuidados com a pele, a importância do banho, limpeza da casa, higiene dos animais domésticos e de animais de grande porte (cavalos), higiene das baias, etc. Será realizada 1 (palestra) de duas horas que serão ministradas pelos Profissionais técnicos contratados ou profissional convidado.
- **Reunião sobre coleta seletiva de lixo:** Orientar para a coleta seletiva e a reciclagem de lixo como um papel muito importante para a sociedade, o meio ambiente e para a saúde pública. Será realizada uma palestra de duas horas que serão ministradas pelos Profissionais técnicos contratados ou profissional convidado.

- **Reunião sobre energia elétrica/solar:** Terá como enfoque o uso racional de energia, com a redução de desperdícios, garantindo a segurança na sua utilização e informações sobre os critérios que possibilitam a unidade consumidora ser classificada como baixa renda, proporcionando uma tarifa mais vantajosa consumo racional e redução do valor pago através da tarifa social. Os moradores terão 1 (uma) palestra de 02 horas a ser realizada pelo Engenheiro Ambiental contratado ou profissional convidado pela empresa Contratada.
- **Reunião sobre triagem de resíduos sólidos:** Tendo em vista a existência de famílias que vivem graças ao ofício da reciclagem, esta oficina tem como propósito orientar estas pessoas quanto à maneira de se realizar este ofício de forma sustentável, visando com isso não só o aumento nos ganhos das famílias (otimização da triagem) como prestar orientação sobre o correto destino dos rejeitos da coleta que realizam (evitando com isso que as ruas e o pátio destas famílias constituam focos insalubres). Os moradores terão 1 (uma) palestra de 02 horas a ser realizada pelos Profissionais técnicos contratados ou profissional convidado.
- **Reunião sobre Desenvolvimento Socioeconômico:** este tema será amplamente trabalhado apoiando e implementando iniciativas de geração de trabalho e renda promovendo o incremento da renda familiar. Os moradores terão 01 (uma) palestra de 02 horas a ser realizada pelos Profissionais técnicos contratados ou profissional convidado.

20. Atividades específicas com as comissões de meio ambiente/segurança: serão realizadas campanhas ambientais - horta ecológica, plantio de árvores, coleta de lixo seletiva, criação de lixeiras ecológicas alternativas para a coleta de material reciclado.

21. Oficinas com dinâmicas de sensibilização – Um olhar para o ambiente onde moramos – Cartografia: a metodologia da cartografia social será baseada na análise textual e na representação de fenômenos sociais através de mapas e ilustrações gráficas que reinscrevem e criam perspectivas na arte de mapear formas de ver a realidade e criar possibilidades de novas estruturas para os espaços vividos.

22. Visitação ao Horto Municipal: para estimular o aspecto ambiental e a arborização dos espaços comuns serão realizadas duas visitas ao Horto Municipal para que possam receber orientações e fazendo a seleção das espécies mais adequadas a serem plantadas.

23. Curso de orçamento doméstico – Plano de Vida pessoal e para o Loteamento: serão desenvolvidos encontros com formato de cursos no sentido de oportunizar a elaboração pelas lideranças e demais interessados de um plano de vida pessoal e de um plano de vida para Residencial. Este curso ocorrerá no período de Julho a setembro de 2015.

24. Oficina para pesquisa de perfil profissional dos beneficiários: será realizada a pesquisa junto a todos os moradores construindo desta forma o perfil profissional dos moradores tendo em vista a organização de atividades de formação. Esta atividade será realizada em duas etapas – I nos meses de novembro e dezembro de 2014 e II nos meses de maio e junho de 2015

25. Oficina para mapeamento das possibilidades de Geração Trabalho e Renda: Será construído um mapeamento entre – realidade de profissionais existentes e as possibilidades/necessidades profissionais com vista à estimulação da sustentabilidade e da autossuficiência dos moradores do Residencial.

26. Oficinas – Geração de Trabalho e Renda: serão realizadas oficinas mensais a partir do sétimo mês de Trabalho Social para disseminar noções de participação coletiva, visando à sustentabilidade, por meio de atividades informativas e educativas sobre mercado de trabalho e suas variáveis de inserção. O objetivo balizador desta atividade é desenvolver ações de apoio e implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social; cursos PRONATEC

- 27. Palestras – Geração de Trabalho e Renda:** Viabilizando o exercício da participação cidadã mediante trabalho informativo e educativo que favoreça a organização da população, a gestão comunitária e a educação na geração de trabalho e renda, oportunizaremos palestras, uma por mês a partir do sétimo mês do TTS, de acordo com os interesses dos moradores e visando a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, sua inclusão produtiva, incremento da renda familiar facilitando sua permanência nos imóveis.
- 28. Dinâmicas de grupo para identificação do mercado de trabalho:** Em concomitância as reuniões, com as palestras e com as visitas serão realizadas oficinas onde o morador poderá entender na prática como realizar mudanças em suas vidas. Com encontros mensais de reflexão sob a metodologia de oficina. Para execução das atividades serão contratados: profissionais de nível superior com horas semanais durante 06 (seis) meses que serão responsáveis por ministrar oficinas/dinâmicas de grupos.
- 29. Visitas aos Locais de Trabalho:** As ações de geração de trabalho e renda serão desenvolvidas pelos diversos técnicos das áreas da biologia, da pedagogia, da educação física, da engenharia ambiental, da psicologia, da arquitetura, da Saúde, da Sociologia com reuniões, seminários, palestras específicas e oficinas; durante o período pós-ocupação, com encontros mensais. Para a estimulação da participação previmos duas visitas a locais de trabalho para que possam conhecer locais onde o investimento está dando certo ou são exemplos de sucesso.
- 30. Trabalho Integrado com o SINE, Comissão Municipal de Emprego, SENAC/SENAI-** serão realizados ao longo dos últimos quatro meses do trabalho TTS um trabalho integrado com o SINE oportunizando a todos a confecção das carteiras profissionais e CI, orientações da Comissão de Emprego e dos diversos órgãos de formação profissional existentes na comunidade.
- 31. Atividades de Lazer e Recreação:** serão realizadas atividades aos fins de semana, um fim de semana mensal, nos meses de maio a setembro de 2015 possibilitando a integração, a minimização dos conflitos, a saudável convivência através de atividades de lazer e recreação com os profissionais técnicos especializados da UNISC.
- 32. Atividades entre pais e filhos – brincadeiras, jogos:** serão realizados jogos e atividades de integração da família, no período de maio a outubro de 2015, com no mínimo de um encontro mensal tendo como intuito a convivência dos moradores e a troca de conhecimento entre as famílias.

O registro das atividades será feito através de atas das reuniões e atividades afins, lista de presenças dos beneficiários ou de seus familiares, registro fotográfico, folders e material didático que for usado nas oficinas, relatórios de acompanhamento e pesquisa de satisfação que servirá como base para a avaliação final do TTS.

6 COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA DA PROPONENTE (PREFEITURA)

NOME	FORMAÇÃO ACADÊMICA	ATRIBUIÇÃO NA EQUIPE	HORAS/ SEMANA	PERÍODO
Angela Saraiva	Assistente social	Coordenadora	20 h/semana	12 meses
Sonia Maria Weber	Assistente social	Técnica social	10 h/semana	12 meses

7 COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA DA EMPRESA CONTRATADA (UNISC)**7.1 COMPOSIÇÃO DA COORDENAÇÃO DOS TRABALHOS**

NOME	FORMAÇÃO ACADÊMICA	ATRIBUIÇÃO NA EQUIPE	HORAS/SEM ANA	PERÍODO
Elisabeth Garcia Costa	Direito Pedagogia Mestrado em Desenvolvimento Regional Doutorado em Educação	Coordenadora Geral	8 h/semanais	12 meses
Ana Flávia Marques	Biologia Mestrado em Desenvolvimento Regional Doutorado em Ciências	Subcoordenadora	4h/semanais	12 meses

7.2 COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA – PROFISSIONAIS PARA ATIVIDADES

NOME	FORMAÇÃO ACADÊMICA	ATRIBUIÇÃO NA EQUIPE	HORAS/SEM ANA	PERÍODO
Técnico Social	Serviço Social	Responsável pelas atividades do eixo I	30 h/semanais	12 meses
Técnico Social	Serviço Social	Responsável pelas atividades do eixo I	30 h/semanais	12 meses
Técnico Social	Serviço Social	Responsável pelas atividades do eixo I	30 h/semanais	12 meses

Técnico Social	Serviço Social	Responsável pelas atividades do eixo I	20 h/semanais	6 meses
Técnico Social	Pedagogia	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	12 h/semanais	8 meses
Técnico Social	Educação Física	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	12 h/semanais	8 meses
Técnico Social	Biologia	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	8 h/semanais	9 meses
Técnico Social	Psicologia	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	6 h/semanais	6 meses
Técnico Social	Sociologia	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	6 h/semanais	3 meses
Técnico Social	Profissional da Saúde	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	6 h/semanais	3 meses
Técnico Social	Engenharia Ambiental	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	4 h/semanais	6 meses
Técnico Social	Arquitetura	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	4 h/semanais	6 meses
Técnico Social	Direito	Responsável pelas atividades do eixo II, IV	3 h/semanais	12 meses
Técnico Social	Economia	Responsável pelas atividades do eixo II, IV	3 h/semanais	12 meses
Técnico Social	Diversas áreas Palestrantes	Responsável pelas atividades do eixo I e II	40h x 3 grupos	

Auxiliar Social	Auxiliar Administrativo	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	10 meses
Auxiliar Social	Auxiliar Administrativo	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	10 meses
Auxiliar Social	Auxiliar Administrativo	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	10 meses
Auxiliar Social	Auxiliar Administrativo	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	10 meses
Auxiliar Social	Bolsista Acadêmico	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	6 meses
Auxiliar Social	Bolsista Acadêmico	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	6 meses
Auxiliar Social	Bolsista Acadêmico	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	6 meses
Auxiliar Social	Bolsista Acadêmico	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	6 meses
Auxiliar Social	Bolsista Acadêmico	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	6 meses
Auxiliar Social	Bolsista Acadêmico	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	6 meses
Auxiliar Social	Bolsista Acadêmico	Responsável pelas atividades do eixo I, II, III e IV	20 h/semanais	6 meses

- **Total TS – 14 + diversos palestrantes**
- **Total AS – 10**

8 Cronogramas de atividades

8.1 Cronograma de atividades pré-assinatura de contrato com a UNISC

EIXO	ATIVIDADES	CRONOGRAMA (Pré-assinatura de contrato com a Unisc)											
		Pré-ocupação											
		Jun./13	Dez./13	Jan./14	Fev./14	Mar./14	Abr./14	Mai./14	Jun./14	Jul./14	Agos./14	Set./14	Out./14
MOBILIZAÇÃO ORGANIZAÇÃO FORTALECIMENTO SOCIAL	Início do cadastramento usuários CADUNICO	x											
	Reunião entre Prefeitura e UNISC		X		x			x	x	x			
	Primeira reunião com AESSUL e engenheiro do empreendimento			x									
	Visita da equipe técnica ao empreendimento			x				x		x	x	x	x
	Reunião bairro Beckenkamp com famílias de área de risco (cadastro para inscrição famílias área risco)				x								
	Reunião técnicas SMIDSH com GIHAB/SM-orientações PTTS e sorteio UH				x								
	Reunião equipe SMDSH com GIHAB/POA orientações cadastro sorteio UH				x								
	Encerramento do cadastramento/ inscrições CADUNICO				x								
	Reunião COMHAB (definição de critérios)					x							
	Audiência Ministério Público com promotora					x							
	Reunião Câmara com vereadores					x							
	Análise dos candidatos inscritos PCDS- laudo CID para as casas adaptadas e candidatos inscritos idosos (conforme critérios- Portaria)						x						
	Divulgação da lista dos candidatos aptos para o sorteio nos meios de comunicação						x						

	Assinatura de contratos				4x									04	
	Entrega das UHs					4x								04	
	Acompanhamento às mudanças das famílias					8x								08	
	Capacitação da Equipe	2x	4x	2x		2x			2x					12	
	Recrutamento e seleção de pessoal – equipe de trabalho	2x			2x			2x						06	
	Organização e distribuição das competências por equipe de trabalho	3x	3x	3x	3x									12	
	Oficinas para treinamento de aplicação das metodologias	1x	2x			2x			2x					07	
	Reunião da Equipe Técnica do TTS entre PM e UNISC	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	48	
ACOMPANHAMENTO E GESTÃO SOCIAL DA INTERVENÇÃO	Plantão social de 20 horas semanais Por Grupo I,II,III		16x	192											
			16x	192											
			16x	192											
	Grupos de Convivência Por grupo I,II,III					4x	32								
						4x	32								
						4x	32								
	Visitas domiciliares Por grupo I,II,III		1x	11											
			1x	11											
			1x	11											
	Assessoria Jurídica e Contábil		2x	2x	2x	4x	38								
	Plantão jurídico	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	4x	44	
	Curso de Capacitação de Lideranças Por Grupo I,II,III						2x	2x	2x	2x	2x	2x			10
						2x	2x	2x	2x	2x	2x			10	

9 COMPOSIÇÃO DE CUSTOS

9.1. Custos com recursos materiais e serviços			Valor R\$
Material de Consumo/pedagógico/comunicação (especificar em detalhamento a parte)			86.440,19
Transporte (especificar em detalhamento a parte)			32.000,00
Eventos (especificar em detalhamento a parte)			113.000,00
Serviço de Terceiros (especificar em detalhamento a parte)			
Material Permanente (especificar em detalhamento a parte)			26.500,00
Alimentação/ Hospedagem (especificar em detalhamento a parte)			72.100,00
Subtotal (1)			R\$ 330.040,19
9.2. Custos com Recursos Humanos			
Profissional	Horas Técnicas	Valor	361.959,81
Em anexo			
Subtotal (2)			361.959,81
TOTAL GERAL (Subtotal 1 + 2)			R\$ 692.000,00

10 CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

Item	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	Mês 7	Mês 8	Mês 9	Mês 10	Mês 11	Mês 12	TOTAL
Material de Consumo/ pedagógico/comunicação	6.440,19	7.000,00	7.000,00	7.000,00	8.000,00	8.000,00	8.000,00	8.000,00	8.000,00	7.000,00	7.000,00	5.000,00	86.440,19
Transporte	1.000,00	1.000,00	2.000,00	2.000,00	3.000,00	4.000,00	4.000,00	4.000,00	4.000,00	3.000,00	2.000,00	2.000,00	32.000,00
Eventos (especificar em detalhamento a parte)	1.000,00	1.000,00	1.000,00	4.000,00	16.000,00	16.000,00	20.000,00	20.000,00	16.000,00	14.000,00	2.000,00	2.000,00	113.000,00
Serviço de Terceiros/ Consultoria (especificar em detalhamento a parte)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Material Permanente (especificar em detalhamento a parte)	-	-	5.000,00	-	5.000,00	10.000,00	2.000,00	2.000,00	2.500,00	-	-	-	26.500,00
Alimentação/ Hospedagem	-	-	3.000,00	3.100,00	3.000,00	6.000,00	15.000,00	10.000,00	10.000,00	8.000,00	8.000,00	6.000,00	72.100,00
Despesas Indiretas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Humanos	21.700,00	26.113,16	27.911,00	27.911,00	31.411,00	33.301,53	33.301,53	34.962,93	34.962,93	34.962,93	30.132,61	25.289,19	361.959,81
TOTAL	30.140,19	35.113,16	45.911,00	44.011,00	66.411,00	77.301,53	82.301,53	78.962,93	75.462,93	66.962,93	49.132,61	40.289,19	692.000,00

11 DISPOSIÇÕES GERAIS:

11.1 DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO:

O acompanhamento e fiscalização serão feitos compartilhados através das secretarias, ou seja, pelo Departamento Técnico Social da Secretaria de Inclusão, Desenvolvimento Social e Habitação.

11.2 DO PAGAMENTO E PRAZO:

O valor disponibilizado pelo Município será de R\$ 692.000,00 (seiscentos e noventa e dois mil reais) com a seguinte dotação orçamentária _____; **Vínculo:** _____ e será realizado conforme cronograma físico-financeiro deste PTS.

O prazo do contrato será de 12 (doze) meses. A realização das atividades será mensal, conforme cronograma de execução de atividades deste PTS. Os valores de repasse serão creditados pela Caixa à PM Santa Cruz do Sul, em conta definida no Termo de Convênio assinado entre as partes, mediante apresentação de Relatório Mensal de Acompanhamento do TTS e os respectivos comprovantes da execução das atividades realizadas no período e atestado em parecer pelo Técnico Social da Caixa. Os pagamentos à UNISC – empresa executora – serão efetuados também mensalmente de acordo com a conclusão de cada etapa dos serviços.

11.3 IMPOSTOS, TAXAS E DEMAIS CUSTOS:

Todos os custos necessários para a obtenção dos produtos relativos às presentes especificações deverão ser incluídos, pela contratada, no custo total, ou seja, despesas com pessoal, incluindo o tocante a vínculo empregatício ou obrigações previdenciárias, salários ou honorários, assistência técnica, hospedagem, locações, combustíveis, transportes, alimentação, materiais de expediente, materiais de consumo, fotocópias em papel, encadernações em meio digitais (CD ou DVD), taxas, impostos, emolumentos, seguros, fretes, lucros, despesas diretas e indiretas, enfim, tudo que for necessário até a conclusão total dos serviços, serão pagos pela Contratada, não cabendo ao Município quaisquer ônus adicionais além do valor do Contrato.

1

Santa Cruz do Sul, 30 de outubro de 2014.

Angela Saraiva
Assistente social
Sul
CRESS 3790
SMIDSH

Telmo Jose Kirst
Prefeito Municipal de Santa Cruz do

Demonstrativo detalhado de cada item das despesas:

1. Material de consumo/pedagógico/comunicação

MATERIAL	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
Kit material didático (canetas, blocos, pastas, etc)	3.100	R\$5,00	R\$15.500,00
Apostilas para os cursos (cópias + encadernação)	1000	R\$18,00	R\$18.000,00
Listas de presenças/Formulário avaliação	1000	R\$0,20	R\$200,00
Camisetas	500	R\$20,00	R\$10.000,00
Kit material utilização nos cursos, recrutamento, oficinas, capacitação de lideranças, assessoria jurídica – 197 encontros programados ((canetas, folhas, blocos, lápis, EVA, cartolina, rolo papel pardo, fitas, cordões, etc)	197 Kits	R\$ 22,60	R\$4.452,20
Kit material de expediente para as assembléias, grupos menores, reuniões de equipe, formação de lideranças- 112 encontros programados canetas, folhas, blocos, lápis, EVA, cartolina, rolo papel pardo, fitas, cordões, etc) e formulários para os perfil dos beneficiários	110 Kits	R\$21,00	R\$ 2.310,00
Kit material utilização nas palestras, grupo de convivência – 111 encontros programados ((canetas, folhas, blocos, lápis, EVA, cartolina, rolo papel pardo, fitas, cordões, etc)	111 Kits	R\$10,40	R\$ 1.154,40
Kit material utilização nos plantão social, visitas, acompanhamentos – 442 encontros programados ((canetas, folhas, blocos, lápis, EVA, cartolina, rolo papel pardo, fitas, cordões, etc)	442 Kits	R\$4,70	R\$2.077,40
SUB-TOTAL			R\$ 9.994,00
Banner	04	R\$250,00	R\$ 1.000,00
Informativos	02 x 5.000	R\$1,00	R\$10.000,00
POR GRUPO - 308 moradores por grupo KIT MATERIAIS PEDAGÓGICOS:			R\$6.440,19

Tapetes (01 unidade), cadernos (50 unidades), jogo de varetas (03 unidades), documentários e filmes infantis (10 unidades), Jogos da memória (05 unidades), quebra cabeça (10 unidades), livros infantis e infanto juvenis (40 unidades), gibis (10 unidades), caixa de lápis de cor com 12 cores (10 unidades), lápis preto (20 unidades), canetas (20 unidades), pacote de folha A4 (500 x 05 unidades), estojo de canetinhas 12 cores (05 unidades), giz de cera 12 cores (05 unidades), apontador (05 unidades), tesouras (10 unidades), tinta têmpera (05 unidades/06 cores), pincéis (30 unidade), borracha (10 unidades), rolo de papel pardo (02 unidade), grampeador (01 unidade), perfurador (01 unidade), cola (05 unidades).	3 Kits	R\$2.146,73	
POR GRUPOS – 308 moradores por grupo KIT EDUCAÇÃO FÍSICA: Colchonetes (30 unidades), bambolês (60 unidades), bola de vôlei (03 unidade), rede de vôlei (03 unidade), bola de futebol (03 unidade), aro de basquete (03 unidade), pula cordas (30 unidades).	3 Kits	R\$ 1.500,00	R\$4.500,00
POR GRUPOS – 308 moradores por grupo KIT MATERIAIS DIVERSOS: Linhas, agulhas, tecidos, materiais para técnicas diversas como patchwork, bordados, pintura em tecido, fuxico, tintas, materiais de consumo, latas decoradas e demais técnicas sugeridas pelas alunas. (4 conjunto de estojos de linhas, agulhas, bordados, 4 peças de tecido e materiais para técnicas de patwork, fuxico, 100 latas decoradas, 4 conjunto de tintas para tecido)	3 Kits	R\$ 2.500,00	R\$7.500,00
Certificados	300	R\$ 10,00	R\$3.000,00
TOTAL			86.440,19

2. Transporte

SERVIÇO	QUANTIDADE	VALOR	VALOR TOTAL
Deslocamentos Carro da Instituição	140 litros/mês	3,00	5.040,00
Deslocamento locação ônibus - beneficiários	15	451,00	6.765,00
Passagens transporte urbano para profissionais – 12 meses	3.300	2,60	8.580,00
Passagens transporte urbano para profissionais – 09 e 06 meses	2.400	2,60	6.240,00
Passagens transporte urbano bolsistas (06 bolsistas)	2.150	2,50	5.375,00
TOTAL			32.000,00

3. Eventos

INSUMOS	QUANTIDADE	VALOR	VALOR TOTAL
<p>POR GRUPOS:</p> <p>10 KIT LIMPEZA (KITS PARA CADA GRUPOS) 10 unidades com: desinfetante, água sanitária, esponja de aço, esfregão de aço, esponja de louça, álcool, lustra móveis, bom ar, inseticida, sapólio líquido, panos de limpeza multiuso (perfex), desengordurante, limpa vidros.</p>	30 Kits	Kit 400,00	R\$12.000,00
<p>POR GRUPOS:</p> <p>KIT BELEZA (KITS PARA OS TRES GRUPOS) Kit maquiagem 10 unidades para cada grupo: Kit maquiagem (10 batom, 10 base, 10 pó, 10 lápis de olho, 10 lápis de sobrancelha, 10 hidratante de corpo, 10 um estojo de quatro cores de sombra e 10 demaquilante);</p>	30 Kits	R\$200,00	R\$6.000,00
<p>KIT BELEZA (KITS PARA OS TRES GRUPOS)</p> <p>Kit Manicure (10 unidades para cada grupo com: (20 esmaltes, 10 lixa de unha, 10 alicate, 10 tesoura para unhas, 10 espátula para cutícula, 10 removedor de esmalte e 10 algodão).</p>	30 Kits	R\$ 200,00	R\$6.000,00
<p>POR GRUPOS:</p> <p>KIT HIGIENE (KITS PARA OS TRES GRUPOS)</p> <p>(10 unidades, 10 Escova de dentes, 10 fio dental, 10 flúor, 10 creme dental, 10 cotonetes, 10 xampu, 10 condicionador para cabelos, 10 sabonete, 10 desodorante jato seco, 10 hidratante 250 ml, 10 loção pós banho, 10 toalha de rosto, 10 pacote de absorvente, 10 talco, 10 desodorante.</p>	30 Kits	R\$400,00	R\$12.000,00
<p>Oficinas de Capacitação Técnica do Grupo Prefeitura/UNISC</p>	60	R\$ 100,00	R\$6.000,00
<p>Premiações da Gincana (medalha/camiseta/boné/sacola ecológica) 300 Certificados 32 encontros 300 medalhas, 300 camisetas, 300 bonés, 300 sacolas ecológicas, 21 encontros com Lanches e materiais para as atividades</p>	32 encontros	R\$1.000,00	R\$32.000,00
<p>Materiais de infraestrutura para os eventos (três) (toldos, cadeiras, som, etc...) 100 cadeiras em cada Evento, 5 toldos por encontro, Som e Multimídia</p>	3 eventos	R\$ 6.000,00	R\$18.000,00
	5 eventos	R\$2.000,00	

Criação da Associação (despesas jurídicas e econômicas para registro)			R\$10.000,00
- Copias de documentos com reconhecimento em cartório , Cartório Registro Estatuto em cartório, Registro de Nomeação de Diretoria, Registro no Órgão - Competente , Registro na União das Associações de Bairros, Outras despesas com registros			
Aluguel de Materiais para Gincana (5 brinquedos infláveis em cada dia)	5 eventos	R\$2.200,00	R\$11.000,00
TOTAL			R\$113.000,00

4. Material Permanente

MATERIAL	QUANTIDADE	VALOR	VALOR TOTAL
MOBILIÁRIO: 02 Mesas retangulares de PVC 50 Cadeiras PVC	02 unidades 50 unidades	R\$500,00 R\$80,00	R\$1.000,00 R\$4.000,00
EQUIPAMENTOS DE JARDINAGEM: Enxadas Vassouras de jardim Máquina de Cortar Grama 1300 Watts 220V com Recolhedor Mangueira para jardim 20 metros Aparador de Grama Terra de mato Mudas (plantas, árvores, pedras que serão sugeridas através do projeto, etc).	05 unidades 05 unidades 01 unidade 03 unidades 01 unidade 900 Kg diversos	R\$50,00 R\$20,00 R\$900,00 R\$100,00 R\$300,00 R\$2,70	R\$250,00 R\$100,00 R\$900,00 R\$300,00 R\$300,00 R\$2.400,00 R\$2.250,00
Lixeiras seletivas	04 (cores)	R\$1.250,00	R\$5.000,00
Containers para lixo	04 de 1.200l	R\$2.500,00	R\$10.000,00
TOTAL			R\$26.500,00

5. Alimentação e Hospedagem

PRODUTO	QUANTIDADE	VALOR	VALOR TOTAL
Eixo Mobilização, Organização e Fortalecimento Social Alimentação – Lanches para os encontros de Convivência Social (Encontros – Grupo I, Encontros – Grupo II, Encontros – Grupo III)	96	R\$ 190,00	R\$18.200,00
Eixo Acompanhamento e Gestão Social da Intervenção Alimentação – Lanches para os encontros por Ruas	75	R\$ 202,60	R\$15.200,00

Alimentação – Lanches para os encontros com lideranças – discussão da Associação			
Eixo Educação Ambiental e Patrimonial Alimentação para as Oficinas Alimentação na Gincana (Encontros – Grupo I, Encontros – Grupo II, Encontros – Grupo III) Fins de semana	76	R\$ 265,80	R\$20.200,00
Eixo de Desenvolvimento Socioeconômico Alimentação – Lanches para os encontros dos cursos, palestras e oficinas Alimentação – Viagens de visitação a locais com experiência	63	R\$ 293,60	R\$18.500,00
TOTAL			R\$72.100,00

6. Recursos Humanos

PROFISSIONAL NÍVEL SUPERIOR	QUANTIDADE /PERÍODO	VALOR/MÊS	VALOR TOTAL
Coordenação: Pedagoga e Advogada (08 horas/semanais) Bióloga (04 horas/semanais)	01 (12 meses) 01 (12 meses)	R\$ 2.393,21 R\$ 1.051,00	R\$ 28.718,56 R\$12.612,00 R\$41.330,56
Demais profissionais de nível superior: Assistente Social (30 horas/semanais) Assistente Social (20 horas/semanais) Pedagogo (12 horas/semanais) Educação Física (12 horas/semanais) Biólogo (08 horas/semanais) Psicólogo (06 horas/semanais) Sociólogo (06 horas/semanais) Enfermeiro/Fisioterapeuta (06 horas/semanais) Engenheiro Ambiental (04 horas/semanais) Arquiteto (04 horas/semanais) Advogado (03 horas/semanais) Economista (03 horas/semanais)	03 (12 meses) 01 (06 meses) 01 (08 meses) 01 (08 meses) 01 (09 meses) 01 (06 meses) 01 (03 meses) 01 (03 meses) 01 (06 meses) 01 (06 meses) 01 (12 meses) 01 (12 meses)	R\$4.277,40 R\$2.851,64 R\$1.859,46 R\$1.859,46 R\$1.319,56 R\$1.043,52 R\$1.097,36 R\$1.097,36 R\$890,11 R\$890,11 R\$592,58 R\$592,58	R\$153.986,75 R\$17.109,89 R\$14.875,73 R\$14.875,73 R\$11.876,04 R\$6.261,13 R\$3.292,10 R\$3.292,10 R\$5.340,70 R\$5.340,70 R\$7.111,05 R\$7.111,05
SUB-TOTAL			R\$250.472,97
PROFISSIONAL NÍVEL MÉDIO	QUANTIDADE /PERÍODO	VALOR/MÊS	VALOR TOTAL
Profissionais de nível médio: Auxiliar Administrativo (20 horas/semanais) Estagiário/Bolsista (20 horas/semanais)	04 (10 meses) 06 (06 meses)	R\$1.199,70 R\$615,77	R\$47.988,28 R\$22.168,00 R\$70.156,28
TOTAL			R\$361.959,81

Descrição dos Recursos Humanos

ANEXOS

• **Coordenação do Projeto (02 pessoas):** atuará no MINHA CASA MINHA VIDA representando a Universidade (UNISC) e o Núcleo de Ação Comunitária (NAC), com regime de 12 horas semanais durante 12 (doze) meses, tendo como funções principais a coordenação das ações que abrangem os quatro eixos: a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, c) educação ambiental e patrimonial, d) desenvolvimento socioeconômico; No planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das atividades e na confecção de relatórios das ações e no acompanhamento dos relatórios gerenciais, bem como na elaboração de documentos e elaboração das atas. É o articulador de todas as ações de mobilização, organização comunitária, de educação sanitária e ambiental que estão sob a responsabilidade da Universidade. São suas atribuições: executar e acompanhar todas as ações constantes no convênio entre UNISC e Prefeitura Municipal, zelar pelo cumprimento do convênio em seus mínimos detalhes; fazer cumprir as tarefas que são confiadas à equipe; cumprir os prazos que lhes são dados para entrega de documentos e apresentar relatório mensal de suas atividades, até o último dia de cada mês.

• **Assistente Social (04 pessoas):** atuará no Residencial VIVER BEM, 03 em regime de 30 horas semanais, durante 12 (doze) meses e 01 em regime de 20 horas durante 06 (seis) meses. Com as seguintes responsabilidades: elaborar, implementar, executar e avaliar ações de cunho educativo que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação dos moradores do empreendimento; trabalhar os eixos de: a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, fazer encaminhamentos à rede socioassistencial do município, tomar providências, prestar orientação social a indivíduo e grupos; realizar visitas domiciliares, produzir relatórios, apresentações, informativos e/ou outros documentos relativos às atividades do Departamento Técnico Social; assistir reuniões; elaborar organograma das ações sociais. Este profissional fará o acompanhamento dos Moradores do Residencial VIVER BEM onde será responsável pela identificação e resolução de problemas e atendimento das famílias. Deverá cumprir integralmente o horário estabelecido pela instituição, observando assiduidade e pontualidade e apresentar relatório mensal de suas atividades, até o último dia de cada mês.

• **Pedagogo, Educação Física (02 pessoas):** estes profissionais atuarão no residencial VIVER BEM, em regime de 12 horas semanais, durante 08 (oito) meses. Com as seguintes atribuições: Realizar atividades de natureza especializada, a fim de executar trabalhos relativos à área de habilitação profissional que envolvam conhecimentos gerais e específicos da área com ações operativas nos eixos de: a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, c) educação ambiental de planejar, organizar, executar, projetar, avaliar, ministrar cursos e palestras, sugerir, propor e acompanhar o projeto, em benefício do exercício das funções necessárias ao adequado funcionamento do residencial VIVER BEM.

• **Biólogo (01 pessoa):** este profissional atuará no residencial VIVER BEM, em regime de 08 horas semanais, durante 09 (nove) meses. Com as seguintes

atribuições: Realizar atividades de natureza especializada, a fim de executar trabalhos relativos à área de habilitação profissional que envolvam conhecimentos gerais e específicos da área com ações operativas nos eixos de: a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, c) educação ambiental de planejar, organizar, executar, projetar, avaliar, ministrar cursos e palestras, sugerir, propor e acompanhar o projeto, em benefício do exercício das funções necessárias ao adequado funcionamento do residencial VIVER BEM.

• **Psicólogo, Sociólogo (02 pessoas):** Estes profissionais atuarão no residencial VIVER BEM, em regime de 06 horas semanais, durante 06 (seis) meses e 03 (três) meses respectivamente. Com as seguintes atribuições: Realizar atividades de natureza especializada, a fim de executar trabalhos relativos à área de habilitação profissional que envolvam conhecimentos gerais e específicos das áreas com ações operativas nos eixos de: a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, c) educação ambiental e patrimonial, planejar, organizar, executar, projetar, avaliar, ministrar cursos e palestras, sugerir, propor e acompanhar o projeto, em benefício do exercício das funções necessárias ao adequado funcionamento do residencial VIVER BEM.

• **Profissional da Saúde - Enfermeiro/Fisioterapeuta (01 pessoa):** este profissional atuará no residencial VIVER BEM, em regime de 06 horas semanais, durante 03 (três) meses. Com as seguintes atribuições: trabalhará qualidade de vida, autoestima, hábitos de higiene, puericultura, orientações quanto a doenças e cuidados especialmente com crianças e adolescentes, orientação quanto as condições de higiene ambiental, cuidados com a residência, animais. Atuará na orientação quanto as doenças, vacinas e cuidados de saúde em geral. Fará encontros com os beneficiários, visitação as residências e orientações individuais e encaminhamentos quando necessários.

• **Engenheiro Ambiental (01 pessoa):** este profissional atuará no residencial VIVER BEM, em regime de 04 horas semanais, durante 06 (seis) meses. Com as seguintes atribuições: Orientação ao cuidado com o meio ambiente, lixo, utilização, reaproveitamento e reciclagem de materiais, com orientação quanto ao plantio de árvores, arbustos, e hortaliças nas residências dos beneficiários. Trabalhará com os conceitos de sustentabilidade e preservação. Fará análise das possibilidades de utilização racional do espaço com sugestão e acompanhamento de atividades.

• **Arquiteto (01 pessoa):** Este profissional atuará no residencial VIVER BEM, em regime de 04 horas semanais durante períodos variados de 06 (seis) meses. Com as seguintes atribuições: Realizar atividades de natureza especializada, a fim de executar trabalhos relativos à área de habilitação profissional que envolvam conhecimentos gerais e específicos das áreas com ações operativas nos eixos de: a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, c) educação ambiental e patrimonial, planejar, organizar, executar, projetar, avaliar, ministrar cursos e palestras, sugerir, propor e acompanhar o projeto, em benefício do exercício das funções necessárias ao adequado funcionamento do residencial VIVER BEM.

• **Advogado, Economista (02 pessoas):** Área do Direito – Atuará no residencial VIVER BEM em regime de 03 horas semanais, durante 12 meses. Com as seguintes responsabilidades nas ações que abrangem os quatro eixos: a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, c) educação ambiental e patrimonial, orientando os moradores quanto às obrigações jurídicas, aspectos legais das taxas de consumo, regras de convivência, levantamento dos inadimplentes, orientando quanto a esta situação e das consequências jurídicas, reunião de orientação buscando estratégias de soluções de forma conjunta; acompanhar as ações de inadimplência realizando esclarecimentos aos moradores orientando-os quanto aos procedimentos legais jurídicos. Na discussão, organização e criação de uma Associação de Moradores.

• **Auxiliar Administrativo (04 pessoas):** Atuarão no residencial VIVER BEM em regime 20 horas semanais, durante 10 meses. Com seguintes responsabilidades: produzir apresentações, informativos Social – Assistente e/ou outros documentos relativos às atividades do Projeto; organizar os ambientes e assistir reuniões; elaborar gráficos, tabelas, organograma das ações sociais; digitar; organizar, produzir relatórios; fazer minutas ou atas das mesmas; fazer registros fotográficos das ações do projeto; o acompanhamento dos moradores do residencial VIVER BEM onde serão responsáveis pela identificação e atendimento das famílias, entre outras atividades específicas acompanhando a Coordenação do Projeto e os Profissionais contratados nas ações que abrangem os quatro eixos : a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, c) educação ambiental e patrimonial, d) desenvolvimento socioeconômico. Deverão cumprir integralmente o horário estabelecido pela instituição, observando assiduidade e pontualidade e apresentar relatório mensal de suas atividades, até o último dia de cada mês.

• **Estagiários/Bolsistas (06 pessoas):** Atuarão no residencial VIVER BEM em regime de 20 horas semanais, durante 06 meses. Com as seguintes responsabilidades: assessorar a profissional de Serviço Social, o Departamento Técnico Social e os demais técnicos profissionais contratados; acompanhar e dar apoio nas ações que abrangem os quatro eixos: a) mobilização, organização e fortalecimento social, b) acompanhamento e gestão social da intervenção social, c) educação ambiental e patrimonial, d) desenvolvimento socioeconômico; digitar; organizar, produzir relatórios; apresentações, informativos e outros documentos relativos às atividades do Departamento Técnico Social; assistir reuniões e fazer minutas ou atas das mesmas; fazer registros fotográficos das ações do projeto; entre outras atividades específicas da área de atuações supervisionadas pelo profissional de Serviço Social. Deverão cumprir integralmente o horário estabelecido pela instituição, observando assiduidade e pontualidade e apresentar relatório mensal de suas atividades, até o último dia de cada mês.