

ARTIGOS

Imaginar a cidade, viver a cidade: reflexões sobre uma política pública urbana “em processo” e o problema da participação social

FRANCISCO PEREIRA NETO

A caracterização do problema

Desde a primeira metade dos anos 80 do século passado a sociedade brasileira vem experimentando um vivo processo de abertura democrática. A estrutura jurídica se fortalece assim como os canais de garantia de direitos se ampliam para amplos setores da sociedade. Essa mudança em relação ao período da ditadura civil-militar anterior deve-se, entre outros motivos, a participação dos movimentos sociais na formulação da Constituição brasileira de 1988.

Por outro lado, a ampliação da agenda política não é suficiente para efetivar transformações em estruturas importantes do ordenamento societário nacional e nas condições de desigualdade profunda que apresenta a sociedade brasileira. Para além do poder e da forte presença de grupos conservadores da sociedade que se expressam fundamentalmente através do poder econômico e de uma elite de funcionários dos principais postos de poder do Estado, temos a própria configuração das rotinas das instituições que acabam reafirmando essa desigualdade estrutural nas relações de dominação em nossa sociedade. Essa situação se expressa de diversas formas na vida pública do país, perpassada por controvérsias que via de regra reafirmam a ausência de equidade nas mais variadas interações da vida cotidiana.

No nosso ponto de vista, ao destacar alguns dos processos e das práticas de gestão das cidades estamos colocando o foco em fenômenos importantes para entender paradoxos e ambiguidades que impedem a efetivação de modelos de participação popular que deveriam ser fundamentais em modelos de gestão pública democrática. A expansão da cidadania e os limites de seus processos de “conversão”

da população ao ideal liberal-igualitário¹ de sociedades como a brasileira (Duarte et al 1993) devem ser também vistos e reconhecidos através das dimensões prático-ideológica que configuram os processos de gestão pública dos territórios (Gustavo et al 2012; Lopes 2006).

Neste texto pretende-se refletir sobre elementos de poder e de sua contestação através de processos de administração de territórios urbanos, mais especificamente analisando os desdobramentos de um projeto para a construção de obras de saneamento básico em um bairro periférico de uma cidade média brasileira e seus efeitos para a prática da cidadania. Esta cidade é Pelotas, tem cerca de 320.000 habitantes e fica localizada na região sul do Brasil, no estado do Rio Grande do Sul, próximo à fronteira com o Uruguai. Para além das referências democráticas da agenda política mais ampla, pretendemos investigar como essas mesmas referências aparecem em situações mais pontuais, na gestão dos dia-a-dia dos cidadãos.

Como um país democrático, há o entendimento por parte do Estado de que suas ações devem ser reconhecidas e compartilhadas em seus objetivos pelas populações que, ao serem objeto de políticas públicas, são diretamente afetadas. As políticas de saneamento básico, de promoção da saúde, de habitação, são idealmente concebidas à luz de uma prerrogativa: a de contemplar a comunidade de interessados tendo em vista seus objetivos. A ideia de participação é, assim, um ponto nevrálgico para o desenvolvimento das políticas públicas do Estado brasileiro, sendo que os desafios para sua implantação ficam mais claros quando é presente em ações que pretendem transformar o cotidiano das pessoas.

Entre os bairros pesquisados na periferia de Pelotas, vamos tomar como exemplo a realidade do Loteamento Santa Cecília, uma área com casas muito precárias localizada na encosta de um pequeno rio. Seus moradores sofrem os mais variados processos de exclusão, desde a falta de reconhecimento de seus direitos pelo poder público até a resistência dos moradores do bairro Santa Teresinha (região mais ampla da qual faz parte) que os rotulam como “os Sem Terra” – designação negativa para os habitantes do local, indicando para seus moradores a condição de *despossuídos e marginais*. É importante ressaltar que a condição de não proprietário que o estereótipo “Sem Terra” sugere não é o único demarcador para o rebaixamento moral dos moradores do Santa Cecília. Há um número expressivo de moradores com mais prestígio no bairro Santa Terezinha que também não são proprietários, mas que respondem a outros atributos considerados importantes na moralidade local: ter trabalho fixo e, especialmente, uma condição étnico-racial mais próxima às categorizações locais de “branco” são fatores que influenciam positivamente no prestígio social dos habitantes do bairro.

Diante de tantas “ausências” pressupostas pelos agentes públicos e pela moralidade local, as relações de parentesco e de vizinhança aparecem como referências importantes para a construção do sentido de “comunidade” desse lugar; ou seja, são referências para a demarcação de alianças e/ou antagonismos entre os habitantes do mesmo bairro e também dos de outros bairros e regiões da cidade. Mais do que isso, “ser uma vila”² sugere ainda a formação de grupos de fidelidade e animosidade no in-

1 Seguimos aqui a perspectiva de Duarte et al (1993) para quem as questões da expansão da cidadania nas sociedades contemporâneas estão relacionadas com as formas de “conversão” da população ao ideal liberal-individualista de cidadão e os alinhamentos e paradoxos que esses processos produzem para a efetivação dos princípios de liberdade e igualdade nessas mesmas sociedades.

2 A designação mais comum dos habitantes do Loteamento Santa Cecília ao lugar onde habitam é a de Vila.

terior de um território – a vila – e, por conseguinte, das próprias famílias que nela residem, compostas como grupos extensos constituídos não só por laços de consanguinidade, mas também de afinidade e compadrio³.

Na constituição do território habitado o que parece operar sugere a mobilidade constante dos sentidos de pertencimento. A ideia de grupo é dependente de uma fragmentação própria a constante negociação a que os habitantes da periferia são sujeitos, oscilando entre estar pertencendo a um grupo familiar, a um grupo etário (e, em alguns casos, de suas práticas ilícitas), a um bairro, a um local deste bairro. Nesta amplitude de adesões inconstantes, a família parece ser a referência de identidade mais importante, menos por sua coesão e estabilidade, e mais por sua capacidade de reagrupação. Diante de crises e fissuras, os laços consanguíneos (em especial, mas também os laços de afinidade) expressam uma força moral que via de regra restabelece o sentido de pertencimento ao grupo familiar. O habitante do loteamento Santa Cecília ocupa o lugar enquanto pertencente a um grupo familiar extenso. A legitimidade de pertencimento é dada pela relação familiar, mesmo que ele seja um morador eventual do local.

A mobilidade dos integrantes em muitas famílias observadas é comum nestes bairros da periferia da cidade. Mesmo nos lugares de ocupação antiga, há uma grande circulação de pessoas nas moradias das famílias. Normalmente os jovens e adultos circulam em busca de trabalho ou mesmo em novos lugares de moradia na cidade, muitas vezes estimulados por parentes que vislumbram a ocupação de novos locais, seja por posse de terrenos não ocupados ou mesmo pela participação em programas habitacionais do poder público. Esta possibilidade de moradia em diferentes bairros da cidade proporcionada por uma rede de parentesco ou amizade é importante para facilitar a proximidade dos locais de trabalho ou mesmo para resolver crises ou desavenças eventuais nos grupos familiares, o que obriga a mudança definitiva ou transitória de endereço. O que se percebe é que mulheres mais maduras, já mães e avós, normalmente mantêm um domicílio fixo, cuidam das crianças mais novas do grupo familiar, não necessariamente com a presença dos pais consanguíneos. Os jovens adultos precisam “ganhar a vida” e isso muitas vezes implica a necessidade de deixar os filhos aos cuidados dos parentes. Essas crianças, mesmo sem os pais, se beneficiam da intensa rede de relações com parentes e vizinhos⁴ que constituem efetivamente esses locais como de moradia, com laços afetivos importantes com o território, o que leva aos indivíduos adultos retornarem a esses lugares quando em situação de muita desestrutura em suas vidas: perda do trabalho, separação matrimonial, problemas com a polícia, etc. (Fonseca; Neto, 2015).

O acesso desta população aos “investimentos” sociais normalmente é feito pela intermediação de lideranças do bairro que, por sua vez, mantém relações personalistas com políticos que “levam as queixas” dos moradores até os representantes do poder executivo. Essas lideranças locais normalmente

3 Nas décadas de 80 e 90 do século passado temos no Brasil importantes estudos sobre a posição estrutural das relações familiares na configuração dos grupos populares brasileiros. Estes estudos descrevem e fundamentam teoricamente a realidade encontrada no bairro Santa Teresinha nos dias de hoje. Entre os principais autores estão Duarte (1988); Fonseca (1995; 2004) e Sarti (2005).

4 Como exemplos sobre a especificidade de práticas sociais e das formas de habitar de espaços periféricos das cidades brasileiras, podemos citar Fonseca (1995) que mostra como, na estrutura familiar dos grupos populares de “vilas” porto-alegrenses, a “circulação de crianças” é uma prática de socialização e de cuidado praticado entre grupos de parentela extensa. Para entender as relações no contexto da periferia na sua dimensão espacial, o trabalho de Ferreira dos Santos e Vogel (1985) demonstra como as formas de habitar de um bairro periférico da cidade do Rio de Janeiro subverte o princípio espacial da separação entre o público e o privado, a qual orienta a visão funcional das cidades dos planejadores urbanos no Brasil.

demonstram um maior conhecimento das condições de vida local e uma sensibilidade com seus problemas. Porém, muitas vezes as demandas locais deixam de ser prioritárias para essas lideranças pois as mesmas acabam sendo representantes dos interesses de políticos da região no local. Essas relações, pautadas pela disputa de prestígio pessoal (da liderança diante da localidade, do político diante dos eleitores) acabam produzindo relações personalistas, produzindo uma relação ambígua entre a defesa das demandas coletivas e a defesa de demandas de indivíduos que pretensamente representariam a coletividade.

Outras formas de conexão dos habitantes de Santa Cecília e dos bairros periféricos aos benefícios da cidadania se dão pela intermediação da ação religiosa, especialmente da Igreja Católica, que procura manter as “comunidades” da paróquia local sob a proteção da ação da caridade cristã. Porém, a adesão ao catolicismo é algo cada vez menos presente nas periferias brasileiras e a própria igreja católica não tem mostrado muito interesse em intensificar seu compromisso com os pobres nos últimos anos. A tentativa de uma parceria entre a pastoral da criança⁵ da paróquia local e a equipe do TSA⁶ da prefeitura para promover um trabalho socioeducativo com as crianças do loteamento se mostrou infrutífero. As militantes religiosas (em sua grande maioria mulheres) tinham receio em entrar no loteamento Santa Cecília por este constituir-se no imaginário dos bairros vizinhos como um local violento.

Enfim, a dificuldade de “representação” dos habitantes de Santa Cecília reflete a dificuldade das periferias nas esferas que governam as cidades na democracia brasileira. Desde a Constituição de 1988 há um investimento cada vez maior na criação de conselhos e órgãos de participação popular com avanços consideráveis. Por outro lado, a falta de entendimento entre agentes do poder público e de habitantes da periferia de Pelotas sobre o que significa as ações participativas mostra que a presença nominal de conselhos nas regiões da cidade não garante a ação participativa. A “agência” precisa ter significado na experiência diária e plural dos habitantes das cidades. Há uma produção relevante na antropologia brasileira sobre a realidade dos grupos populares ou classes populares (Duarte, 1988; Fonseca, 1995; Sarti, 1996) mostrando a especificidade de sua estrutura sócio organizacional, de seus sistemas de valores, de seus princípios relacionais. Estes estudos são importantes para mostrar que nos espaços marginalizados há vida criativa, produção artística, econômica, princípios morais, etc.; não somente desestrutura e violência.⁷

Ao trazermos a atenção de estudo para a relação entre os gestores públicos (governamentais e não governamentais) e os habitantes das periferias da cidade, queremos dar ênfase para a necessidade de desnaturalização dos padrões e dos instrumentos de governança da cidade. Pretendemos mostrar que as relações de poder inerentes às ações de gestão da cidade são fortemente influenciadas pela forma como a cidade e seus territórios são imaginados e reconhecidos como espaço de intervenção. Aqui nos

5 A Pastoral da Criança é um programa de âmbito nacional da igreja católica que se dedica a promover ações de proteção a crianças e adolescentes de baixa renda.

6 Trabalho Sócio Ambiental/TSA faz parte de uma gama de projetos públicos que visam promover a participação da população junto às ações do Estado. A configuração do projeto em Pelotas será explicada mais tarde.

7 Numa perspectiva semelhante, mas dando ênfase as relações dos grupos como próprias ao espaço das periferias urbanas temos os trabalhos pioneiros de Zaluar (1985), Magnani (1998; 2012) e Caldeira (2000). A eles seguiu uma extensa e qualificada produção na antropologia brasileira sobre espaços e grupos de periferia, sobre os quais não temos espaço de tratar aqui (e por tal tarefa não ser o objetivo deste texto).

colocamos em sintonia com autores como Agier (2011) e Magnani (2012) e seus esforços de pensar a cidade a partir da experiência de seus habitantes e não a partir de modelos teóricos e/ou administrativos que pretendem defini-la por uma representação abstrata que desconsidera a condição criativa de seus habitantes (Segato 2005). Também seguimos a proposta de Bevilaqua & Leirner (2000) que defende para os estudos brasileiros uma antropologia “urbana” que se importe em desenvolver uma “antropologia dos setores do Estado”⁸.

A seguir pretendemos trazer uma breve reflexão sobre as dificuldades de implantação de uma “política pública participativa”. O objetivo é demonstrar o processo de constituição da ação no âmbito do gestor público, assim como as incertezas que envolvem a construção do sentido de participação na condução das ações a partir do poder público.

Constituindo uma intervenção social: o problema socioambiental⁹

Ente os anos de 2011 e 2013 estavam em curso na cidade de Pelotas/RS algumas ações que procuravam desenvolver a participação das comunidades nos projetos de intervenção urbana, muitas delas integradas ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)¹⁰, promovido pelo Governo Federal. De forma programática, os projetos que possuem financiamento do Governo Federal através do Ministério das Cidades indicam a necessidade de participação da comunidade que serão afetadas por suas ações.

As obras de saneamento básico (coletoras de esgoto doméstico para tratamento) na região de Três Vendas e Santa Teresinha, em Pelotas, foram projetadas e estavam sendo executadas pelo SANEP (Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas) com recursos do Ministério das Cidades do Governo Federal. Porém, para que os recursos para as obras fossem liberados era preciso que os gestores não só estimulassem o acompanhamento da comunidade das obras, como desenvolvessem ações educativas e de promoção da cidadania (ver Lei N°11.445 de 5 de janeiro de 2007 e o Estatuto das Cidades, do Ministério das Cidades). Assim está no *site* para informação, publicidade e acompanhamento do trabalho socioambiental (TSA) vinculado a essas obras de intervenção urbana:

“O Trabalho Técnico Socioambiental (TSA) é um projeto do SANEP que executa ações educativas e de mobilização social visando à participação da comunidade nos processos referentes à realização das obras de saneamento na cidade de Pelotas”. (<http://tsapelotas.blogspot.com.br/>, acessado em 22-05-2014)

8 Para Bevilaqua & Leirner (2000: 110): “...enquanto certa vertente da antropologia ‘urbana’ se preocupa em estabelecer artificialmente uma continuidade empírica entre a etnologia e os estudos urbanos, mantendo-se ao mesmo tempo distante do patrimônio teórico da antropologia clássica, assumimos que o mais interessante seja construir, no campo dos estudos ‘urbanos’, uma continuidade produtiva com as formulações teóricas mais fundamentais da disciplina, desenvolvidas a partir de seus contextos tradicionais de pesquisa”.

9 A discussão sobre as questões socioambientais não são tema central deste texto e quando são referidas o são na sua relação com as políticas públicas urbanas e tendo como referência os trabalhos de Ferraro e Sorrentino (2005), Gustavo et al (2012), Lopes (2006) e Tasks (2012) sobre o tema.

10 O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), programa do governo federal, iniciou-se em 2007, visando a “execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país”. Trata-se de um projeto de alcance nacional para implementar “investimentos em setores estruturantes no país”. (<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>)

A base de reflexão aqui é, portanto, o TSA e a constituição das interações desta política pública com as populações envolvidas por suas ações. Como já foi colocado, nosso interesse é perceber como a “gestão da participação” vai sendo constituída neste caso para, em trabalhos futuros, refletir sobre como essas ações são assumidas e/ou “controladas” pela população envolvida. É verdade que o contato com a população envolvida com as obras sempre esteve presente no transcorrer da pesquisa, sendo inclusive o balizador das várias mudanças que ocorreram nos processos que envolviam a “construção da participação”, como veremos a seguir. Porém, ainda não temos dados suficientes para lidar com a perspectiva dos moradores dos bairros sobre as obras e as ações da prefeitura. Está prevista uma abordagem etnográfica mais sistemática em bairros envolvidos nas ações, para que possamos refletir sobre os elementos articulados pelos moradores na interação com as ações desse projeto de intervenção. De momento, o indicado é trazer algumas situações do processo “constituição da intervenção social” levado à frente pela equipe do TSA.

Um breve histórico: a intervenção em processo

A assistente social Elaine¹¹ passa a integrar o quadro de funcionários do SANEP em 2011, quando é aprovada em concurso público para trabalhar no setor de proteção à saúde do trabalhador do referido órgão público. Neste mesmo ano ela é designada para coordenar o projeto socioambiental que atende a exigência técnica na implantação de empreendimentos com intervenções na estrutura de saneamento básico em bairros da cidade, realizadas por meio de programas do Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, “onde deverão ser priorizadas atividades vinculadas às macro ações: educação ambiental e sanitária” (<http://tsapelotas.blogspot.com.br>). Os trabalhos do TSA/SANEP começam a ser efetivamente desenvolvidos em 2012 com a parceria de ONG’s e Universidades. O objetivo do projeto é promover a participação da população na condução de obras de saneamento urbano, as quais trazem modificações no seu espaço de habitação. Além desta tarefa, o TSA se responsabiliza em desenvolver ações de promoção da cidadania nas regiões de alcance das obras de saneamento.

Para entender a implantação do TSA é importante reconhecer duas condições para o mesmo se desenvolver da forma como ocorreu. Em primeiro lugar, reconhecer a condição secundária ou periférica que as “ações participativas” tinham para os gestores públicos que estão à frente do SANEP. O diretor à época é um engenheiro, empresário da construção civil da cidade, que, de muitas formas, deixava claro que o saneamento público se fundamenta na construção de edificações. Em sua perspectiva e de uma elite de técnicos da prefeitura – engenheiros em sua maioria –, a solução para os problemas de saneamento da cidade são os recursos a serem empregados em edificações com tecnologia avançada. Essa visão dá pouca importância para o trabalho de técnicos que pensem que o saneamento é algo que se realiza também através da percepção e da ação dos habitantes sobre os seus espaços de vida na cidade. Aqui a noção de “planejamento” sobrepõe-se a visão de “participação” nos processos de intervenção da

11 Nome fictício.

cidade¹². Através desta lógica se estabelece também uma hierarquia de importância entre as ações necessárias e as ações dispensáveis para a produção dos resultados perseguidos pela gestão pública, a qual é estendida para a percepção da importância dos diferentes técnicos que desenvolvem cada uma das ações. Do ponto de vista prático, a visão do “planejamento” concebe que a importância dos técnicos da área socioambiental é a de promover ações de sensibilização junto à população atingida pelas obras para que não sejam colocados maiores empecilhos para a execução das mesmas. Do ponto de vista político-financeiro, tratava-se de garantir um procedimento que não obstaculizasse a liberação dos recursos do governo federal para construir as edificações. Se, por um lado, havia uma posição secundária das ações ambientais e “participativas” no desenvolvimento do projeto de saneamento básico; por outro lado, essa pouca importância institucional permitiu uma grande autonomia na condução das ações que procuravam promover a participação da comunidade no âmbito deste mesmo projeto.

Ao ser designada para coordenar as ações do TSA/SANEP, Eliane trouxe consigo sua formação acadêmica no Serviço Social e uma experiência anterior de trabalho profissional assessorando o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)¹³. Portanto, a “sensibilidade profissional” de Eliane forja-se numa trajetória de formação profissional e política que reconhece e enfatiza a importância dos movimentos sociais na constituição de uma sociedade democrática. Parece-me que essa característica é muito importante para entender o andamento do TSA/SANEP, pois no transcurso da execução do projeto Elaine vai produzindo uma crítica ao andamento das obras de saneamento e uma autocritica sobre o significado de suas ações na coordenação do TSA. Mesmo reconhecendo a importância do incentivo da participação comunitária exigido pelo governo federal, ela percebe que o quê é indicado pelas orientações do governo federal para que tal participação ocorra é pouco efetivo. Muito cedo sente as consequências das diferenças de perspectiva sobre o projeto vinda da diretoria do SANEP e a gestada nas ações do TSA sob sua coordenação. O trunfo de Elaine é a importância central do TSA para a liberação dos recursos para as obras de saneamento.

À frente do TSA, Elaine tratou de constituir uma “competência” para desenvolver as ações do projeto. Evidentemente, um trabalho socioambiental teria que ter como eixo o desenvolvimento das ações em torno de questões ambientais, além das de mobilização comunitária. No material vindo do governo federal para orientar o trabalho havia a indicação de metodologias que necessariamente exigiam o apoio de outros grupos profissionais. Como desenvolver um biomapa? Como conduzir processos de educação ambiental? Esses desafios a levaram a entrar em contato com vários grupos e instituições com competências diversas. Foram contatadas ONG’s que trabalhavam com mobilização comunitária e educação ambiental; universidades que contassem em sua estrutura com formações que

12 Varela, ao comentar questões que evoluem o planejamento urbano no Brasil, nos propõe a seguinte reflexão: “Na cultura brasileira, a participação assume a forma de um sentimento de participação, como esta instância que deve operar a conciliação e dissolver a oposição entre a esfera técnica do planejamento e o ‘povo participante’, de maneira análoga ao uso tático-instrumental da forma de ‘religião’ pelos positivistas da Religião da Humanidade, como um sistema retórico-comunicacional de eficácia comprovada, cujas formas, ‘emotivas’ e ‘sentimentais’, se devem preservar, emprestando-lhes os conteúdos modernos-modernizadores do planejamento. Neste sentido [...] Comte, o criador desta religião sem deuses – exceção da ‘humanidade’, auto cultuada – também teria esboçado, ainda na primeira metade do século XIX, a ideia, ‘tão atual’, de planejamento” (2011:323). Para uma crítica a essa visão de planejamento e, em especial, de planejamento urbano, ver o texto clássico de Jacobs (2014).

13 O MST é um dos principais movimentos sociais organizados do Brasil e que desde o início da abertura democrática na década de 80 do século passado atua pela defesa da reforma agrária no país.

pudessem dar conta das exigências do TSA (cursos de Engenharia Sanitária e Ambiental, Serviço Social, Comunicação Social, Ciências Sociais e Geografia); profissionais e funcionários de outros órgãos da administração pública que pudesse dar suporte às ações do projeto. Enfim, é significativa a extensão das parcerias buscadas pela coordenadora para desenvolver as ações do TSA.

Acho importantes alguns comentários sobre a “metodologia” formulada por Elaine e seus assessores mais próximos para constituir os atores que viriam, de diferentes formas, participar das ações do projeto. O ponto de partida para os contatos foi, como já colocado, o quadro de competências que poderiam dar conta das ações indicadas pelas orientações do governo federal. As ONG’s que trabalhavam com questões ambientais e com mobilização comunitária, assim como o curso de Engenharia Sanitária e Ambiental, eram parcerias a serem buscadas, uma vez que a prefeitura não apresentava recursos humanos para cumprir as exigências do projeto. Porém, a insistência na parceria com ONG’s e a academia já apresentam a convicção da equipe em investir em campos de competência que poderiam qualificar as ações do projeto, para além de uma gestão burocrática do mesmo¹⁴.

Portanto, além dos suportes “óbvios”, a coordenadora trouxe para o projeto pessoas vinculadas a sua rede de relações, pessoas/profissionais que “tivessem alguma coisa a ver” (nas palavras de Elaine) com os desafios que o projeto trazia. O resultado desta “metodologia” é uma abertura das atividades do projeto ao escrutínio e à perspectiva de uma série de pontos de vista. Ao avaliar a natureza do contato com essa diversidade de perspectivas e de seus *modus operandi*, a coordenadora do projeto foi configurando as parcerias que estariam mais próximos do que ela imagina como objetivos a serem alcançados com as ações do projeto. Com esta metodologia vigorando nestes dois anos de projeto muitas instituições e pessoas passaram pelo mesmo, algumas com mais outras com menos permanência. O que se tornou claro é que o critério para a maior ou menor permanência passou a ser uma convicção construída no transcorrer do projeto sobre os tipos de ação que teriam maior ou menor potencialidade de constituir uma efetiva “participação” da população nos processos de intervenção urbana.

Como resultado dos contatos iniciais com essa diversidade de atores, as primeiras ações com a população das regiões da cidade envolvida com as obras de saneamento deram-se sob o foco da defesa do meio ambiente e na articulação de um discurso ecológico com base técnico-científica. Foram feitas parcerias do TSA com duas ONG’s da cidade que trabalham com questões ambientais e de mobilização comunitária (AMIZ e Uniperiferia) e algumas oficinas de capacitação ministradas por estudantes de pós-graduação do curso de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Pelotas. Junto com a equipe de estagiários do SANEP, formada por alunos/as do curso de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas e de Comunicação Social da UFPEL (todos tendo Elaine como supervisora), foi formado o Coletivo Educador¹⁵ que passou a fazer a intermediação entre a

14 Para entender a gestão dos projetos de intervenção social e sua eficácia, é interessante informar que a prestação de contas e o relatório das ações do TSA eram feitas a uma funcionária da Caixa Econômica Federal (um banco público) habituada às rotinas de uma instituição financeira de crédito, e pouco familiarizada com o desenvolvimento de projetos na área social. No caso do TSA, a aceitação dos relatórios sempre passa por um trabalho exaustivo de convencimento da coordenadora sobre a pertinência das ações praticadas.

15 Coletivo Educador, segundo Ferraro Júnior e Sorrentino (2005:59), é “(...) a união de pessoas que trazem o apoio de suas instituições para um processo de atuação educacional em um território”.

empresa contratada pelo SANEP para executar as edificações previstas pelo projeto de saneamento e a população local.

Durante esse período as reuniões de trabalho produziram a convicção em torno de duas ações a serem realizadas: a constituição de comissões de moradores para o acompanhamento das obras do Coletor Geral (CG3) e da Estação de Tratamento de Esgotos Novo Mundo, projetados para a região de Três Vendas; e o desenvolvimento de ações de educação ambiental com a população local.

As atividades se concentraram no Bairro Santa Teresinha e efetivamente foi realizado o trabalho de “mapeamento de lideranças e instituições” da região através do Coletivo Educador. Foram organizadas comissões de moradores para acompanhar as obras e em vários momentos foram feitas mediações entre os moradores e técnicos da empresa contratada para as obras, assim como entre moradores, a diretoria e técnicos do SANEP. Essas ações trataram sempre de questões muito pontuais, próprias à gestão das obras das edificações: a autorização oficial de moradores para que as obras passassem em seus terrenos; o comprometimento da construtora em restabelecer a pavimentação de uma rua com a mesma qualidade que havia antes das obras, feita com recursos dos próprios moradores etc. Neste caso, o TSA cumpria o que era esperado pela direção do SANEP, ou seja, garantir a colaboração dos moradores com as obras, mesmo diante dos problemas recorrentes. Esta “gestão” não se deu sem conflitos e, nesse aspecto, a liderança de Elaine foi importante, assim como a ação de alguns dos integrantes das ONG’s do Coletivo Educador. Aqui, mais uma vez, as ações levaram a uma seleção de pessoas que se mantiveram para dar prosseguimento ao TSA.

O Coletivo Educador, que mantinha certa dispersão sobre as ações empreendidas junto à comunidade, também produziu um vasto material com imagens, entrevistas com moradores, filmagem de eventos (como a decisão do campeonato de futebol “de várzea” da região, vencido pelo clube local, o Santa Teresinha), que foi importante para uma aproximação da realidade local. Porém, na avaliação de Elaine, não produziram uma aproximação efetiva com a população local, ao ponto desta relação abrir caminho para uma ação efetiva dos moradores nas políticas públicas que estavam sendo implantadas na região. A participação dos moradores ficou praticamente limitada pela ação nas comissões de minimização de danos que as obras (já definidas de antemão pelo planejamento dos técnicos da prefeitura e da construtora) produziam aos espaços habitados. Este tipo de ação não difere muito das praticadas tradicionalmente pelas lideranças locais. Algumas delas participaram ativamente das comissões, pois procuravam manter seu prestígio entre os moradores.

Essa avaliação não impede de se reconhecer que houve uma ampliação do conhecimento da realidade local. Na convivência com lideranças locais e moradores tomou-se conhecimento da existência dos “Sem Terra”, ou seja, um grupo de moradores que viviam às margens da “sanga”¹⁶ que atravessa o bairro Santa Teresinha. São os moradores do que se denomina no bairro como “loteamento Santa Cecília”, o qual não tem nenhum registro de sua existência na prefeitura de Pelotas.

Reconstituindo a intervenção: o problema da invisibilidade

16 Curso de água que mantém um fluxo incerto, podendo secar em alguns períodos.

A insatisfação de Elaine e dos integrantes mais próximos de sua equipe com o trabalho das ONG's originava-se da percepção de incapacidade das ações propostas em promover uma participação efetiva dos habitantes locais. Na avaliação deles era fundamental uma aproximação e um reconhecimento mais efetivo das pessoas e da realidade dos locais de interferência do projeto de saneamento. O seu interesse maior era dar "visibilidade" para os moradores de locais como o loteamento Santa Cecília, ampliando a percepção de sua presença diante dos gestores públicos.

No mesmo período das atividades do Coletivo Educador, Elaine e sua equipe de estagiários do Serviço Social deram início a um trabalho de cadastramento das famílias do loteamento Santa Cecília. A princípio, o objetivo do trabalho era conhecer as famílias do loteamento e o nível de acesso que estas famílias tinham aos programas de garantia de direitos sociais. Porém, os alunos foram orientados a não se limitarem aos questionários e a produzirem entrevistas e diários de campo durante o contato com os integrantes das famílias. Fui convidado a desenvolver algumas oficinas sobre etnografia e suas técnicas de coleta de dados com a equipe de estagiários do SANEP. Neste ponto, Elaine já se mostrava muito interessada em leituras sobre Antropologia e sobre abordagens antropológicas de fenômenos ambientais e urbanos. Esse seu movimento decorre de uma avaliação negativa sobre a "externalidade" das ações promovidas pelas ONG's e pelos atores acadêmicos, sem capacidade de promover o envolvimento dos habitantes locais através das ações "participativas" propostas.

A crítica a essas ações pode ser exemplificada por uma das últimas iniciativas do TSA em conjunto com as ONG's conveniadas. Foi estabelecida uma parceria com uma jornalista indicada por um integrante do Coletivo Educador para que a mesma promovesse ações de educação ambiental sob uma perspectiva "participativa". O objetivo foi desenvolver com as crianças do loteamento Santa Cecília e adjacências uma oficina de comunicação voltada para a educação ambiental. A ideia era instrumentalizar as crianças com a utilização de máquinas fotográficas, câmeras de filmagem e gravadores, para que elas reportassem a vida nos seus locais de habitação. Elaine mostrou-se especialmente interessada na possibilidade de o trabalho dos alunos expressarem o ponto de vista deles sobre o lugar onde moram. O projeto foi intitulado "Jornaleco da Sanga" e tinha como tema principal reportar a relação dos habitantes do Santa Cecília com a sanga que atravessa seu lugar de moradia. A relação da "sanga" com as crianças e suas famílias foi vista como uma estratégia importante para acessar a perspectiva dos moradores sobre o seu espaço de convivência e, desta forma, qualificar a interlocução com a população local sobre a constituição do território local.

A esperança de Elaine foi proporcional a sua decepção com o projeto quando avalia sua condução. O formato que fora pensado como um meio de acessar a perspectiva dos moradores acabou retratando um olhar externo, conduzido por uma visão externa sobre o que é o bairro e sua relação com os problemas ambientais. O trabalho não ultrapassou a reportagem panorâmica sobre as questões ambientais que envolvem o bairro, já produzida pela produção midiática do Coletivo Educador. Na

avaliação da coordenadora as crianças aparecem mais como um cenário para legitimar a reprodução de uma narrativa ideológica sobre ecologia, pouco aberta a outras percepções sobre o ambiente¹⁷.

A reação de Elaine se intensificou porque esse pensamento ecológico do tipo “meio ambiente sem pessoas” articulava os argumentos da direção do SANEP sobre os destinos do entorno da sanga do bairro Santa Teresinha. Diante de recursos financeiros advindos de um processo judicial de reparação ambiental que o SANEP deveria praticar na região, o diretor do órgão desejava aplicá-lo na construção de uma ciclovia às margens da sanga. A proposta desta iniciativa mostrou-se completamente despropositada para a equipe do TSA, reforçando a ideia de que a direção do órgão não tinha nenhum conhecimento sobre as condições de vida dos habitantes do local. Ou, numa perspectiva mais pessimista, esta proposta estaria sustentada por um conjunto de ações que previam a construção de um condomínio horizontal de classe média/alta numa área contígua a margem oposta da sanga, se tivéssemos como referência a do loteamento Santa Cecília. A equipe do TSA defendia um processo de reurbanização “sustentável” do entorno da sanga, com a manutenção e qualificação do espaço habitado pelos moradores das margens da sanga. Os mesmos que para o diretor do SANEP eram causa da poluição do córrego de água.

Enfim, é interessante notar como durante esse período de desenvolvimento das ações do TSA houve uma mudança de perspectiva sobre o princípio da “participação”. A ênfase inicial é na mobilização de saberes sobre a realidade socioambiental e sobre participação comunitária que servem como base para a constituição de modelos de ação formalizados, que buscam um ordenamento de procedimentos que possibilitem uma ação eficaz para alcançar os objetivos pretendidos; ou seja, promover a participação comunitária na implantação de políticas públicas e desenvolver o sentido de cidadania na população alvo. Porém, durante o desenvolvimento das ações, essas apresentam pouca abertura para a expressão de ideias, desejos e conhecimento dos habitantes dos locais onde estavam sendo implementadas. Paradoxalmente, a pouca importância dada às ações de promoção da participação comunitária por parte da direção do projeto de saneamento básico oferece uma autonomia considerável para a responsável pela implantação dessas mesmas ações. A trajetória profissional de Elaine e seu estilo pessoal de liderança faz com que a orientação do trabalho se afaste dos modelos propostos pelas instituições governamentais e passe a experimentar novos métodos de ação. A preocupação deixa de estar voltada para a aplicação dos modelos formais sugeridos pelas instituições governamentais e volta-se para a estruturação de ações que potencializem a interlocução com os moradores das localidades beneficiadas pelas obras de saneamento. Essas ações deixam de “ensinar” a cidadania e voltam-se para o desvelamento das cidadanias fragilizadas, com parco reconhecimento de sua condição de habitantes da cidade.

17 As avaliações de Elaine sobre o projeto “Jornaleco da Sanga” vêm informadas por sua experiência nas atividades do Coletivo Educador na promoção da participação comunitária e pelas leituras e reflexões críticas sobre o discurso ambiental desenvolvidas na disciplina do mestrado em Antropologia.

Considerações finais

A proposta de refletir sobre o estabelecimento de uma política pública “em processo” permite a identificação de uma série de elementos que a compõe e que são importantes para identificar as dinâmicas e os modelos de ação que acabam efetivando o reconhecimento do espaço urbano habitado.

Este ponto de vista permite perceber que a visibilidade ou a invisibilidade de indivíduos e grupos que habitam a cidade, a legitimidade como cidadão que os mesmos alcançam ou não alcançam, está relacionada às relações de poder presentes no desenvolvimento das formas de “constituir” a cidade e seus cidadãos. Creio que conexões e rupturas no espaço vivido podem ser mais bem entendidas se nos atentarmos à forma e a dinâmica de algumas relações entre o poder público e as coletividades. Alguns pontos a serem destacados são: 1) a imposição da lógica do “planejamento” e de sua expressão burocrática na definição das ações produzidas pelas políticas públicas do Estado, assim como a capacidade desta lógica constituir a normatização dos espaços habitados na cidade; 2) o lastro de ação e de influência da pessoalidade na redefinição dessa lógica do “planejamento”, própria às políticas públicas no Brasil; 3) a influência das “categorias de entendimento” e de ação (consciência ecológica; comportamento saudável; educação cidadã) sobre a realidade coletiva na conformação das posições de poder dos diferentes grupos e indivíduos que compõe o território da cidade¹⁸; 4) a necessidade de se atentar para a natureza multifacetada das ações do Estado e às possibilidades e limites de se constituírem “afinidades eletivas” de suas ações com demandas de diferentes grupos da sociedade. Em termos de gestão de políticas públicas, diríamos que tão importante como conhecer os elementos de poder presentes nos procedimentos burocráticos de gestão e as “concepções de realidade” que eles engendram, é reconhecer que, na sua aplicação, estas “concepções de realidade” estão em disputa. A ação dos projetos de intervenção não pode ser entendida se não reconhecermos o jogo entre a normatização e as subjetividades que as colocam em movimento. A pessoalidade é intrínseca a ação burocrática.

Por último, este estudo pretende estimular a reflexão sobre as possibilidades e os limites da contribuição de abordagens qualitativas (etnografia, cartografia) na aproximação da lógica da ação das políticas públicas da experiência específica de indivíduos e grupos que habitam a cidade, tensionado a exclusividade das lógicas homogeneizadoras que normalmente conduzem o conhecimento de gestão das cidades brasileiras. Estamos a favor de princípios de apreensão da realidade que destaquem a diversidade dos modos de habitar a cidade e a da constituição de um novo mapa da cidade, sobreposto aos mapas “descarnados” que prosperam na “consciência” da gestão pública.

Francisco Pereira Neto é doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor do bacharelado em Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGAnt) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

18 Sobre este último aspecto é importante estar atento aos “saberes” envolvidos na constituição das técnicas de intervenção na cidade, tal como Foucault sempre chamou a atenção ao tratar das estruturas de poder nas sociedades modernas (Rabinow 1999).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGIER, M. 2001. *Antropologia da cidade: lugares, situações, movimentos*, São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- BELIVAQUA, C.; LEIRNER, P.C. 2000. “Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro”. *Revista de Antropologia*, São Paulo, USP, 43(2), pp.105-140.
- CALDEIRA, Teresa Pires. 2000. *Cidade de Muros – crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp.
- DUARTE, L.F.D. 1988. *Da vida nervosa nas classes trabalhadoras*, Rio de Janeiro: J. Zahar Editor.
- DUARTE, L.F.D.; BARSTED, L.L.; TAULOIS, M.R.; GARCIA, M.H.. Vicissitudes e limites da conversão à cidadania nas classes populares brasileiras. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 2, pp.22-31, jun. 1993.
- FERRARO JÚNIOR, L.A.; SORRENTINO, M. 2005. “Educação ambiental como política pública”. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.3, n.2, maio/ago.
- FERREIRA DOS SANTOS, Carlos; VOGEL, Arno. 1985. *Quando a rua vira casa: A apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro*. (3ª edição). São Paulo: Projeto, 1895.
- FONSECA, A.; NETO, F.P. 2015. “Modos de Habitar: referências culturais na constituição dos territórios periféricos em Pelotas/RS – Brasil”. XI Reunión de Antropología del Mercosur, 30 de noviembre a 4 de diciembre de 2015, Montivideo/Uruguay.
- FONSECA, C. L. W. 1995. *Caminhos da adoção* (2ª ed.) São Paulo: Cortez.
- _____. 2004. *Família, Fofoca e Honra: etnografia de relações de gênero e violência em grupos populares* (2ª edição) Porto Alegre, UFRGS Editora.
- GUSTAVO, C.; GRINBERG, S.; GUTIÉRREZ, R. A. .2012. “Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la región metropolitana de Buenos Aires”. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo (XV) 2, mai./ago, pp. 173-194.
- JACOBS, J. 2011. *Morte e vida de grandes cidades* (3ª ed.) São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- LOPES, J.S. 2006. “Sobre processos de ‘ambientalização’ dos conflitos e sobre dilemas da participação”. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, (12)25, jan/ago, pp.31-64.
- MAGNANI, J. G. 1998. *Festa no pedaço: cultura popular e lazer na cidade* (3ª edição) São Paulo: Hucitec/Unesp.
- _____. 2012. *Da periferia ao centro: trajetórias de pesquisa em Antropologia Urbana*, São Paulo: Editora Terceiro Nome.

RABINOW, P. 1999. "Sujeito e governamentalidade: elementos do trabalho de Michel Foucault" in Biehl, J.G. (dir.), *Antropologia da razão: ensaios de Paul Rabinow*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. pp. 27-53

SARTI, C. A. 2005. *A família como espelho*. Um estudo sobre a moral dos pobres (3ª edição). São Paulo: Editora Cortez.

TASKS, J. 2012. "A percepção do invisível: uma contribuição para a compreensão do conceito moderno de energia a partir da perspectiva do habitar" in Steil, C.A.; Carvalho, I.C.M (dirs.), *Cultura, percepção e ambiente: diálogos com Tim Ingold*. São Paulo: Ed. Terceiro Nome. pp. 49-67.

VARELLA, A. 2011. "O dever de cidadania: políticas públicas de planejamento urbano e participação popular no Brasil" in Cefai, Daniel et all (dir.) *Arenas Públicas: por uma etnografia da vida associativa*. pp. 321-345. Niterói/RJ: Ed. UFF.

ZALUAR, Alba. 1985. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense.

IMAGINAR A CIDADE, VIVER A CIDADE: REFLEXÕES SOBRE UMA POLÍTICA PÚBLICA URBANA “EM PROCESSO” E O PROBLEMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Resumo: Este texto busca refletir sobre o desenvolvimento de um projeto de intervenção que traz como questão central o problema da participação de grupos das periferias urbanas nas ações públicas de constituição do espaço habitado em cidades brasileiras. O objetivo é pensar a partir das ações de agentes públicos no âmbito de um Trabalho Técnico Socioambiental (TSA). Esses agentes são responsáveis por projetos de intervenção no espaço urbano onde há a exigência legal de implantação de processos participativos para o acompanhamento dos trabalhos. Pretendemos mostrar que as relações de poder inerentes às ações de gestão da cidade são fortemente influenciadas pela forma como a cidade e seus territórios são imaginados e reconhecidos como espaço de intervenção. A intenção é entender a lógica de constituição destas ações e sua capacidade de dialogar com as perspectivas da população envolvida sobre suas próprias condições de habitação na cidade.

Palavras-chave: políticas públicas, participação, cultura, periferia urbana.

IMAGINING AND LIVING THE CITY: REFLECTIONS ON A URBAN PUBLIC POLICY “IN PROGRESS” AND THE PROBLEM OF SOCIAL PARTICIPATION

Abstract: The present text aims to reflect on the development of an intervention project which focuses on the problem of participation of groups from the urban outskirts in public actions concerning the constitution of space in Brazilian cities. The purpose is to think about the actions of public agents in the scope of Social-Environmental Technical Work. These agents are responsible for intervention projects in the urban space where there is the legal demand of implementing participative processes to follow up such work. We intend to show that the power relations inherent in city management actions are strongly influenced by how the city and its territories are imagined and recognized as an intervention space. The intention is to understand the logic of the constitution of such actions and its capacity to discuss the perspectives of the population involved concerning their own housing conditions in the city.

Keywords: public policies, participation, culture, urban outskirts.

RECEBIDO: 26/01/2016

APROVADO: 20/09/2016

