

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA**

**POLÍTICAS INSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO DE USUÁRIOS:**  
etnografia em espaços de disputa pelas atribuições do Estado  
entre moradores da periferia de Porto Alegre e agentes estatais

**Heloísa Helena Salvatti Paim**

Niterói  
2009

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA**

**POLÍTICAS INSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO DE USUÁRIOS:  
etnografia em espaços de disputa pelas atribuições do Estado  
entre moradores da periferia de Porto Alegre e agentes estatais**

**Heloísa Helena Salvatti Paim**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Delma Pessanha Neves**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor.

Niterói  
2009

Banca Examinadora

---

Profa. Dra. Delma Pessanha Neves  
Orientadora  
Universidade Federal Fluminense

---

Profa. Dra. Claudia Lee Williams Fonseca  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Profa. Dra. Jurema Gorski Brites  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Ovídio Abreu Filho  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Jair de Souza Ramos  
Universidade Federal Fluminense

## **Agradecimentos**

À Faperj pela concessão da bolsa de estudo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia, da Universidade Federal Fluminense. Em especial aos professores Delma Neves, minha orientadora, Simoni Guedes, Jaqueline Ferreira, Marcos Otávio Bezerra, Jair Ramos e Ovídio Abreu Filho, pela disponibilidade em conversar sobre esse trabalho em suas diferentes etapas.

À Claudia Fonseca e Jurema Brites, pelos estímulos renovados na banca.

À minha família que cada um ao seu modo se faz presente em minha vida.

Aos meus queridos amigos de lá e daqui, que não mediram esforços para manter vivo o diálogo e o afeto onde quer que estivéssemos. Ao meu amor Jack!

## **Resumo**

Este trabalho tem como questão central o entendimento dos modos de construção da relação entre “usuários” e as instituições estatais. Estes diferentes modos estão sendo examinados em dois planos de análise: um no qual se investiga as ações para obter acesso a bens e recursos públicos a partir da rede de familiares e de vizinhança e outro que se refere à atuação de lideranças em espaços institucionais nos quais se disputam as formas de intervenção estatal. Trata-se de um estudo etnográfico realizado em uma região periférica da cidade de Porto Alegre. O estudo se insere nas reflexões acerca das formas como as ações do Estado se objetivam, tendo como foco os sentidos atribuídos a essa presença pelos usuários reais, potenciais ou que almejam essa posição. Recusa-se às análises centradas nos aspectos formais das instituições (leis, regulamentos, projetos, programas, etc.), bem como aquelas que tratam as relações entre Estado e a população de forma polarizada e unilateral.

## **Abstract**

The key problem presented in this study is a comprehension of how a relationship between State institutions and those who use them (the “users”) is formed. These distinct formations are considered on two different levels of the analysis: action taken in order to obtain access to public resources and goods by way of a family and neighborhood based network, and how community leaders act within public spaces in which these public benefits are disputed. Ethnographical research was carried out in a poorer region on the outskirts of the city of Porto Alegre. This research may be considered as part of a series of reflections on how State action is objectivated, focusing more specifically on the meanings attributed to State presence by those who actually or potentially use these services, or intend to use them. Formal analyses concentrating on formal aspects of these institutions were rejected (laws, regulations, projects, programs, etc.), as well as those dealing with the relationship between the State and the civil population in a polarized or unilateral way.

## Lista de Siglas

CAMP	Centro de Assessoria Multiprofissional
CAR	Centro Administrativo Regional
CDS	Conselho Distrital de Saúde
Cedecondh	Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana, vinculada a Câmara Municipal de Vereadores
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CMAS	Conselho Municipal da Assistência Social
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
CMS	Conselho Municipal de Saúde
COMATHAB	Conselho Municipal de Acesso a Terra e a Habitação
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CORAS	Comissão Regional de Assistência Social
Cuthab	Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação, vinculada a Câmara Municipal de Vereadores
DMAE	Departamento Municipal de Águas e Esgotos
DEMHAB	Departamento Municipal de Habitação
EPTC	Empresa de Transporte e Circulação
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FASE-POA	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FROP	Fórum Regional do Orçamento Participativo
OP	Orçamento Participativo
SMGL	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SUS	Sistema Único de Saúde
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre

## Sumário

Resumo.....	v
Abstract.....	vi
Lista de Siglas.....	vii
<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
1. Considerações metodológicas.....	10
<b>Capítulo I - Paciência e Indignação: pré-requisitos morais dos usuários.....</b>	<b>16</b>
1.1 Um caminho com muitos nomes.....	17
1.2 O fim de mundo: as dificuldades e suas formas de superação.....	23
1.3 Virtudes inerentes à construção social dos moradores.....	27
1.4 As melhorias: entre conquistas e concessões.....	28
1.5 Postos de saúde: atendimento para pobres?.....	30
1.5.1 Dos princípios e das diretrizes do SUS.....	32
1.5.2 Os serviços de saúde existentes na região.....	37
1.5.3 As experiências de atendimento de saúde na perspectiva dos usuários.....	41
1.5.4 A busca por serviços de saúde privados.....	47
<b>Capítulo II - Conselho Popular: a construção social das lideranças comunitárias.....</b>	<b>51</b>
2.1 Considerações Iniciais.....	51
2.2 Os Conselhos Populares na legislação municipal.....	54
2.3 Conselho Popular de Cachoeira.....	57
2.4 Os participantes.....	60
2.5 Os que se afastaram ou mantêm relativa distância.....	65
2.6 A dinâmica das reuniões.....	69
2.7 Aprendendo a ser liderança.....	71
2.8 Exigências da participação popular.....	74
2.9 O que se atribui ao Conselho Popular?.....	76
<b>Capítulo III - Rearranjos institucionais: Conselho Popular e Conselhos Municipais Gestores em âmbito regional.....</b>	<b>84</b>
3.1 Lideranças e agentes estatais.....	93
3.2 Outros caminhos, outros temas.....	106
<b>Capítulo IV - Habitação: disputas entre moradores e agentes do Estado no enquadramento das demandas.....</b>	<b>115</b>
4.1 Considerações iniciais.....	115
4.1.1 Sistema de posições privilegiadas na análise.....	117
4.1.2 Sobre os dados.....	121
4.2 Caso da Vila Jasmim: exigindo a atenção do “Estado”.....	122
4.2.1 Versões sobre a história da formação da Vila Jasmim.....	122
4.2.2 O Projeto idealizado pelos agentes do Estado.....	127
4.2.2.1 Perspectiva técnica e gerencial sobre as ações do Estado e das ocupações urbanas.....	129
4.2.2.2 Intervenções sobre os funcionários para implementação das inovações metodológicas.....	133
4.2.2.3 A participação da comunidade incentivada por agentes do Estado.....	134
4.2.2.4 As ocupações irregulares como problema ambiental.....	138
4.2.2.5 Das idealizações aos entraves na execução das ações governamentais.....	141

4.2.3 A escolha dos interlocutores pelas lideranças comunitárias.....	143
4.2.3.1 As <i>lideranças comunitárias</i> e os moradores na Câmara de Vereadores.....	145
4.2.3.2 As reivindicações apresentadas pelos moradores.....	147
4.2.3.3 Das justificativas das reivindicações.....	148
4.2.3.4 As diferenciações entre moradores e lideranças comunitárias.....	151
4.2.4 Vereador: tradução e legitimação das reivindicações.....	155
4.2.5 Dos acordos e dos impedimentos apresentados pelos responsáveis pela execução.....	157
4.3 Caso da Vila Camélia: evitando a atuação do Estado.....	159
4.3.1 Prefeitura: ajuda ou problema?.....	161
4.3.2 As urbanistas e os esclarecimentos das regulamentações.....	163
4.3.3 A advogada e o mandado de despejo.....	164
4.3.4 Os moradores.....	165
4.3.4.1 A presença e ausência dos moradores na reunião.....	167
4.3.4.2 A tentativa de resolução dos problemas pela compra dos terrenos.....	172
<b>Considerações Finais</b> .....	178
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	182
<b>Anexo</b> .....	186



## Introdução

Nesta tese, tomo como questão central o entendimento dos modos de construção da relação entre moradores de um bairro de periferia e as instituições estatais. Através de uma pesquisa etnográfica, pretendi investigar os processos de circulação e de transmissão de saberes que propiciam as condições correspondentes ao acesso aos bens e recursos públicos. O estudo se insere nas reflexões acerca das formas como as ações do Estado se objetivam, tendo como foco os sentidos atribuídos a essa presença pelos usuários reais, potenciais ou que almejam essa posição<sup>1</sup>.

Meu interesse pela questão surgiu ao longo de minha formação acadêmica e de algumas das minhas das minhas experiências profissionais. Tive como espaços de pesquisa instituições estatais de caráter assistencial e judicial, destinadas ao atendimento de crianças e jovens considerados em “situação de risco” ou “autores de atos infracionais”. As análises enfocavam os processos pelos quais algumas práticas eram eleitas como devendo ser alvo de intervenção estatal e dos princípios que orientavam as soluções propostas<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo em que era possível apreender uma confluência entre certas percepções dos agentes estatais e dos usuários, evidenciava-se a eclosão de tensões e conflitos, mais ou menos velados, entre eles. Nesse contexto, uma das questões que provocava dúvidas era quanto às percepções dos atendidos sobre as formas de intervenção estatal e as repercussões das ações desencadeadas a partir dos espaços institucionais nas relações familiares. Diante disso, considerei pertinente a realização de uma pesquisa que privilegiasse o foco dos ditos usuários sobre as formas de intervenção estatal, a partir do âmbito doméstico, visando compreender de que modo essas situações consideradas problemáticas estavam sendo tratadas entre os familiares e as

---

<sup>1</sup> O termo “usuário” foi incorporado recentemente ao vocabulário de agentes estatais e também de alguns que reivindicam a posição de representantes da “comunidade”. Tem seu sentido constituído em relação a outros, como “gestão”, “gestores” e controle social”. Não sendo termos neutros, eles implicam determinadas concepções sobre o Estado e a relação da população com as instâncias prestadoras de serviços. Levando em conta tal colocação e sem desmerecer o risco dessa escolha, saliento que utilizo esse termo referindo-me à posição ocupada pelos que recorrem à instituição, visando obter algum tipo de recurso. Assim, valho-me de sua generalidade e de sua correspondência a outras posições possíveis em relação às instituições, como de técnicos, coordenadores, entre outros. Conforme as situações em análise, a posição de “usuário” pode ser diferentemente qualificada segundo os modos de relação estabelecidos, como de “cidadão”, de “cliente” ou de “consumidor”. Esses últimos termos têm sido utilizados por outros pesquisadores e, a meu ver, também estão imbricados em concepções específicas de Estado.

<sup>2</sup> Entendo que o processo de constituição de determinadas práticas enquanto “problemas sociais”, “situações de risco” são resultados de processos de disputa entre diferentes agentes sociais, variando conforme os contextos históricos. Estudos, que abordam como determinados temas se tornam objeto de especial atenção e intervenção, apresentam as variações nos focos de preocupação e nas propostas de solução, não havendo uma relação direta entre a gravidade do problema e o tamanho das atenções (volume e intensidade emocional) voltadas para ele (Fonseca e Cardarello, 1999). Ou seja, os “problemas sociais” existem nos termos que são definidos pela sociedade, sendo resultado de um processo de definição coletiva.

circunstâncias nas quais as instituições eram procuradas em busca de auxílio ou se faziam presentes por imposição.

À medida que essa idéia inicial de pesquisa foi sendo aprimorada, foram produzidas algumas alterações. Visando buscar um distanciamento, tanto da perspectiva institucional, quanto das experiências anteriores de pesquisa, considerou-se importante que o foco não se restringisse nem ao uso das instituições de assistência social, nem apenas as situações que envolvessem crianças e jovens. Frente a isso, pretende-se compreender os significados atribuídos às intervenções estatais pelos usuários a partir dos usos que eles fazem dos bens e serviços públicos.

Tal questão tem como pressuposto que as relações entre instituições estatais e os usuários não podem ser entendidas apenas pelo vínculo jurídico ou pelos aspectos formais que regem essas relações. Em consonância com a abordagem proposta por Weber (1999), entende-se o “Estado” enquanto uma representação que pode servir como princípio de ação para alguns indivíduos, não sendo exclusividade daqueles que compõe o seu quadro administrativo. Em suas palavras:

Para a Sociologia, a realidade do “Estado” não necessariamente se compõe exclusiva ou justamente de seus elementos *juridicamente* relevantes. E, em todo caso, não existe para ela uma personalidade coletiva “em ação”. Quando fala do “Estado”, da “nação”, ou “da sociedade por ações”, da “família” da “corporação militar” ou de outras “formações” semelhantes, refere-se *meramente* a determinado curso da ação social de indivíduos efetivo ou construído como possível. Atribui assim ao conceito jurídico que emprega, em virtude de sua precisão e caráter habitual um sentido inteiramente distinto. A interpretação da ação deve tomar nota do fato fundamentalmente importante de que aquelas formações coletivas, que fazem parte tanto do pensamento cotidiano quanto do jurídico (ou de outras disciplinas), são *representações* de algo que em parte existe e em parte pretende vigência, que se encontram na mente de pessoas reais (não apenas dos juizes e funcionários, mas também do “público” e pelas quais se *orientam* suas ações. Como tais, tem importância causal enorme, muitas vezes até dominante para o desenrolar das ações de pessoas reais. (Weber, 1999, p.9, grifos do autor)

Com isso, salienta-se que a existência de uma instituição está sustentada em um substrato simbólico, em “crenças” como afirma o autor. Os indivíduos participam de formas distintas na manutenção dessas crenças, que extrapolam as intenções conscientemente apresentadas por eles. Com objetivo de ressaltar essa dimensão, apresento outra citação de Weber (1982):

a esse respeito pretendemos apenas fazer notar que, quando perguntamos o que corresponde à noção de “estado” na realidade empírica, deparamos com uma infinidade de ações e sujeições humanas difusas e discretas, de relações reais e juridicamente ordenadas, singulares ou regularmente repetidas, e unificadas por uma idéia: a crença em normas que se

encontram efetivamente em vigor ou que deveriam estar, assim como em determinadas relações de domínio do homem pelo homem. Essa crença é, parcialmente, uma posse individual desenvolvida em pensamento, em parte sentida confusamente e em parte aceita de modo passivo, e que se manifesta com os mais diferentes matizes nas mentes dos indivíduos. Se os homens chegassem a conceber com toda a clareza esta 'idéia', não precisariam da 'teoria geral do estado', que se propõe esclarecê-la (Weber, 1982, p. 109-110).

Para Weber, a possibilidade de compreensão sociológica dessas crenças é pela análise das motivações das ações dos indivíduos. É importante ressaltar que a ênfase colocada por Weber nas ações individuais é um recurso metodológico e não supõe que as explicações possam ser elaboradas pela análise dos indivíduos isolados (por características inatas ou por suas vontades estritamente pessoais). Nessa perspectiva, os motivos que orientam as ações dos indivíduos são constituídos em relação à de outros. Assim, os sentidos das ações têm um caráter eminentemente relacional, o que não significa necessariamente a existência de um consenso; ao contrário podem-se ser constituídos pela disputa uma vez que os conflitos também constituem relações. Em suma, as idéias, práticas e instituições não podem ser compreendidas fora do contexto no qual elas estão sendo produzidas e atualizadas.

Diante disso, através de uma pesquisa etnográfica, pretendi compreender os sentidos que estão sendo disputados em torno das responsabilidades atribuídas ao Estado por aqueles que são os seus reais ou potenciais usuários e aqueles que ocupam cargos em órgãos estatais. Ao explorar as disputas no modo como as formas de intervenção do Estado estão sendo propostas pelos agentes, compreende-se o Estado não como entidade acabada, discreta e autônoma, nem como dotada de uma racionalidade unívoca ou como sistema fechado. Para isso, inspiro-me em alguns autores que têm se dedicado a salientar a contribuição antropológica nos estudos dos fenômenos estatais. Entre outros, Abélès (1995) enfatiza a importância de situarmos a atenção ao nível das práticas realizadas nas instituições estatais, com isso, o foco é posto no que acontece nas instituições, o que se produz nelas e a partir delas, afastando-se do seu entendimento como estruturas formais. Deste modo, elas “devem ser entendidas como um processo em ato” (p.74).

Nessa mesma direção, Gupta e Sharma (2006) argumentam que a observação dos encontros entre funcionários do Estado, burocratas, técnicos e aqueles que seriam os destinatários da ação revela como as ações do “Estado” se realizam e se fazem presentes na vida das pessoas. Destacam que as percepções sobre o Estado estão sendo constituídas através de procedimentos rotineiros da burocracia, tanto para os que estão

no interior do aparato institucional, quanto para aqueles que estão “fora”. Salientam que, sob esses aparentes procedimentos ordinários e banais, difundidos como técnicos e apolíticos, constitui-se parte dos processos de formação do Estado, da governabilidade e do exercício de relações de dominação.

Nesse sentido, examinei de que modo os moradores estudados agiam em relação às ações propostas pelos agentes estatais, em especial, das áreas de saúde e de planejamento urbano. Foram as ações empreendidas por agentes estatais vinculados a esses setores que eram abordadas de forma recorrente pelos moradores, tornando-se propícias para análise. Para estudar as relações entre as formas de ação do Estado e os usuários dos respectivos serviços, dediquei-me a análise dos princípios que orientam a constituição de tais serviços e os critérios utilizados na definição dos destinatários, que certamente são tributários de disputas e acordos entre diversos agentes; mas também do modo como os possíveis usuários percebem esse quadro institucional e suas necessidades, e ainda a forma como os usos e os significados de tais recursos são negociados e disputados nas relações estabelecidas entre esses agentes.

Como durante o trabalho de campo eu não priorizei entrar em contato com os agentes estatais, recorri a outras fontes (por exemplo, leis, relatórios e manuais) que pudessem delinear minimamente o modo pelos quais as ações estatais eram objetivadas naquele contexto. Para tal, apoiei-me nas reflexões propostas por Ramos (2006) que sugere que através da criação de mecanismos administrativos e jurídicos estão sendo constituídos os objetos das políticas sobre quais se prevê as intervenções, bem como define-se aqueles que estão aptos a efetivá-las e quem são seus destinatários. Ainda que a análise desses mecanismos não seja suficiente para compreensão de como elas se realizam, tendo em vista que elas constituem e são constituídas pelas de ações dos agentes, as diretrizes tornam-se referências quase obrigatórias, seja pela defesa, seja pela contraposição, em suas múltiplas interpretações. Ou seja, através da análise de alguns documentos busquei identificar alguns princípios e diretrizes que regiam a atuação dos agentes estatais, a forma de organização e distribuição de bens e serviços públicos. A partir disso, confrontá-los com as práticas e as percepções dos moradores quanto aos objetos da intervenção, aos tipos de atendimentos prestados. Com isso, foi possível evidenciar que os mecanismos institucionais e jurídicos não se impõem de forma mecânica ou imediata, podendo ser alvo de críticas e suspeitas por parte daquelas a quem elas se destinam, bem como de aceitação.

A comparação desses princípios institucionais e das práticas, na análise proposta aqui, pretende expor as disputas pela definição de quais são os objetos e as formas de

intervenção consideradas adequadas, dando visibilidade aos diferentes entendimentos do “real”. Com isso, não se trata de tomar uma ou outra como distorção, nem apontar as distâncias entre o idealizado e o real, ou ainda de salientar deturpações ou os desvios ocorridos na implementação das ações — raciocínio comum em muitos estudos, o que resulta em análises sumamente normativas. Interessa-me salientar que através dessas leis, normas, diretrizes, estão sendo constituídas instituições, há delimitação de quem deve ser atendido nelas, sobre que condições e ainda quem são as pessoas consideradas adequadas para sua efetivação, em um contexto de disputas. Assim, a implementação das políticas públicas, forma tão específica da manifestação do Estado, é resultado de um processo de disputas entre diferentes agentes sociais acerca das regras, valores e objetivos. Assim, rompendo com uma visão de Estado monolítico e unilateral, Neves (1997) argumenta que:

A análise dos desdobramentos das intenções de políticas públicas considera os espaços sociais em que as regras, os valores, os recursos e os objetivos por elas definidos foram disputados, apropriados ou rejeitados; as tensões e a construção de novas relações que tais definições propiciariam; os constrangimentos, as alternativas e as expectativas por elas geradas diante de segmentos sociais específicos (p.33).

Esse aspecto torna-se mais evidente pela incorporação de outros agentes e espaços institucionais no decorrer do trabalho de campo, não previstos em meu projeto de pesquisa, a saber, aqueles que reivindicam serem reconhecidos como *lideranças comunitárias*<sup>3</sup>. A análise aqui proposta recobre uma parte da atuação política de algumas *lideranças* que se refere às atividades desempenhadas no âmbito dos denominados Conselho Popular de Cachoeira e dos Conselhos Gestores Regionais da Assistência Social e de Saúde. Do ponto de vista formal, o primeiro é considerado uma organização de caráter comunitário que reúne diferentes associações e entidades existentes na região e o segundo corresponde a mecanismos, instituídos por lei, que prevêem a participação da população de forma direta ou por representantes no processo de elaboração, execução e controle de políticas públicas. No caso de Cachoeira, examina-se o modo como essas *lideranças* buscam propor uma articulação entre essas instâncias visando a constituição e fortalecimento de um grupo de *lideranças* frente aos que são reconhecidos como representantes dos órgãos municipais.

A partir da observação das atividades realizadas nesses Conselhos, busca-se compreender o processo de constituição das *demandas*, produzidas nas interações entre agentes estatais e *lideranças* e entre essas, a partir de acordos e divergências acerca do que era considerado *problemático* e de suas possíveis *soluções*. Compartilho com outros

---

<sup>3</sup> Os termos marcados em itálico foram utilizados pelas pessoas contatadas.

autores o entendimento de que as *demandas* devem ser compreendidas como construções coletivamente produzidas e validadas e não como reflexos de necessidades já dadas. Segundo Monjardet (2001), "a demanda social é necessariamente uma construção *ad hoc*, via debate e arbítrio, a partir de uma multiplicidade de demandas parciais, concorrentes e contraditórias" (p.20). A análise das demandas deve ser compreendida no conjunto de relações que possibilitam que ela se constitua como tal. Nesse sentido, sua presença como reivindicação, proposta ou projeto não é apenas a expressão de uma necessidade pré-existente, trata-se de processos nos quais contribuem as ações de diferentes agentes que disputam concepções sobre aquilo que é considerado adequado que se tenha acesso, os critérios a partir dos quais tais recursos devem ser distribuídos, as atribuições dos diferentes agentes envolvidos na sua produção e na sua distribuição.

Frente a isso, proponho a análise dos termos, em seus contextos de produção, usados pelos diferentes agentes nos embates, presenciados em campo, em torno do que era considerado o *problema* a ser enfrentado e como devia ser solucionado. Entendo que os usos desses termos apontam para formas diferentes de enquadramento dos temas em disputa, e, com isso, revelam distintas concepções de Estado. Diante disso, dedico-me ao entendimento dos termos em que são apresentados os problemas e as soluções e quais são as responsabilidades atribuídas ao "Estado", além do modo como são referidos e auto-referidos aqueles que querem ser reconhecidos como beneficiários de suas ações.

Deste modo, uma das questões a serem abordadas refere-se ao processo de constituição dessa posição de *liderança comunitária*. Para tal, baseio-me nas considerações metodológicas elaboradas por Weber (1999) que, ao contrapor-se às análises que partem de entidades coletivas (como associações, comunidade ou Estado), sugere a importância de analisar as articulações entre posições ocupadas e os saberes exigidos para isso. A constituição dessas posições implica um processo relacional e contrastivo, bem como pelas diferentes relações institucionais que podem lhes dar suporte. Nesse sentido, salienta-se que cada posição social engendra possibilidades e constrangimentos aos indivíduos que as portam. Nesse sentido, uma posição só pode ser compreendida em relação a um determinado conjunto de posições. As posições sociais implicam determinados pontos de vista sobre a realidade social em questão. Assim, para sua compreensão, é necessário estar atento às disputas entre agentes e justificativas elaboradas de suas ações. Segundo o autor, para ocupar uma certa posição, é necessário adquirir determinadas competências, o que envolve aprendizagens dos saberes próprios

a ela. À medida que o sujeito qualifica-se para assumir uma posição, esta também está sendo constituída por haver sujeitos a ocupá-la. Como indício desses saberes e disputas devemos estar atentos aos diferentes gêneros discursivos utilizados, bem como a diferença dos discursos proferidos conforme as situações (dentro ou fora do grupo constituído); assim como as formas de legitimar o saber. A produção de competências e qualificações está sempre associada à produção da expropriação e da desqualificação<sup>4</sup>.

Tendo em vista esse caráter relacional da construção das posições, a compreensão sobre as *lideranças* será feita em relação a uma parte dos interlocutores que contribuem em sua atuação. Neste trabalho, serão privilegiadas as relações estabelecidas com os agentes estatais, em função das questões que mobilizaram essa pesquisa desde o início. Contudo, é necessário salientar que isso não pressupõe que elas sejam constituídas apenas em relação a esses agentes, ainda que, no contexto aqui analisado, as atuações das *lideranças* têm como expectativa central a mobilização de agentes, recursos e instituições de cunho estatal. Nesses termos, agem no sentido de serem reconhecidos com interlocutores por aqueles que atuam em nome do Estado<sup>5</sup>.

Apesar do discurso recorrente das *lideranças* de que elas assumiram essa posição em função das *necessidades* vivenciadas, decorrentes das precárias condições de existência que enfrentaram, argumenta-se que a aprendizagem desta posição ocorre (e segue acontecendo) em suas experiências junto a agentes de diferentes instituições. O caráter eminentemente relacional da constituição dessa posição e dos saberes associados a ela torna-se mais evidente quando se contrasta com aqueles moradores residentes na mesma região, que vivem sob condições sócio-econômicas semelhantes, porém agem de modos distintos frente às tais *necessidades*. Nesse sentido, é importante ressaltar que a polarização entre a posição das *lideranças* e dos agentes estatais é expressão do modo pelo qual estão sendo produzidas essas relações nesse contexto histórico e não deve ser compreendida de forma essencializada e dicotômica. Em suma, inspirei-me em autores que atribuem primazia às análises das relações de interdependência entre posições sociais, salientando o seu caráter relacional e complementar; mesmo que, nessa pesquisa, esteja privilegiando a perspectiva dos indivíduos que agem no sentido de tornarem-se usuários das instituições estatais.

---

<sup>4</sup> Aspecto desenvolvido por Bourdieu (2004), ao chamar atenção de que as posições de leigos e sacerdotes são constituídas de forma concomitantes e que a expropriação própria a cada posição não deve ser confundida com pauperização.

<sup>5</sup> Além disso, deve-se explicitar que as *lideranças* que atuam nesses conselhos não podem ser tomadas como representativas de “todas” as *lideranças* comunitárias da região Cachoeira. Ao longo do trabalho de campo, foi possível conhecer outras *lideranças* que não valorizavam essas instâncias ou que no momento não participavam delas. Contudo, não disponho de dados que permitam algum tipo de comparação entre elas.

Diante disso, não se trata de compreender a atuação política das *lideranças* como decorrência de alguma propriedade singular desses sujeitos, mas algo constituído nas e pelas relações sociais estabelecidas com outros agentes. Essa dimensão tornou-se evidente em relação à valorização das instâncias de *participação* tanto por parte das lideranças, quanto por alguns dos agentes estatais. A criação desses mecanismos, regidos por legislações específicas — como na Constituição de 1988 —, incitam e constroem a participação nesses canais daqueles que têm a expectativa de influenciar na definição e execução das políticas públicas. Assim as formas de atuação política anteriores são tencionadas a serem alteradas; contudo, isso não implicou na eliminação da pluralidade de sentidos que são atribuídos à *participação*, nem do que é tratado nesses fóruns.

Ao longo desse estudo busquei constituir alguns recursos analíticos e metodológicos que me permitissem compreender o modo pelo quais as formas estatais estão sendo constituídas, também por aqueles que em geral são vistos como os destinatários das políticas. Para tal, é necessário o compartilhamento de algumas crenças — produzidas também pela constituição de mecanismos institucionais — de que essa instância deve ser considerada referência para orientar e reger as ações dos indivíduos; contudo, não implica uma homogeneização.

Diante disso, busquei afastar-me de algumas perspectivas recorrentes nos estudos sobre associativismo e movimentos sociais, que, a partir de visões normativas sobre como devem ser atuação política dos “cidadãos na esfera pública”, avaliam a atuação política das *lideranças comunitárias* a partir do estabelecimento de “princípios éticos-políticos” estabelecidos como adequados, classificando-os como “tradicionais” ou “novos”; “maduros” ou “imatuos” e que adjetivam as demandas como sendo “fragmentadas”, “imediatistas”, etc. Do mesmo modo, não elegi como questão entender se tais experiências estariam ou não possibilitando a ampliação da democracia, através da identificação de falhas seja no aparato institucional, seja nos que atuam nesses espaços<sup>6</sup>. Em textos do início da década de 80, Ruth Cardoso (1983, 1987) e Eunice Durham (1984) já chamavam atenção que muitas das interpretações acerca dos ditos movimentos sociais revelam mais dos ideais almejados ou frustrados dos pesquisadores do que propriamente do universo estudado.

Meu foco estava posto na compreensão dos significados atribuídos às intervenções estatais pelos usuários, reconstruídos a partir dos usos que eles fazem dos

---

<sup>6</sup> Cortes (2005) propõe-se a realizar uma classificação da literatura a partir da questão se os fóruns participativos afetam a formulação e a implementação de políticas públicas. Diante dessa pergunta, ela diferencia os autores entre céticos e otimistas.

bens e serviços públicos. Assim, interessava-me entender o que estava sendo produzido através das ações dos indivíduos que não podia ser compreendido pela análise exclusiva do que é anunciado como finalidade das instituições ou pelos regulamentos e estruturas formais construídos para isso.

Entendo que tal postura pode ser mantida inclusive em relação as formas de ação estatal que tem a pretensão de regular a conduta de todos os quais pretende exercer domínio. Nesse sentido, entendo que o exercício do poder, ainda que possa ser feito de uma forma unilateral e sem nenhum consentimento, em especial quando, em geral, está baseado no uso da força física, não elimina outros sentidos que podem ser atribuídos a essas práticas pelos sujeitos que são alvo dessa subjugação. A submissão às autoridades pode estar baseada em diferentes motivações, tanto pode ser por uma compreensão da legitimidade da instituição, como por receios de suas penalidades; ou ainda por certo comodismo. Nesse sentido, as reflexões de E. P. Thompson (1998) sobre os processos de produção de dominação foram inspiradores para as análises aqui desenvolvidas. Contrapondo-se a perspectivas que supõem a existência *a priori* de estruturas, as quais determinariam as posições e formas de ser dos sujeitos, Thompson reincorpora os sujeitos nas análises históricas. Ele salienta a importância de nos atermos à análise das interações dos sujeitos sociais, construídas em contextos específicos. A incorporação dos sujeitos não implica uma visão voluntarista. Os sujeitos deparam-se com constrangimentos sociais, econômicos e políticos, que não se reduzem a efeitos *a priori* de estruturas, mas que se constituem historicamente enquanto desdobramento das ações dos sujeitos em relações de interdependência com outros tantos. Assim, as estruturas são constituídas e podem ser apreendidas na ação de sujeitos, que são produzidos em meio a disputas.

Considero esta uma reflexão de extrema pertinência para não correr o risco de, em reflexões acadêmicas, reproduzir a ótica dos sujeitos situados em uma posição hierárquica superior. Muitas vezes a tentativa de afastar-se da perspectiva de “cima” é feita através da exposição de “denúncias” das injustiças ou de práticas de exploração e de subjugação. Outras tantas vezes, pela constituição de uma “imagem positiva” dos sujeitos de posição inferior que, muitas vezes, resulta na fabricação de uma imagem do grupo bastante coerente, integrada e romantizada. Ambas as posturas trazem em si a marca de uma leitura moralizante das relações sociais, que faz com que o acadêmico torne-se mais um dos agentes que participa das disputas das leituras legítimas sobre uma dada realidade social; ao invés de um analista da complexidade das disputas já existentes.

## 1. Considerações metodológicas

O trabalho de campo foi realizado junto a algumas pessoas residentes em uma das regiões periféricas de Porto Alegre, que é aqui denominada como Cachoeira<sup>7</sup>.

As atividades de trabalho de campo podem ser divididas em duas partes. A primeira consistiu no acompanhamento continuado do cotidiano de algumas pessoas em seus espaços de residência e de sociabilidade. Essas pessoas residiam em uma mesma área, nomeada como Vila Acássia. A segunda parte foi dedicada ao acompanhamento de algumas *lideranças comunitárias*, sobretudo, nas reuniões realizadas em instâncias de participação no âmbito local. Elas são moradores da região de Cachoeira, mas residem em diferentes áreas. O trabalho de campo foi realizado entre outubro de 2006 e setembro de 2007. O acompanhamento das *lideranças comunitárias* iniciou-se em março de 2007 e a primeira parte foi mantida durante todo o período.

Passo a apresentar de forma mais detalhada tais atividades, as opções metodológicas e também faço uma breve caracterização das pessoas contatadas. Conforme mencionado anteriormente, defini com lócus de referência para o trabalho de campo os espaços de moradia e de sociabilidade. Com isso, pretendi apreender em que circunstâncias elas consideravam pertinente recorrer às instituições, bem como elas se referiam aos recursos, aos critérios e às práticas institucionais, quando estavam entre seus “pares” e, sobretudo, distantes dos constrangimentos sociais impostos pelo espaço institucional. Para isso, foi necessário examinar como esses recursos são avaliados, escolhidos em relação a outros recursos disponíveis sejam de sua própria rede de convivência (relações familiares, compadrio, vizinhança, entre outros), sejam aqueles disponibilizados por outras instituições, em relação às questões consideradas problemáticas pelos sujeitos estudados.

Adotei como estratégia metodológica apresentar-me às pessoas como interessada em estudar a história do bairro, reforçando que, para mim, isso consistia em compreender como era viver ali. Considerei essa opção vantajosa por três elementos: primeiro evitar apresentar-me como interessada em alguns dos tantos “problemas sociais” que mobilizam os técnicos das instituições que eles têm contato; segundo, era um tema que tínhamos em comum pela minha presença em suas casas, sendo que eles possuíam o conhecimento que eu o ignorava; terceiro, seria uma forma de que eles me apresentassem os recursos institucionais que eles recorrem.

---

<sup>7</sup> Os nomes dos locais e das pessoas são fictícios. Adiante apresento as razões dessa alteração.

As primeiras conversas versavam sobre as circunstâncias em que foram residir no local, as condições existentes e as transformações percebidas no bairro. Com a continuidade desse convívio, busquei acompanhar quais eram os recursos utilizados para reprodução social das pessoas que residiam juntas, especialmente quando se referiam ao uso efetivo ou desejado de alguma instituição, como creches, escolas, postos de saúde, serviços de crédito, entre outros.

Mantive conversas sistemáticas com pessoas que residem em 8 casas. O número de residentes em cada casa é variável, sendo que seus integrantes têm vínculos familiares, por aliança ou por consangüinidade, ainda que em arranjos diversos. Há também uma relativa variabilidade nas condições econômicas entre essas pessoas em decorrência dos tipos de trabalho realizados e do número de pessoas que essa renda deve atender. Entre os homens, o trabalho mais comum era vinculado à construção civil, sendo que ora podia ser obtido por contratação por alguma empresa, ora “por conta própria”. Outras profissões mencionadas eram de garçom e mecânico, sendo que a aprendizagem havia ocorrido no próprio espaço de trabalho. Apenas um dos homens fizera cursos preparatórios exigidos para obtenção do emprego em uma empresa de segurança. Quanto às mulheres que trabalhavam fora, as atividades mais comuns eram de empregadas domésticas ou faxineiras. Havia também uma garçonete e uma balconista. Uma outra mulher mantinha uma loja na própria vila. As mulheres, em geral, desempenham atividades de vendas, seja de produtos adquiridos por consignação, seja por catálogos, ou ainda de produtos fabricados por elas próprias (bombons de chocolates, trabalhos em tricô e crochê, pães e cucas feitos em casa). Em suma, as pessoas contatadas dispõem de escassos recursos financeiros e dependem do trabalho, via de regra, sem especialização, para sua manutenção.

A outra parte do trabalho de campo foi dedicada ao acompanhamento da atuação política de alguns moradores de Cachoeira, que afirmam ser *lideranças comunitárias* e querem ser assim reconhecidas. Aqui o espaço central de observação foi as reuniões do Conselho Popular, Conselho Distrital de Saúde e Comissão Regional da Assistência Social.

Eu não previra em meu projeto de pesquisa analisar a atuação desses agentes nem esses espaços institucionais. À medida que me familiarizava com o bairro no qual estava sendo realizado o trabalho de campo, soube da existência de alguns eventos em que agentes do Poder Público eram convidados a comparecer em uma entidade local para debater as condições de acesso a alguns serviços públicos. Inicialmente, tomei a observação dessas atividades apenas como uma necessidade de saber que outros espaços

estavam tratando dos temas que me mobilizavam a fazer a pesquisa. Justificava a mim e aos participantes desses eventos, minha presença como a possibilidade de comparar com o que acompanhava nos espaços de residência de outros moradores do bairro. Contudo, com o passar do tempo, foi preciso reconhecer que se impôs como um espaço de investigação.

Minha inserção nesse espaço se deu sem uma solicitação formalizada ou pública para realização da pesquisa. No primeiro evento que observei, conversei com um dos responsáveis pela organização que me autorizara a assistir a reunião, dizendo que as atividades eram *abertas*. Antes e depois das reuniões, tentava estabelecer algumas conversas com as pessoas que também aguardavam e então me apresentava como pesquisadora. Antes que eu me decidisse por incluir esse espaço como de fato parte da pesquisa, hoje me dou conta que fui “inserida” no grupo, após três ou quatro encontros, quando me foi solicitado que eu fizesse a ata. Embora nada tenha sido dito, parece-me agora que esse pedido, para além do seu caráter instrumental, trazia com ele uma tentativa de certo controle sobre minha presença, uma vez que estava em uma posição indefinida (não era moradora, não era funcionária de alguma instituição). Nas conversas paralelas às reuniões que estabelecia com as pessoas, sabia que outros pesquisadores já haviam passado por ali, mas, pelo jeito, sem a continuidade que eu estava tendo. À medida que o tempo passava, eu me perguntava se não haveriam problemas éticos por eu tornar secundária a solicitação pública para realização da pesquisa, uma vez que o público das reuniões mudava. Pelo mesmo motivo, considerei que isso exigiria que a cada reunião eu os consultasse novamente. Então, adotei como estratégia, apresentar-me para as pessoas que eram mais freqüentes à reunião.

Assim, simultaneamente as atividades de campo realizadas junto aos moradores da Vila Acássia, entre março e setembro de 2007, passei a observar as reuniões dos Conselhos. Conforme a organização de uma agenda mensal, algumas dessas reuniões são referidas como sendo do Conselho Distrital de Saúde, da Comissão Regional da Assistência Social e as demais do Conselho Popular. Como já referido, os dois primeiros são instâncias previstas nas legislações que regulamentam a Constituição de 1988, tendo variações conforme a área, mas que em termos gerais prevêm a “*participação da sociedade*” na produção das políticas públicas<sup>8</sup>. Enquanto o Conselho

---

<sup>8</sup> A criação dos Conselhos é referida como parte do processo de descentralização estabelecido na constituição de 1988. Contudo, alguns autores têm salientado a ausência de um consenso acerca da categoria descentralização, considerada vaga e imprecisa. Celina Souza (2002) aponta que dois sentidos distintos têm sido atribuídos ao termo: alguns autores referem-se a uma desconcentração administrativa, ou seja, transferências de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo e outros

Popular é apresentado como um espaço de articulação das *lideranças comunitárias* da região.

Segundo os integrantes do Conselho Popular, esse ordenamento das reuniões dos diferentes Conselhos foi proposta por eles para que fosse possível um acompanhamento mais qualificado dos debates (como será abordado nos capítulos 2 e 3). Assim, são esses os participantes mais permanentes nas reuniões, havendo uma alteração considerável nos demais, conforme o dia seja destinado a tratar dos temas da Assistência Social ou da Saúde. Diante disso, foram com esses que mantive contatos mais sistemáticos. Com objetivo de um maior convívio com essas *lideranças*, acompanhei-os também em outras atividades que eles participavam ou organizavam como passeatas, audiências públicas, Pré-conferências Regionais, Conferências Municipais temáticas e algumas atividades associadas ao Orçamento Participativo.

A frequência às reuniões do Conselho Popular corresponde apenas a uma pequena parte das atividades políticas dos participantes mais assíduos. Há outros *fóruns*, *redes*, associações, partidos políticos e conselhos que soube que eles também participavam. Deve-se considerar que a compreensão dos sentidos atribuídos ao espaço do Conselho Popular se dá em relação a outras instâncias, nas quais esses sujeitos atuam direta ou indiretamente, ou outros espaços aos quais almejam influir. Contudo, para este trabalho, conto apenas com suas menções a esses outros fóruns, pois não pude acompanhá-los, uma vez que ainda mantinha o trabalho de campo na Vila Acácia<sup>9</sup>. Diante disso, meus comentários restringem-se ao que pude conhecer a partir da atuação de algumas *lideranças* de Cachoeira, no âmbito das reuniões dos Conselhos, das conversas estabelecidas nos momentos anteriores e posteriores a essas reuniões e também do acompanhamento de alguns de seus participantes em outras atividades realizadas fora do bairro. Além disso, deve-se explicitar que as *lideranças* que atuam nesses conselhos não devem ser tomadas como representativas de “todas” as *lideranças comunitárias* da região Cachoeira. Ao longo do trabalho de campo, foi possível conhecer outras *lideranças* que não valorizavam essas instâncias ou que no momento não participavam delas.

À medida que o trabalho de campo avançava, comecei a perceber a existência de divergências entre os participantes assíduos do Conselho Popular, algumas mais, outras menos explícitas. A realização do trabalho de campo em contextos desse tipo não foi

---

usariam enquanto uma questão política que envolve uma efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos dos processos decisório (p.3).

<sup>9</sup> Cabe salientar, durante o trabalho de campo, não estava em funcionamento nenhuma Associação de Moradores na Vila Acácia. Também nas reuniões dos Conselhos nenhuma pessoa referiu-se morar ou representar essa Vila.

muito tranqüila. Minha tentativa era de manter uma postura de abertura a todos, tentando cumprimentá-los, estabelecer algum tipo de diálogo. No entanto, isso também traz implicações; provavelmente, alguns temas não fossem tratados em minha frente. Essas conversas com as distintas pessoas não passavam despercebidas. Na saída de uma das reuniões, um dos integrantes do Conselho Popular, comenta comigo que *eu estou fazendo muitas amizades no bairro*. Supondo que eu não entendera seu alerta, ele é mais categórico afirmando que devo ter cuidado com as pessoas que converso. Mesmo após esse aviso, segui conversando com todas as *lideranças* que mostravam disponibilidade. Entretanto, evitei conversar com os funcionários vinculados a Prefeitura, uma vez que havia uma polaridade entre *lideranças* e os agentes estatais, no âmbito dos Conselhos.

Apenas uma solicitação que me foi feita eu a rejeitei claramente. Durante o período de observação, ocorria também a campanha para Conselho Tutelar. Alguns dos integrantes do Conselho Popular também concorriam ao cargo e solicitaram-me, em momentos diferentes, o auxílio na campanha. Eu não aceitei aos convites, explicando-lhes que isso afetaria meu trabalho de um modo que não considerava adequado. Penso que essa recusa não foi considerada adequada por eles. Outros convites me foram feitos para participar de eventos e festas, porém em função de estar realizando os dois campos simultaneamente, não podia comparecer. Se, para mim tratava-se da sobrecarga de trabalho, talvez para alguém possa ter sido percebido como opções ou rejeições a algum grupo.

Cabe registrar a atribuição que foi me dada ao longo das reuniões: fazer a ata. Se, inicialmente, fazer as atas me pareceu algo que poderia me auxiliar, pois poderia fazer anotações ao longo da reunião, com o passar do tempo, dei-me conta que ela me impossibilitava de acompanhar as conversas e movimentações paralelas. Contudo, sentia-me constrangida para solicitar a transferência dessa atividade para outra pessoa. Com o passar do tempo e maior familiaridade com as pessoas, era identificada como a *ateira*. Oflíia, uma das coordenadoras, referiu-se a mim como *minha secretária*. Ao longo de minha presença nas reuniões, nunca fui solicitada a dar informações ou esclarecer questões que ficaram registradas em atas. Embora, em alguns momentos, eu fosse chamada atenção de que uma colocação específica devia ser registrada. Cabe salientar que há certa ambivalência em relação aos registros escritos: ora são valorizados como atestado de ser algo *importante, verídico*, indício de um *comprometimento*; ora são desqualificados, justamente porque a sua existência não garante o reconhecimento do que está escrito.

O acompanhamento desses debates deu visibilidade às negociações entre agentes estatais e *lideranças* e, também, entre essas, sobretudo, acerca das diferentes compreensões das responsabilidades atribuídas às instituições estatais e de cada um deles para que essas ações se efetivem. Também era um espaço no qual podia observar parte das interações entre essas pessoas e os agentes do poder público. Nesse sentido, tornou-se um espaço significativo para análise.

Em síntese, uma parte do trabalho de campo foi realizada com famílias que residiam em uma mesma localidade. Outra parte foi com algumas pessoas que atuavam em espaços institucionais nos quais se disputam as formas de intervenção estatal. Constituíram-se assim dois planos de análise para colocar em questão o modo como o “Estado” se fazia presente: um a partir do ponto de vista das pessoas que agem no sentido de serem atendidas por uma determinada instituição. Outro a partir das pessoas que se empenhavam na tentativa de formação de um “coletivo” para disputar critérios e princípios que orientam as formas de intervenção do Estado. Em cada um desses planos foram destacadas as variações dos sentidos e das ações empreendidas pelos ditos usuários.

Optei pela alteração do nome do bairro e das vilas nas quais foi realizada a pesquisa, bem como os nomes das pessoas com quem convivi. Isso se deve à preocupação pela preservação da identidade das pessoas tendo em vista que os temas abordados são objetos de intensa disputa política tanto no âmbito da região, quanto no município. Foram modificados também nomes de entidades locais e de alguns políticos com quem as *lideranças* mantiveram contatos mais intensos.

Inicialmente considerei que essa minha estratégia seria impossibilitada pelo uso de alguns documentos produzidos por órgãos da Prefeitura Municipal sobre essa região. Tendo sido socializada no âmbito acadêmico sobre a importância de colocar adequadamente as referências bibliográficas, parecia-me inadmissível citar documentos sem reconhecer sua autoria. Contudo, também fui socializada para respeitar os princípios do código de ética profissional que atribui ao pesquisador a responsabilidade de garantir aos pesquisados que sua colaboração não seja usada em seu prejuízo. Assim, para manter o anonimato dos meus entrevistados, resolvi fazer uso de alguns relatório e trabalhos apresentados por técnicos sem as devidas referências.

## Capítulo I

### *Paciência e Indignação*: pré-requisitos morais dos usuários

Neste capítulo, tenho como objetivo apresentar alguns aspectos do bairro Cachoeira, de seus moradores e dos serviços públicos disponíveis, a partir dos relatos feitos pelos moradores. Privilegiei os elementos utilizados por eles para se apresentarem a si mesmos e ao seu espaço de residência a uma pesquisadora, que, embora tenha residido na mesma cidade que eles, por 20 anos, nunca estivera lá e nem os conhecia. Ao optar por esse tipo de dado em detrimento de uma exposição a partir dos dados oficiais, produzidos por órgãos governamentais, entendo que os elementos elegidos para as descrições são reveladores das perspectivas adotadas pelos moradores para falar da sua posição e do local em que residem em relação a outros espaços da cidade.

Esses relatos narram as circunstâncias que os impulsionaram a se mudarem para o bairro e as ações empreendidas para sua permanência. Revelam os meios de que lançaram mão para adquirir um lugar para morar em um contexto em que precisam gerir a escassez de recursos. Acentuam as transformações percebidas no bairro e nas suas condições de existência, que estão articuladas à instalação de bens e serviços públicos, fornecidos por órgãos públicos, bem como por serem portadores de qualidades morais que propiciaram enfrentar dificuldades e incertezas.

A presença de bens e recursos estatais não é apresentada a partir de indicadores considerados objetivos e de sua distribuição desigual no espaço urbano, mas sob a ótica desses moradores que revelam o entendimento de que são destinatários, de formas específicas, de atendimento pelos órgãos do Estado em função de ocuparem uma posição social particular, sintetizada na expressão de serem *pobres*. Se tal posição pode, em certas condições, ser qualificada positivamente pela ênfase em saberem lidar com situações de adversidade, em outras circunstâncias impõem-se como um caráter estigmatizador e desqualificador. Esse contraste será abordado através dos relatos apresentados sobre as condições de moradia e do uso dos serviços de saúde.

Busco salientar diferenciações no modo como os moradores se referem a essas experiências. Assim, aqueles que reivindicam serem reconhecidos como *lideranças comunitárias* são os que fornecem as informações mais gerais sobre o bairro (número de habitantes, limites político-administrativos, etc.). Os demais moradores enfatizam suas experiências pessoais e de seus familiares na construção de um espaço de residência e das alterações percebidas ao longo do tempo nas áreas em que habitam.

## 1.1 Um caminho com muitos nomes

Interessa-me destacar as diferentes nomações e referências usadas pelas pessoas para designar as vias, os seus espaços de moradias e o entorno. Embora, provavelmente, essa pluralidade de nomes não seja desconhecida pelos demais, parece-me que é possível identificar perspectivas diferenciadas usadas pelas pessoas ao selecionarem certas nomações e informações para referir-se às divisões internas daquele espaço ou em sua relação a outras regiões da cidade.

Foram as pessoas que haviam sido indicadas como *lideranças comunitárias* e assim também queriam ser reconhecidas que expunham dados mais gerais sobre Cachoeira. A partir de suas *andanças* e das *reuniões* com outros moradores, com outras *lideranças*, com agentes vinculados a diversas instituições religiosas, a órgãos municipais e estaduais, aprenderam os tipos de dados que eram importantes conhecer para participar da *luta pelas melhorias*.

Em uma conversa, Cláudio, atual presidente de uma das associações de moradores, sobre uma das tantas reuniões que participa visando conseguir *melhorias*, diz: *ai nos fomos à Porto Alegre*. Ele mesmo interrompe seu relato e ri, chamando a minha atenção que *às vezes a gente ainda diz ir a Porto Alegre*. Aproveita para me explicar que é recente a anexação de parte do bairro Cachoeira ao município de Porto Alegre, antes pertencente a outro município da região metropolitana<sup>10</sup>.

O processo de anexação é relatado de modos diferentes pelas *lideranças*. Raul<sup>11</sup>, conselheiro do Orçamento Participativo, lembrando o relato do falecido José, que ele intitula como a primeira *liderança comunitária de Cachoeira*, diz que o então Prefeito Olívio Dutra, anunciou em um encontro entre quatro pessoas que ia fazer essa incorporação territorial. Segundo Raul, essa informação foi tomada com surpresa e relativo descrédito pelos interlocutores do Prefeito.

Hugo<sup>12</sup>, um dos atuais coordenadores do Conselho Popular e também dirigente de uma associação de moradores, narra o processo de anexação vinculado às disputas para conseguir ampliação do transporte público. Conta que os ônibus passavam apenas na *faixa*, o que obrigava que todos caminhassem até lá, condição que para alguns

---

<sup>10</sup> Cláudio tem 54 anos. É presidente da Associação de Moradores da Vila Azaléia. Também participa do Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Ônibus de Porto Alegre. É motorista de ônibus e atualmente está afastado por problemas de saúde.

<sup>11</sup> Tem aproximadamente 50 anos. Trabalha como zelador em uma escola lassalista local.

<sup>12</sup> Tem aproximadamente 55 anos. Reside na Vila Azaléia. Também participa do Fórum Regional de Justiça e Segurança. Tentou concorrer ao Conselho Tutelar, mas não conseguiu passar na prova exigida para poder se candidatar. Ele já trabalhou na área portuária e por 17 anos no Pólo Petroquímico. Atualmente tem uma borracharia. Encaminhou pedido por aposentadoria por invalidez, mas ainda está aguardando.

implicava longos trechos. Como as ruas não eram asfaltadas, inclusive a rua principal, as caminhadas eram muito árduas, pelo barro e pelos terrenos íngremes. Segundo ele, tentaram conversar com o dono da empresa de transporte, Guerreiro, que oferecia os serviços na região, para que ampliasse os itinerários no interior das vilas, mas o empresário teria rejeitado essa solicitação porque isso estragaria muito os ônibus. Então, procuraram uma outra empresa da cidade vizinha que se dispôs a atendê-los. Para Hugo, o que motivou a anexação foram os interesses desse empresário de Porto Alegre que teria pressionado a Prefeitura de Porto Alegre para garantir o seu *monopólio do transporte* na região, impedindo que empresas da cidade vizinha atuassem ali. Afirma que, na época, era contrário a proposta de anexação e defendia a emancipação do bairro. Hoje, reconhece que não tinham muita estrutura para viabilizar essa idéia.

Outras versões para esse fato são apresentadas no livro elaborado por pesquisadores do Centro de Pesquisa Histórica, da Secretaria Municipal de Cultura de Porto Alegre, como parte do Projeto de Memória dos Bairros (2000)<sup>13</sup>. Elevado ao fato político, social e econômico “mais importante na história recente” de Cachoeira, os autores reconhecem que houve divergências e disputas em torno da anexação. Arguem que os moradores das vilas do município vizinho, ao perceberem as melhorias provenientes do Orçamento Participativo (OP), teriam solicitado sua anexação à capital. Assim, os termos da transferência teriam sido negociados entre os “líderes locais” e membros do governo na Câmara. Os depoimentos apresentados enfatizam os benefícios que viriam por esse ato.

As referências político-administrativas tornam-se importantes para esses sujeitos com atuação política, porque esta atividade implica o conhecimento sobre os órgãos que podem recorrer na solicitação de investimentos. Essa posição limítrofe de Cachoeira fazia com que, antes da anexação, ora se recorresse a agentes vinculados aos órgãos da Prefeitura das duas cidades e também do governo do Estado.

Nessa mesma lógica, foi Raul que trouxe à baila a discussão sobre a população total de Cachoeira. Segundo ele, Cachoeira tem 100 mil pessoas, embora o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informe 60 mil<sup>14</sup>. Informação

---

<sup>13</sup> Tal projeto foi implementado no primeiro mandato da Frente Popular. A escolha dos temas e do método da história oral é utilizada como justificativa para mostrar uma “inversão de prioridades”, grande slogan da administração petista, quer dizer, iria se contar a história da cidade não pelos bairros centrais e pelos “grandes nomes”, mas seria contada a partir dos relatos orais de moradores comuns de bairros periféricos. Sem desconsiderar que isso produza algum tipo de inversão, penso que é importante ter em mente a dimensão retórica das constantes referências de que as decisões governamentais foram definidas em cooperação ou em resposta aos segmentos populares.

<sup>14</sup> É importante salientar que, nos documentos oficiais, Cachoeira pode-se referir tanto a um dos 76 “bairros oficiais” da cidade quanto a uma das Regiões Administrativas, vinculados ao OP. No site da

imediatamente contestada por ele, citando uma outra pesquisa realizada por uma empresa de transportes que mostraria ser esse apenas o número de usuários de ônibus e de lotação. Seja qual for o tamanho da população residente, é revelador das disputas e das negociações acerca dos saberes e critérios usados para angariar recursos. Convém salientar que, enquanto *lideranças comunitárias*, essas pessoas têm participado de cursos de formação, de reuniões, de audiências, conferências, entre outros, nas quais são informados sobre os indicadores sociais usados para avaliação das condições de vida, sendo que alguns deles são calculados pelo número de equipamentos existentes em relação à população residente.

Foram também as *lideranças* que salientaram a dupla nomeação de uma das vias centrais que atravessa o bairro. Em um dos principais acessos, há uma grande sinalização indicando que aquela se trata da “Avenida do Trabalhador”, identificada por Raul como sendo *obra do Collares quando era governador*<sup>15</sup>. Já nas esquinas ou cruzamentos das ruas, em geral, há placas com o nome de um dos moradores mais antigos da região<sup>16</sup>.

Os moradores, por sua vez, referem-se a essa via, mais comumente, como sendo *a faixa*, sendo um dos principais acessos para deslocar-se entre o centro e o bairro, fazendo parte do itinerário de diferentes linhas de ônibus. Também a *faixa* e os pontos de ônibus servem como referências para situar onde se mora ou onde estão situadas pessoas ou instituições: *minha filha mora na parada 16 ou o posto [de saúde] da 12*. Estes números estão escritos nas placas que indicam os pontos de ônibus e também em seus letreiros. Em geral, não sem alguma indecisão, um dos limites do território de Cachoeira era apontado como sendo o ponto final do ônibus Pinheiro, localizado na *parada 24*, que alguns mencionavam nunca terem ido.

Associado às *paradas*, as pessoas também se referem às *vilas* que compõem Cachoeira. Também não há consenso entre o número de vilas existentes, variando entre

---

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a informação disponibilizada é de que o bairro Cachoeira teria 43.882 habitantes, representando 3,23% da população do município, segundo o censo do IBGE 2000. A região Cachoeira é composta por dois bairros vizinhos. Juntos teriam 56.275 habitantes, representando 4,14% da população do município.

<sup>15</sup> Conforme as informações registradas no site da Metroplan, órgão responsável pela gestão urbana e regional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul: A “Avenida do Trabalhador” é um projeto do governo do Estado, implementado em 1992, com o objetivo de construir uma “via estruturadora e indutora do desenvolvimento metropolitano”, que liga a região metropolitana à Porto Alegre e também a zona norte a zona sul dessa cidade. São 58 km em toda sua extensão.

<sup>16</sup> Na antiga casa de desse morador, atualmente transformada em Museu Comunitário, projeto iniciado por sua família e hoje administrada por uma organização não governamental, encontra-se afixada uma placa como nome da rua e embaixo os seguintes dizeres: “antigo morador, proprietário e benfeitor da zona”. No livro Memória dos Bairros, mencionado anteriormente, ele é apresentado como comerciante e produtor rural, membro de uma das famílias de origem portuguesa proprietária de grandes extensões de terra utilizadas para agricultura e criação de animais.

23 e 36. Os nomes das vilas também são utilizados para identificar as associações de moradores e postos de saúde.

Quanto à expressão *vila*, eu a ouvi quando as pessoas referiam-se aos espaços que circunscrevem seu lugar de moradia e de seus vizinhos: *quando eu vim para a vila, aqui na vila, o pessoal aqui da vila*. Quando empregado pelos técnicos – vinculados à Universidade ou à Prefeitura - o termo parece se referir a uma forma específica de ocupação do solo que não corresponderia às orientações legais, sendo sinônimo de “ocupação irregular”<sup>17</sup>. Estender simplesmente essa mesma definição aos moradores, sem maior aprofundamento, implicaria supor uma mesma perspectiva de compreensão de sua condição de acesso à habitação, algo que, pelos relatos sobre a forma de aquisição da sua casa, não parece justificar, como veremos adiante<sup>18</sup>.

Muito dos moradores com quem conversei dispunham de mais informações sobre as diferentes possibilidades de deslocamento de seu local de residência para outras partes da cidade, do que de outras *paradas* em Cachoeira. Os serviços, que não estão presentes nas imediações de suas casas, são buscados em outras regiões, principalmente no centro da cidade. Apenas o Pronto Atendimento, único serviço de saúde com atendimento de emergência e que funciona 24 horas, situado na *parada 12*, foi mencionado como procurado por moradores de outras *paradas*. Cabe salientar que isso se deve ao critério territorial utilizado por algumas instituições, como posto de saúde e creches, para definição de sua clientela.

Assim, os moradores se referiam às *paradas* e *vilas* em que haviam morado ou em que tinham conhecidos residindo. As *lideranças comunitárias* falavam com mais desenvoltura de outras *paradas* e *vilas*, para além daquelas onde habitam, em decorrência do acompanhamento de relatos, das alianças e das disputas pelos recursos a serem implementados.

---

<sup>17</sup> Conforme documento da Secretaria de Planejamento Municipal: “núcleo ou vila de subabitação refere-se àquelas áreas de moradias de reduzidas dimensões construídas com materiais inadequados (madeira velha, latas, folhas de zinco e até papelão) distribuídos de forma irregular no terreno, com problemas legais quanto à propriedade, desprovido de infra-estrutura ou apresentando ligações clandestinas. Caracterizam-se geralmente por serem totalmente ou parte de um loteamento irregular e clandestino” (SMP, 1989).

<sup>18</sup> Do mesmo modo, parece-me precipitada, senão equivocada, a incorporação do termo “favela”, comum nos estudos acadêmicos desenvolvidos sobre a cidade do Rio de Janeiro, que tem sido feita por alguns pesquisadores para se referirem à condição de certos moradores e de áreas em Porto Alegre. Em outro texto, me propus fazer uma análise do modo como a categoria favela era empregada por alguns autores o que me permitiu perceber distinções consideráveis de quais relações sociais estavam sendo selecionadas para análise, tendo desdobramentos nas escolhas das variáveis e dos modelos interpretativos produzidos. Alguns pesquisadores enfocavam os significados atribuídos às ditas favelas e seus moradores, revelando os processos simbólicos e políticos que constituem essa classificação e as disputas pelas formas de ocupação dos espaços na cidade. Outros pesquisadores tomavam-na a partir de indicadores como condições de urbanização, condições de ocupação e propriedade do solo e da situação sócio-ocupacional existente no tecido urbano, pressupondo uma definição objetiva.

Através dessa pluralidade de nomeações e de referências usadas para situar essa *localidade* e seus moradores, visualizam-se diferentes agentes e saberes que coexistem, interagem e concorrem em sua constituição.

Tratando-se de um bairro ainda em expansão, compreende-se a continuidade da formação das vilas. Além disso, a possibilidade de constituir uma Associação de Moradores enquanto representante de uma determinada área, nominada por um outro nome, possibilita ampliação das possibilidades de conseguir recursos para aquela área seja em instâncias como OP, seja por contato direto com órgãos públicos. Assim, as novas delimitações de áreas internas podem ser construídas de modo bastante distinto. Apresento uma que acompanhei mais de perto e que tem forte relação com os atos de regulação do uso do espaço urbano elaborado pelo Poder Público e também pela dinâmica das disputas entre lideranças. Na fila de cadastramento para o Programa Bolsa Família do governo federal, conheci algumas mulheres. Entre as conversas, duas descobrem que já moraram em áreas bastante próximas, quando Ilsa menciona morar ao lado de uma instituição filantrópica local. Após residir na instituição, teria sido autorizada a construir uma casa na área adjacente. Suelen conta que ela morava na *invasão da Rúbia*, a quem pagava uma taxa de 22 reais mensais, após ter comprado a casa de um antigo morador por 1.500 reais<sup>19</sup>. Além da *invasão de Rúbia*, havia a *invasão de Gilse* e a *invasão de Anita*. A cobrança da taxa ora parece associada à arrecadação de fundos para encaminhamento de um processo para garantia da posse da área, ora parece como um ato abusivo de Rúbia. Ilsa afirma não pagar nada e menciona que dali a 5 dias existe a ameaça de que sejam despejados da área, mas considera que isso não vai acontecer porque já tentaram em outros momentos, porém não conseguiram. Nas outras vezes, a *polícia* teria desmanchado algumas casas, informação que causa comentários de *horror* por parte das pessoas que escutavam a conversa. Ilsa explica que o antigo proprietário perdeu a área em função de dívidas com a Prefeitura, mas tenta reaver a área na Justiça.

Antes de uma das reuniões do Conselho Popular, com técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal, havia um assessor de um vereador (que nunca mais compareceu às reuniões) distribuindo um panfleto que convidava para uma audiência pública para tratar dessa ação de despejo, cuja área era identificada como Granja Kesler. Este nome não havia sido mencionado nem por Ilsa, nem por Suelen.

---

<sup>19</sup> Suelen conta em detalhes o que a obrigou a sair de lá deixando *tudo para trás*. Rúbia a teria acusado de insinuar-se para seu marido. Após bate-bocas e agressões físicas, Suelen acabou sendo ameaçada com armas por *comparsas* dela, saindo apenas com a roupa do corpo e seus dois filhos.

No dia da audiência pública, realizada na Câmara Municipal, foi possível entender que essa área teria três proprietários distintos: parte era da Prefeitura, parte seria da família Kesler, e uma outra parte ainda seria dos responsáveis pela instituição filantrópica. Além disso, as três mulheres que eram referidas como responsáveis pela invasão: Rúbia, Anita e Gilse ali assumiam o papel de *lideranças comunitárias*. Era evidente a existência de tensões e disputas entre elas, que, no hall da Câmara, antes da reunião, tentaram ser contidas pela vereadora Iracema, dizendo que *agora não é hora de vaidade, tem que trabalhar todo mundo junto*<sup>20</sup>. Orienta também que a *estratégia dos que se dizem proprietários* da área será querer separar os moradores em função da área de residência, mas que isso apenas os enfraquecerá e eles devem ficar unidos. Três ônibus com moradores da área foram até a Câmara, mas os moradores não puderam participar da Audiência sob alegação de que não havia sido reservada uma sala que comportasse todos. Após uns 20 minutos do início da audiência, a vereadora e Anita, uma das *lideranças* citadas, saem até o hall e, em um comunicado rápido, afirmam que a ação de despejo foi temporariamente suspensa. As pessoas respondem com aplausos e expressões de alívio.

Os desdobramentos dessa história eu conheci apenas pela versão de Anita, em função de ela ser uma das frequentadoras assíduas do Conselho Popular<sup>21</sup>. Em diferentes momentos, Anita fazia referência a ser presidente da Associação de Moradores da Vila Alecrim. Seus comentários visavam delimitar a área que ela representava e denunciar as estratégias utilizadas por outras *lideranças* desse local, que reivindicavam a autoria das *conquistas* dos benefícios e dos recursos que ela teria conseguido. Isso se tornou mais intenso com a proximidade das plenárias do OP, tendo em vista que era importante para cada associação ter maior número de participantes para ter direito a mais delegados, o que poderia ampliar a possibilidade de ver alguma das *demandas* da área contempladas no Plano de Investimentos<sup>22</sup>.

Vemos aqui que diferentes referências e nomes são usados para se referir a esse mesmo espaço e suas divisões. No relato das mulheres que estavam na fila, a primeira identificação do local se dá pela instituição filantrópica que oferece diferentes recursos

---

<sup>20</sup> Vereadora atualmente filiada ao PC do B, antes estava vinculada ao PSB, após ter atuado durante 23 anos no PT. Reside em Cachoeira.

<sup>21</sup> Ela tem aproximadamente uns 25 anos. Concluiu o ensino médio. Próximo ao final do trabalho de campo, contou-me que frequentara uma igreja evangélica por 20 anos, mas fora expulsa quando *casou com uma mulher*. Desde então não tem mantido contato com sua família de origem que também reside no bairro.

<sup>22</sup> No capítulo 3, esse caso será tratado a partir de outro enfoque.

para ao menos parte dos moradores locais<sup>23</sup>. Elas também usam como referência para diferenciar as áreas internas a esse espaço, o nome de algumas mulheres que assumem a posição de representá-los externamente e que internamente exercem algum tipo de controle: *invasão de Anita*, *invasão de Gilse*, *invasão de Rúbia*. Parece que essa forma de se referir permite atribuir às *lideranças* a responsabilidade pela existência da invasão e, com isso, eximir-se disso. Algo que é reforçado quando salientam os modos como elas foram para a área de *invasão*: Suelen pagou ao antigo proprietário e Ilsa teve autorização do coordenador da instituição filantrópica vizinha a área. Na audiência pública, Anita, Gilse e Rúbia são reconhecidas pelos agentes do Poder Público como as *lideranças* que representam os moradores das áreas. Outra nomeação se destaca nesse momento, que está tanto no panfleto, como nas notas divulgadas pela Câmara Municipal no diário oficial, quanto em seu site: Granja Kesler. Por fim, há uma terceira nomeação que está sendo disputada entre as *lideranças* locais: Alecrim. Duas delas tentaram consolidar essa última ao usá-lo no nome das suas respectivas Associações de Moradores. Os espaços de reconhecimento desse nome são o Conselho Popular, os responsáveis pela Coordenação do OP e também pelo registro em cartório<sup>24</sup>. Por fim, é importante mencionar que em documentos elaborados pela Secretaria de Planejamento Urbano, vinculado ao Plano Diretor da cidade, publicados até dezembro de 2004, não há qualquer referência a Alecrim. Também no livro *Memória dos Bairros* (2000), da Secretaria Municipal da Cultura, ela não é mencionada como uma das vilas que compõe a região.

Salienta-se que a constituição e permanência das vilas ocorrem através da ação de diferentes agentes, tanto públicos, quanto privados, em um contexto de disputas acerca dos meios considerados adequados para garantir um espaço de moradia.

## **1.2 O fim de mundo: as dificuldades e suas formas de superação**

Neste item, concentro minha atenção no modo como alguns moradores narram as condições disponíveis quando chegaram ao bairro, as circunstâncias em que isso ocorreu, o processo de construção das moradias e as qualidades morais salientadas como necessárias para o empreendimento familiar e coletivo. Através desses relatos, penso ser possível apresentar certa caracterização de algumas das condições sociais que

---

<sup>23</sup> Ilsa foi morar na instituição filantrópica como parte do tratamento oferecido ao seu marido antigo usuário de drogas. Após morar 14 anos na instituição, teve a permissão do coordenador geral para construir sua casa. Atualmente ela trabalha nessa instituição na parte do asilo cuidando do *banho das avós* e da limpeza local. Suelen trabalhou na campanha a vereadora da mulher do coordenador. Porém elas não se conheciam anteriormente.

<sup>24</sup> Anita enfatiza que sua associação é a única dessa área que tem registro em cartório.

dispunham naquela época. Mantive como foco os meios que lançaram mão para conseguir a valorizada “casa própria”. É importante salientar que se tratam de narrativas sobre um tempo passado, em que muitas das dificuldades iniciais são consideradas superadas. Nesse sentido, elas são interpretações produzidas no presente sobre o passado, através da seleção de aspectos a serem ressaltados ou ocultados.

Entre as pessoas contatadas, aquelas que tinham acima de 50 anos mudaram-se nos anos 1970 e 80, estando há aproximadamente 35 e 19 anos em Cachoeira. Entre elas, apenas uma mulher nasceu em Porto Alegre; os demais migraram do interior do Estado e já haviam residido em outros lugares dessa cidade e da Região Metropolitana, antes de ali se instalarem. Já a maioria das pessoas contatadas com menos de 30 ou 25 anos, desde o nascimento morava em Cachoeira.

Quando os moradores mais velhos narram as condições existentes no período de da mudança, enfatizam a ausência de pessoas e de recursos na área. Em geral sintetizam suas descrições dizendo: *era tudo mato e tinha muito barro*. Listam uma série de recursos, hoje existentes, que não estavam disponíveis na época, como água encanada, luz elétrica, ônibus, calçamento e mercados. Tais ausências fizeram com que Dona Lucila (62 anos), moradora há 19 anos na Vila Acácia, tenha definido o lugar, quando de sua chegada, como sendo *um fim de mundo*. Ou, nas palavras de Dona Nelci (51 anos), moradora há 35 anos na Vila Palma, *era um terror, não tinha nada*<sup>25</sup>.

Acentuam que a decisão de mudar-se para essa área foi vista com desconfiança por pessoas próximas. Dona Dalva (75 anos), moradora há mais de 30 anos, diz que precisou enfrentar os receios da mãe, que residia com ela, ao resolver mudar-se. Também Dona Lucila lembra que a irmã rejeitou seu convite de residir próximo a ela e ainda tentou desencorajá-la a fazer isso. Ao que ela respondeu: *se é o que Deus me reservou, eu vou*.

Em seus relatos, enfatizam que enfrentar as dificuldades e as desconfianças dos parentes era válido pela possibilidade de ter uma *casa própria*. Contudo, foram diferentes as circunstâncias que os impeliram a mudar para o bairro. Para alguns, era a possibilidade de deixar de pagar aluguel. Para outros, havia sido uma imposição pela perda do lugar anterior de moradia ou das condições para mantê-lo.

Dona Susana (65 anos) conta que antes moravam em um lugar que *não era deles e não pagavam nada*, mas foram *retirados* pela Prefeitura, quando o proprietário oficial

---

<sup>25</sup> Atualmente desenvolve atividades de Educação de Jovens e Adultos, pelo projeto Movimento de Alfabetização (Mova), implementado pela Prefeitura, e também pelo projeto Todas as Letras, do governo federal. Foi presidente da Associação de Moradores de sua vila, também foi conselheira e delegado do OP. É filiada ao PT. Não freqüentou as reuniões do Conselho Popular durante a realização do trabalho de campo, mas afirma já ter participado. Já concorreu ao Conselho Tutelar e não foi eleita.

exigiu a posse do terreno para construção de um conjunto de edifícios. Relembra que, naquela época, a Prefeitura apenas auxiliava no transporte das madeiras e dos objetos para o terreno adquirido, recursos dos próprios moradores. A compra do terreno foi possível pelo esforço empreendido pela sua tia, seu pai, as irmãs e seus cônjuges.

Foi um outro tipo de situação dramática que fez com que Dona Dalva fosse para Cachoeira: seu marido, então trabalhador da construção civil, foi atropelado, não apenas tornando-se incapacitado para o trabalho, como exigindo cuidados e recursos para sua parcial reabilitação. Além disso, estavam sob sua responsabilidade seus pais, já idosos e doentes, e quatro filhos. Enfatiza: *perdi tudo e vim para cá. Deixei tudo para trás e vim cuidar do meu marido*. Explica que antes moravam de aluguel, onde tinham também um pequeno comércio.

Os relatos sobre as primeiras habitações sugerem que se tratavam de construções consideradas provisórias e ainda precárias. Ao final de nossa conversa, quando eu é que passava a ser questionada, Dona Dalva, após saber que eu pagava aluguel, me conta, em tom professoral, como ela fez para se *livrar do aluguel: construímos uma peça só que era dividida com cortinas*. Também Dona Lucila conta que foi *devagarzinho que fomos fazendo a casa*: no primeiro ano, não tinha vidros na janela. Durante 8 ou 9 anos, não tivera reboco e piso: *era tudo barro*. Orgulhosa, destaca que há dois anos, quando fez 60 anos, ganhou de presente de aniversário do marido e do filho a primeira pintura da casa.

Assim a compra do terreno e a construção da casa envolveram, por longos anos, a contribuição de diversos membros da família, seja aqueles que iam usufruir a nova residência ou do terreno, seja de outros que dispunham de alguns recursos para auxiliar os familiares. As casas vão sendo construídas e ampliadas conforme as possibilidades financeiras, as alternativas do terreno e as *necessidades*, por exemplo, a uma nova união conjugal dos filhos.

Esses processos envolvem tensões e negociações. Dona Julieta (66 anos) considera que viveu a *maior humilhação* de sua vida, quando ela, seu marido, sua filha e seus pais ficaram sem ter onde morar. Parte dessa humilhação foi causada pela atitude do proprietário da antiga moradia que, aos seus olhos, agiu de forma indevida quando os mandou embora. Também a postura da cunhada de seu pai foi julgada ofensiva: embora tenha cedido uma peça para se instalarem, ela restringiu o espaço que poderiam ocupar e ainda exibia suas posses de forma ostensiva. Foi necessário ter habilidades para conseguir o auxílio dos sogros para adquirir a nova casa. Embora os sogros tivessem mais condições financeiras do que eles, não era possível, simplesmente, exigir o

dinheiro. Em uma visita aos sogros, em Caxias do Sul, foram interrogados se o motivo da viagem era pedir uma casa, o que eles negaram. Foi sua filha, na época com 6 anos, que revelou aos avós o *sonho de ter uma fazendinha*. Após uma noite em claro, os sogros anunciaram a boa nova: Dona Julieta e seu marido deviam voltar a Porto Alegre e procurar um terreno. Acrescenta que eles concordaram, ainda que não tivessem dinheiro para comprar a passagem de volta.

Nos casos aqui apresentados, a aquisição dos terrenos e a construção das casas parecem ter levado a uma certa estabilização, interrompendo uma série de mudanças em busca de um lugar para morar e para trabalhar. Os relatos também ressaltam a avaliação de que vivem hoje em melhores condições que no passado.

Dona Dalva, avaliando sua própria casa, sentencia: *senão está linda, está melhor*. Conta que há 1 ano e meio conseguiu trocar as paredes de madeira por alvenaria. Foram 7 meses de obras, após conseguir convencer o pedreiro e os familiares de que seria possível construir as paredes com tijolos, mantendo as paredes de madeira, para que ela e os móveis estivessem sob um *teto*. Atualmente, a casa, composta por uma sala ampla, um quarto, banheiro e cozinha, ainda não tem reboco e só as aberturas de metal são pintadas. Como a casa de Dona Dalva, a maioria das casas parece ainda estar em obras, mesmo que não estivessem sendo realizadas durante o trabalho de campo. Os projetos de *melhoria* eram anunciados para um futuro próximo.

Com exceção de Dona Dalva, as demais pessoas contatadas ressaltam terem *comprado* o local da atual residência, sem que eu tivesse indagado sobre isso. A aquisição pela compra parece ser ressaltada para diferenciar das condições anteriores de moradia (espaços cedidos, ocupados ou alugados) e também se distinguir daqueles que, atualmente, são identificados como *invasores*. Esse termo tem associada uma conotação negativa, como vimos no caso de Ilsa e Suelen. Mais do que identificar uma área e moradores de forma precisa, é justamente seu caráter vago que o constitui, indicando diferenciações sociais e percepções de risco e de suspeita. Dona Susana explica que foi cedida a última casa localizada no fundo do seu pátio para sua sobrinha e família, porque têm tido muitas *invasões lá para trás*.

Nos casos aqui apresentados, nem sempre ficou claro se a afirmação de que eram proprietários significava o cumprimento das exigências legais. Contudo, nas situações em que era mencionada a ausência de regularização, isso não parecia colocar em dúvida, em suas perspectivas, o direito e a legitimidade de se dizerem proprietários. Dona Lucila, que se mudou para Cachoeira para *parar de pagar aluguel*, conta que há alguns anos *o pessoal da associação de moradores* teria dito que iriam entrar com um

processo para regularizar a situação de todos eles. Para isso, cada casa devia pagar 60 reais para contratação de um advogado para encaminhamento da documentação. Posteriormente, soube que, apesar de o advogado ter recebido seus honorários, havia abandonado o caso. Nesse ano, novamente foi procurada pelas pessoas da associação, mas se negou a pagar outra vez o que considerava já quitado.

É importante ressaltar que há áreas com rara ocupação humana em Cachoeira, tendo em vista ainda haver sítios e áreas de preservação ambiental, o que possibilita instalação de moradias, seja pela compra, pela *ocupação/invasão*, bem como foi e continua sendo utilizada como parte de programas de remoção de moradores de áreas consideradas de risco e de regularização fundiária pela Prefeitura.

### **1.3 Virtudes inerentes à construção social dos moradores**

O enfrentamento dessas condições exigiu-lhes *sacrifícios* e *esforços*, expressões utilizadas repetidamente, quando relatam os primeiros anos de vida em Cachoeira. Parte das ausências era resolvida recorrendo aos recursos naturais existentes na área. Assim, a água era coletada nos banhados, ainda que fossem consideradas impróprias; e a madeira era apanhada no mato para abastecer os fogões à lenha. Para deslocarem-se, era necessário enfrentar longas caminhadas pelas ruas de *barro vermelho*, adequar-se aos horários e itinerários restritos dos ônibus. Também a ausência de mercados exigia que carregassem os produtos por grandes distâncias.

As narrativas sobre o *sacrifício* encontram na exposição das marcas físicas a sua explicitação. Entre outras, Dona Lucila reforça seu relato referindo-se às dores nas costas que considera ser consequência do período em que precisava transportar, em uma sacola, tanto os alimentos comprados no Supermercado Carrefour, localizado no bairro vizinho, como as lajes para construir a casa, uma vez que não tinham dinheiro para pagar o frete.

A partir da ênfase nos *sacrifícios* e *esforços*, os moradores não apenas caracterizam as condições de habitação que dispunham no momento, mas, sobretudo, compõem narrativas que apresentam qualidades morais consideradas necessárias ou valorizadas para o enfrentamento da escassez. Assim, a um só tempo, o *sacrifício* refere-se à vivência cotidiana de lidar com as dificuldades e também uma forma de legitimar as conquistas, frente aos que não têm ou têm e não sabem dar valor.

Penso que é nesse sentido que podemos entender a máxima enunciada por Dona Lucila, ouvida em um sermão de um padre católico que usa para contrastar as experiências de vida de sua família com a insatisfação do *magnata*, um dos

proprietários de uma empresa de seguros, para quem seu marido trabalha como garçom nas festas promovidas em sua residência: *quando as coisas são muito fáceis, elas perdem o gosto; mas quando se passa sacrifício para conseguir, se dá o valor.*

Para enfrentar as adversidades e os *sacrifícios*, algumas pessoas mencionaram outra virtude: a *paciência*. Isso se torna explícito quando Dona Dalva, que critica as novas gerações pelas infundáveis reclamações, em tom de voz irritado, afirma: *Eu digo: - essa gente não sabe o que é sacrifício, eles têm tudo nas mãos, referindo-se a ter ruas asfaltadas e ônibus na porta de casa.* E acrescenta uma virtude considerada por ela essencial: *A gente tendo boa vontade consegue as coisas. O pessoal não quer ter paciência. Eu acho que tem que ter muita paciência. Tem que ter calma.... Tem que ser devagar, devagar e sempre...* Se nem todos têm a *paciência* ressaltada por Dona Dalva, sabem que os bens almejados podem vir a ser conseguidos aos poucos: *devagarzinho a gente vai.*

Como foi dito, são narrativas sobre o passado, o que implica um processo seletivo, não necessariamente consciente, trazendo algumas lembranças e outros ocultamentos. Nos casos apresentados, parece-me que há uma tentativa de mostrar que houve transformações em suas condições de vida e que são portadores de qualidades morais que lhes permitiram e legitimam tais conquistas. Além disso, indicam uma percepção de que vivem em condições melhores das que viviam anteriormente.

#### **1.4 As melhorias: entre conquistas e concessões**

Através dos diferentes modos de perceber as *melhorias* ocorridas no bairro, meu objetivo é salientar as diferentes posições identificadas frente às instituições e também das formas de atuação política.

Nos relatos sobre a construção das casas, os moradores contatados acentuam que as *melhorias* se deram pelos investimentos de diferentes membros da família, por um longo período; já as *melhorias* dos serviços públicos, apreciadas por todos, são narradas de formas distintas. As pessoas que se apresentam como *lideranças comunitárias*, enfatizam a existência de *lutas, brigas* para conquistar os recursos. Com isso, ressaltam sua atuação quanto ao convencimento de agentes do Poder Público, nem sempre dispostos a *fazer* o que é preciso ou cientes de *como a realidade é* e que precisam ser *esclarecidos e pressionados* por quem nela vive.

Já as pessoas que não tiveram e não têm uma atuação direta junto às associações de moradores, quando se referem às transformações do bairro, atribuem-nas a benefícios concedidos por políticos. Dona Lucila afirma que ela e o marido *sempre dizem que tem*

*que agradecer o PT, porque foi na época do Olívio [Dutra] e do Tarso [Genro] que houve melhorias significativas, como o asfaltamento e a ampliação do transporte coletivo (primeiro com ônibus mais frequentes e novos e depois com a criação de vários itinerários). Para Dona Susana, foi um vereador, o qual só lembra o primeiro nome, que morava na vila que fez com que se implementassem os serviços; pondera, também, que foi a sua saída dali que fez que a sua vila tivesse um menor desenvolvimento em relação a outras paradas, como a 3, na qual mora a vereadora Iracema.*

Esse contraste entre as duas formas de perceber o processo de implementação decorre das posições diferenciadas assumidas pelos sujeitos no âmbito das disputas políticas, o que lhes possibilita e impõe a constituição de outras perspectivas e saberes quanto ao jogo político.

Se enquanto moradores, as lideranças relatam as mesmas dificuldades que passaram quando vieram residir em Cachoeira, as práticas utilizadas para a superação foram algo distintas. Afirmam que suas atuações políticas ocorreram em função das necessidades, pelas ausências de recursos locais, já mencionados. Das andanças iniciais, entre diferentes setores das Prefeituras e também do Governo do Estado, atuando junto às associações de moradores, aos partidos políticos e pela participação no Orçamento Participativo, acumularam experiências e saberes que, em alguma medida, não são comuns aos demais moradores, inclusive sendo distribuído desigual e diferenciadamente entre as lideranças, conforme o âmbito de sua atuação.

Raul, atual conselheiro do OP, diz que *é liderança desde que chegou na comunidade em 1977*. Contudo, considera que o desenvolvimento de Cachoeira e o seu aprendizado ocorreram com a constituição do Orçamento Participativo: *ali aprendi tudo de comunidade, a gente não sabia nada*. Conta que até então eles percorriam os diferentes setores, *batiam em todas as portas*. Quando iniciou o mandato na Prefeitura de Olívio Dutra, eles foram pedir... *mas ele não prometeu. Disse 'eu criei o Orçamento Participativo para não beneficiar ninguém. E quem ir, lutar e conquistar... Você vai participar de um jogo'. Eu disse: 'para conseguir alguma coisa tem que jogar?'. Ele disse que sim porque dinheiro é pouco*.

Antes de conversar com Raul, eu o vi coordenando uma reunião de delegados do Orçamento Participativo de Cachoeira. Falando pausadamente e com fluidez, Raul relatava sobre a fiscalização que ocorreria nas escolas, a situação de obras previstas para serem realizadas, informações que obtivera em uma reunião realizada entre conselheiros e funcionários de diversas secretarias municipais. Junto a esses relatos, Raul também informava sobre procedimentos burocráticos que deviam ser realizados e que parte dos

delegados pareciam desconhecer. Além disso, parecia fazer uma espécie de triagem sobre os temas que eram da alçada daquele fórum: frente ao caso de uma senhora que requeria a intervenção no conflito com um vizinho em função de uma obra, ele sugeria que ela procurasse um advogado para entrar com processo no Juizado de Pequenas Causas, enfatizando que a atribuição dos delegados do Orçamento *é conseguir investimentos*.

A implementação do Orçamento Participativo ocasionou transformações, ao menos em parte, nos processos de reivindicação e conquistas de recursos junto aos órgãos municipais. A existência de alguns mecanismos institucionais, como encontros e reuniões previamente estabelecidas, canaliza e constitui algumas demandas que envolvem aprendizados para poder participar<sup>26</sup>. Se, por uma parte, cria um canal de comunicação entre agentes vinculados a setores da Prefeitura, por outro lado, esse diálogo não se faz sem atritos, expresso na tensão de um discurso que se reivindica *técnico* em oposição a um outro que se diz baseado na *realidade*.

Nos discursos das pessoas que reivindicavam serem reconhecidas como *lideranças*, observa-se que a ênfase era colocada nas relações estabelecidas com funcionários, políticos vinculados a diferentes órgãos. Já os vínculos mantidos com os próprios moradores tornaram-se menos evidentes, a não ser submetidos a termos genéricos como a *comunidade*, como usado por Raul.

Em suma, embora as *lideranças* reivindiquem o reconhecimento de seu desempenho junto a diferentes fóruns, para as *conquistas e melhorias* que ocorreram no bairro, os moradores contatados fizeram escassas referências a atuação dele e atribuem às pessoas que ocupam cargos no executivo ou legislativo a possibilidade de garantir que elas tenham acontecido.

### **1.5 Postos de saúde: atendimento para pobres?**

Neste tópico, analiso as narrativas de alguns moradores que conheci sobre os serviços de saúde existentes em áreas próximas às suas residências. Estes relatos tinham um caráter especialmente crítico no que se refere à forma de organização dos serviços e também do modo como percebiam que lhes era dispensado o atendimento. Através da

---

<sup>26</sup> Em uma reunião com delegados do OP da região, observa-se algumas *lideranças* explicando as outras o que era necessário para solicitar uma obra: Seu Firmino questionava sobre a demora na construção de uma creche. Seu Clóvis explica que o problema se deve ao fato da obra ter sido *pedida*, mas não foi dito o lugar de sua construção. Seu Raul assume uma postura mais didática e explica que é necessário definir a área, fazer um croqui da rua. O mesmo deve ser feito para abertura das ruas: tem que especificar onde começa a rua, onde acaba, a extensão delas. Ildo, num tom recriminatório, cochicha comigo que *é um absurdo, pedir uma obra e não dizer onde vai ser*.

análise dessas tensões, busco salientar de que modo eles compreendem algumas das ações estatais que se objetivam pela prestação de serviços à saúde, bem como as ações empreendidas na tentativa de conseguir o atendimento desejado.

Nos relatos feitos sobre os atendimentos recebidos nos postos de saúde, os moradores faziam referências recorrentes e explícitas a serem *pobres* ou serem vistos como tais. Ainda mais, consideravam que o tratamento dispensado a eles ou a dificuldade de obtê-lo era decorrência dessa condição, o que provocava manifestações de reprovação ou suspeita em relação aos funcionários e ao atendimento. Mesmo que entendêssemos as referências aos *sacrifícios* e aos *esforços*, enfatizados para narrar os processos de construção de suas moradias e pelas difíceis condições para ter acesso a serviços de água, luz e transporte, apresentados anteriormente, como indicativo de se reconhecerem como *pobres*, nesses, ela era positivada por realçar suas qualidades morais; já nas narrativas sobre os atendimentos dos postos de saúde, ser visto como *pobre* era algo que resultava em um atendimento de qualidade inferior e os desqualificava.

Diante disso, coloquei-me como questão entender a associação feita pelos moradores contatados entre a categoria *pobre*, em um sentido negativo, e o atendimento dispensado pelos serviços de saúde. Para tal, proponho um exercício analítico composto de duas partes. Parto da análise dos princípios e diretrizes institucionais que regem os serviços de saúde disponíveis para entender de que modo são constituídos e regulados os serviços existentes nos quais as pessoas que conheci buscam atendimento. Posteriormente, analiso, através dos relatos dos moradores contatados, o modo como eles percebem esses serviços. As relações entre esses dois aspectos não está sendo pensada em termos causais. A reconstrução dos princípios, diretrizes que regem os serviços de saúde e o modo como são implementados permitem identificar alguns aspectos da objetivação da presença estatal, entretanto seus efeitos não se restringem aos previstos institucionalmente.

São necessárias algumas considerações metodológicas. Nesse tópico, concentro-me no material coletado junto a alguns moradores em suas residências e nas redes de vizinhança. Como mencionado anteriormente, eu não elegi a saúde como tema para justificar minha presença junto a eles, na medida em que me interessava observar em que situações seriam feitas referências às formas de intervenção do Estado. Assim são relatos que foram colhidos ao longo do acompanhamento das atividades cotidianas. Cabe frisar que, nesse momento, não serão utilizados os dados produzidos junto aos moradores que atuam em associações comunitárias.

É fundamental salientar que obtive relatos sobre os atendimentos e não os presenciei. Assim, não houve observações da interação entre usuários e os trabalhadores de saúde. Em decorrência disso não disponho de dados acerca da postura que eles mantêm frente aos profissionais de saúde, isto é, as críticas aos atendimentos tão explicitamente feitos, fora do espaço institucional e longe dos ouvidos dos profissionais, podem ser matizadas ou ocultadas quando eles estão em frente aos profissionais e nos serviços de saúde<sup>27</sup>. Porém, foi justamente para evitar esse tipo de constrangimento, vivenciado em pesquisas anteriores, que optei em contatá-los a partir de seus espaços de residência. Como salienta Howard Becker (1993), não existem informações mais “verdadeiras” ou “reais”, mas a análise deve levar em conta os constrangimentos e as possibilidades que cada situação de enunciação que um comentário está sujeita.

### **1.5.1 Dos princípios e das diretrizes do SUS**

Através da análise dos princípios e diretrizes jurídicos e administrativos que regem o Sistema de Saúde, meu objetivo é salientar o modo como as ações estatais estão sendo propostas no que se refere ao público a que se destina e ao modo como se define o tipo de atendimento prestado. Não se trata de uma abordagem que pretende apontar as distâncias entre o idealizado e o real, ou sobre a deturpação ou os desvios ocorridos na implementação das ações, raciocínio comum aos estudos sobre esse tema, uma vez que isso resulta em análises sumamente normativas, através das quais se disputa o modo como devem ser realizadas as ações do Estado. Interessa-me salientar que através dessas leis, normas, diretrizes, estão sendo constituídas instituições, há delimitação de quem deve ser atendido nelas, sobre que condições e ainda quem são as pessoas consideradas adequadas para sua efetivação. Como salienta Jair Ramos (2003), “as políticas públicas devem ser concebidas não como mera aplicação de projetos por meio de estruturas preexistentes, mas como *locus* de construção dessas estruturas, e conseqüentemente, de autoridade pública” (p.17).

Reconheço que, em função das condições e escolhas metodológicas dessa pesquisa, há limites consideráveis no entendimento da perspectiva institucional, na medida em que os agentes estatais não foram priorizados como objeto de pesquisa<sup>28</sup>. No

---

<sup>27</sup> Em outra pesquisa realizada junto aos usuários de programas assistenciais da Prefeitura de Porto Alegre, tive a possibilidade de observar que havia uma diferença significativa entre o modo como as pessoas falavam sobre esta experiência junto ao programa em frente aos técnicos e quando esses não estavam presentes. Naquela oportunidade, interpretei essa diferença como decorrência da necessidade de mostrar-se em conformidade com as regras estabelecidas para garantir o acesso aos recursos disponíveis (Paim, 2006).

<sup>28</sup> Eu não estabeleci contato direto com os funcionários que atuam nos serviços de saúde. Como expectadora, participei de algumas reuniões em que eles estavam presentes. Esses breves e limitados

entanto, a análise das diretrizes e dos princípios que regem os serviços lembra-nos que as ações dos agentes, no âmbito local, não decorrem apenas de suas decisões ou escolhas, sejam tomadas individualmente ou elaboradas em grupo, sendo possibilitadas e constrangidas por regulamentos, protocolos, orçamentos que, a um só tempo, definem o objeto da política, aqueles sob os quais recaem a responsabilidade de sua aplicação e a quem ela se destina. Ainda que a análise desses mecanismos não seja suficiente para compreensão de como elas se efetivam, tendo em vista que elas constituem e são constituídas pelas de ações dos agentes, as diretrizes tornam-se referências quase obrigatórias, seja pela defesa, seja pela contraposição, em suas múltiplas interpretações. Ou seja, a implementação dos serviços de saúde, assim como de outras ações estatais, está sendo constituída permanentemente em um campo de disputas, ou seja, não pode ser pensada como uma aplicação mecânica daqueles princípios ou diretrizes.

O primeiro aspecto a ser salientado é que a nova legislação que orienta o Sistema de Único de Saúde (SUS) estabeleceu outros parâmetros para definição a quem se destinam as ações e políticas de saúde<sup>29</sup>. De 1930, quando inicia a intervenção estatal na regulação da assistência à saúde individual, até a Constituição Federal de 1988, eram os vínculos trabalhistas que eram usados como critérios para delimitar quem tinha direito a atendimento de saúde. Assim institucionalizava-se uma segmentação entre aqueles que tinham direito a essa assistência, conforme a categoria de trabalhadores, e aqueles trabalhadores que não tinham a profissão reconhecida pelo governo ou não estavam inseridos no mercado formal de trabalho. A assistência era financiada pelas contribuições obrigatórias dos trabalhadores, dos empregadores e por recursos públicos.

---

encontros permitiram entrever os serviços de saúde sob outra perspectiva, que, além de aguçar minha curiosidade para pesquisas futuras, possibilitaram realçar alguns elementos das narrativas dos moradores. Frente a isso, reconheço a limitação para exposição da perspectiva institucional, uma vez que se sabe que instituições similares regidas pelos mesmos princípios legais e administrativos podem apresentar especificidades no modo de atendimento em função dos sujeitos concretos que cotidianamente atuam, além da história de cada instituição que pode contribuir para a produção de especificidades. Contudo, isso implicaria uma outra proposta de pesquisa.

<sup>29</sup> A articulação entre a área médica e as agências estatais é muito anterior à incorporação pelo Estado da responsabilidade de oferecer ou subsidiar os serviços de saúde. Montero (1985), em um estudo sobre cura e práticas religiosas umbandista, menciona que, no século XIX, quando se criaram as primeiras escolas de Medicina no Brasil, há a constituição de alianças entre agentes estatais e profissionais da área médica, com objetivo de reprimir os profissionais e as terapêuticas anteriores, que passam a ser definidas como “populares” e taxadas de charlatanismo. Essa articulação entre o discurso médico e agências estatais é demonstrado também nos estudos sobre o processo de urbanização brasileiro e dos “problemas sociais” associados a esse, como epidemias, a infância pauperizada ou habitações precárias, nos séculos XIX e XX. Entre outros, há os estudos de Sidney Chalhoub (1996) e Lícia Valladares (2000), sobre os cortiços em São Paulo e favelas no Rio de Janeiro, respectivamente, que destacam atuação de médicos que denunciavam as condições precárias de moradia e os “maus hábitos” de seus moradores, constituindo a questão da habitação como um problema médico-sanitário que deveria ser resolvido pela destruição das moradias e remoção dos moradores. Paulatinamente, sob o aval de orientações técnicas, divulgavam valores e práticas consideradas adequadas ao comportamento individual e forneciam subsídios e modelos para organizar a vida em sociedade. Trata-se de um processo de disputa para constituir certos temas como prioritários para a intervenção médica e estatal.

Assim, em 1988, do ponto de vista doutrinário, é estabelecido outro recorte na delimitação do público alvo, fazendo com que uma vasta parcela da população, que antes dependia de instituições filantrópicas ou da colaboração de agentes particulares que conseguissem mobilizar para o atendimento de saúde, passem a ser reconhecidos como tendo direito ao atendimento estatal<sup>30</sup>.

O outro aspecto refere-se à forma de organização dos serviços de saúde e das modalidades assistenciais previstas. No período anterior a 1988, segundo Menicucci (2007), Gerschman e Santos (2006), havia uma considerável heterogeneidade no modo como os serviços de saúde eram prestados, tendo em vista que inicialmente estavam a cargo dos Institutos de Pensões e Aposentadoria, organizados por categoria profissional em nível nacional. Mesmo a unificação desses institutos, em 1967, não resultou em uma uniformização na assistência à saúde entre os trabalhadores assalariados, uma vez que a expansão dos serviços públicos ocorreu mediante diferentes contratos estabelecidos pelo governo com agentes privados, por compra ou convênio, em detrimento da instalação de infra-estrutura própria. Assim, ao mesmo tempo há um fortalecimento dos serviços privados de saúde que preexistiam à intervenção do Estado, através do estímulo à expansão da assistência médica previdenciária, contando com subsídios estatais; há uma ampliação da atuação reguladora e financiadora do Estado nesse setor. Menicucci explicita que essa opção era justificada pelo entendimento que os órgãos da administração pública deviam eximir-se da prestação direta de serviços sempre que a iniciativa privada pudesse assegurar sua execução, sob uma suposta racionalização de custos, mantendo o Estado com as responsabilidades normativas. Com isso, havia uma concentração do poder decisório em altos escalões da hierarquia burocrática institucional que tinha no discurso do planejamento a prática institucional dominante. Quanto aos tipos de atendimentos prestados, salienta-se o vínculo das ações em saúde com a perspectiva biomédica, enquanto saber respaldado por sua vinculação acadêmica, e desenvolvido também por estímulo e financiamento de agentes privados. Nesse sentido, conforme Menicucci, as ações de saúde caracterizavam-se por ênfase no atendimento individual, curativo e realizado em hospitais. Nesse contexto, o atendimento hospitalar era considerado a grande “porta de entrada” do sistema de assistência à saúde.

Em 1988, com a alteração constitucional, foram propostas mudanças na forma de organização do sistema de saúde e das modalidades de atendimento. Menicucci

---

<sup>30</sup> Constituição Federal de 1988, artigo 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

(2007) salienta que apesar da definição constitucional de um sistema “público”, “universal” e “único”, tem-se um “*mix* público e privado”, isto é, há uma convivência entre formas públicas e privadas de assistência (p. 49). Nesse sentido, salienta que o sistema de saúde brasileiro atual deve ser entendido enquanto um desdobramento das políticas de saúde do século XX. Opondo-se às interpretações que consideram que a presença e a expansão do setor privado se devem à escassez de financiamento ou falhas apresentadas pelo setor público, Menicucci salienta que ambos têm se constituído de forma imbricada. Por um lado, há instituições privadas que prestam atendimento à saúde, tanto através de convênios com empresas quanto pela adesão voluntária dos que optam por pagar pelos serviços. Possibilidade que foi incluída no texto constitucional e que se institucionaliza também pela existência do mecanismo de dedução das despesas médicas para o cálculo do imposto de renda anual, assim como pelo apoio daqueles que os utilizam. Por outro lado, há proposição de princípios e diretrizes, através de Normas Operacionais, portarias e regulamentos, para reordenamento e criação de instituições para efetivação das ações e serviços públicos de saúde. Trata-se de ações constituídas por disputas entre diversos agentes, vinculados às instituições privadas (da indústria de insumos, aos grupos empresariais prestadores de serviços), públicas (vinculados a burocracia do setor e da universidade), bem como profissionais da área e diferentes associações sociais mobilizadas e constituídas por e para esses embates.

Nos estudos sobre o SUS é dado destaque a atuação de integrantes do Movimento Sanitarista, originalmente do espaço acadêmico, que teriam exercido papel decisivo no delineamento da reforma do setor através do empenho em angariar aliados na burocracia, nos movimentos sociais e também de parlamentares na Constituinte. Em um momento de contestação ao regime militar, teria sido possível reunir diferentes agentes em defesa de um projeto constituído a partir dos princípios de valorização do caráter público das ações em saúde, da descentralização e da participação. Contaram com reflexões e experiências alternativas que vinham sendo produzidas em debates internacionais e nacionais de crítica ao que era dito como “mercantilização da saúde” e de “medicalização da sociedade”. Frente a isso, eram propostas ações de caráter preventivo em detrimento daquelas vistas como apenas curativas, por se dedicarem ao tratamento das doenças. Oponham-se às práticas médicas consideradas excessivamente especializadas e com uso e dependência de recursos tecnológicos que a um só tempo atribuía mais poder aos médicos, detentores desse conhecimento, e tendiam a uma visão fragmentada das pessoas. Em suma, havia uma contraposição a um modelo considerado “hospitalocêntrico” em favor de uma proposta de valorização dos vínculos entre

profissionais da saúde e pacientes, pela importância de conhecer e atuar junto à *comunidade*. Destaca-se que havia como pressuposto a necessidade de alteração no modo de atuação dos profissionais, além dos espaços de atuação, bem como das expectativas e das ações dos que recorriam a tais atendimentos. As instituições dedicadas à formação e prestação de serviço de Medicina Comunitária ou Médicos de Família, alguns existentes já nos anos 70 em Porto Alegre, são exemplos dessa perspectiva (Bonet, 2004).

Conforme as diretrizes legais, o modo de organização do Sistema de Saúde prevê que as ações e os serviços devem ser desenvolvidos por “uma rede regionalizada e hierarquizada” — como expresso no artigo 198 da Constituição Federal de 1988 —, divididos em três níveis de atenção à saúde (básica, média e alta). Tais níveis são diferenciados segundo o tipo de atendimento ofertado, as tecnologias utilizadas, os custos dos procedimentos e a distribuição espacial dos recursos. Por exemplo, os serviços ambulatoriais e hospitalares são considerados de média complexidade, sendo os que disponibilizam “profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos de apoio diagnóstico e terapêutico, que não justifica a sua oferta em todos os municípios do País” (Brasil, 2004, p. 71). Já os serviços que correspondem à atenção básica comumente referida como a “porta de entrada” dos usuários ao sistema de saúde, “devem estar distribuídos pelo território do município de forma a estarem o mais próximo possível das pessoas”, conforme material de divulgação da Prefeitura; enquanto os demais serviços são utilizados como “unidades de referência” para uma determinada localidade. Adiante esses aspectos serão mencionados em relação aos serviços disponíveis a região na qual a pesquisa foi realizada.

Há consenso entre os pesquisadores de que a institucionalização do SUS tem sido feita pela expansão do acesso à atenção básica, em especial, nos anos 90, pela valorização nas ações do Governo Federal das estratégias de saúde da família (PSF), impulsionada pelo incentivo financeiro aos municípios para sua adoção. Ao mesmo tempo, há um considerável dissenso quanto aos entendimentos acerca dessa categoria, bem como fatores que justificam tal ênfase<sup>31</sup>. Enquanto para alguns é uma forma de operacionalizar alguns dos princípios que animaram a Reforma Sanitária; para outros, revela a preocupação pela racionalização de práticas e de custos; e ainda há os que consideram que se trata da submissão do governo brasileiro às orientações das agências

---

<sup>31</sup> Como argumenta Bonet (2004), essa categoria e suas correlatas – como atenção primária, saúde da família, medicina comunitária – são objeto de disputa entre especialistas, cujos sentidos são alterados conforme quem esteja utilizando e em que contexto esteja fazendo.

internacionais para que as ações estatais se limitem a atender aqueles que não podem pagar pelo atendimento em saúde.

Com o exposto até aqui apontei que, através das alterações na legislação, há mudanças no que se refere aos que são considerados como tendo direito ao atendimento de saúde e o modo como tais serviços são propostos. Tais princípios e diretrizes estabelecem o modo de organização dos serviços, as condições de uso dos serviços, o tipo de atendimento disponível e fluxos de acessos a procedimentos aos quais os que queiram se tornar usuários são constringidos a seguir.

A partir desses princípios e diretrizes, há uma criação de serviços de saúde em áreas onde antes, eram inexistentes ou escassos. Também estimula a formação e seleção de agentes estatais e reconhece o direito ao acesso à saúde a outros antes excluídos. Certamente trata-se de uma ampliação relativa e limitada, uma vez que, segundo analistas, a dotação orçamentária não corresponde ao necessário para sua operacionalização. Contudo, configura-se outro contexto social o qual possibilita, inclusive, ações de reivindicações de direito por parte daqueles que se sentem mobilizados por exigir do Estado o seu cumprimento.

Passo agora a apresentar os serviços de saúde públicos existentes na região da pesquisa e as condições de sua utilização. Com isso, informa-se sobre a face mais próxima e visível do Sistema Único de Saúde no âmbito local.

### **1.5.2 Os serviços de saúde existentes na região**

Desde 1996, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre tornou-se o órgão responsável pela gestão descentralizada dos serviços de saúde, conforme as diretrizes da legislação federal. Com isso, passava a gerir um maior número de serviços de saúde, bem como contar com transferência de recursos financeiros para tal. Segundo as informações do relatório da IV Conferência Municipal de Saúde, ocorrida em 2003, (2004, p.7), a Prefeitura era responsável pela gestão, em 1988, de 12 serviços de saúde e passa a gerir 100 serviços após a dita municipalização, que incluíam Unidades Básicas de Saúde, Ambulatórios, Hospitais, Pronto Atendimentos, entre outros. Também assume a responsabilidade na realização e na regulação de convênios com outras instituições de formação de profissionais e prestação de serviços (como Hospital São Lucas da Pontifícia Universidade Católica, Centro de Saúde Escola Murialdo, Grupo Hospitalar Conceição e Hospital Mãe de Deus). Em 2006, período de início da pesquisa de campo, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre contava com 2 hospitais, 4 pronto-atendimentos, 45 Unidades de Saúde Básica e em torno de 83 equipes de Saúde da

Família<sup>32</sup>. Além desses, há alguns serviços ou núcleos especializados, diferenciados por área de atuação (como saúde mental, álcool e drogas), por público alvo (crianças e adolescentes, mulheres, etc.)

Sob a justificativa da escassez de recursos financeiros, a implementação dos serviços de saúde, em especial de nível básico, é articulada a uma proposta de superação de iniquidades, o que implica na definição de critérios que circunscrevam a população que será atendida. Segundo Donatela Ramos (2001), no documento “Diretrizes Estratégicas da Secretaria Municipal de Saúde em 1996” de Porto Alegre, é definida a “necessidade de buscar a equidade no acesso à saúde, através da priorização da intervenção junto a **grupos de maior carência sócio-sanitária...**” (p.11). A partir desse princípio, outra pesquisadora afirma que a implementação dos PSF, a partir de 1996, foi realizada em áreas consideradas de “**vazio de atenção**, pretendendo reduzir as iniquidades de acesso aos serviços de saúde” (Oliveira, 2007, p. 21). Também no documento de registro das Resoluções da 4ª Conferência Municipal de Saúde em 2003 (2004), é reafirmada esses critérios na instalação dos serviços de saúde:

Ao definir as prioridades em 2003, a Secretaria Municipal de Saúde partiu da necessidade de efetivar o princípio da equidade. Este desafio consiste em investir na oferta de serviços e ações direcionadas a **grupos populacionais com acesso limitado**, sem reduzir a quantidade ou a qualidade dos serviços e ações aos usuários que já têm este direito garantido (p.9).

Cabe destacar que, em termos conceituais, as definições de atenção básica e de saúde da família não estão necessariamente dirigidas a grupos sociais específicos. Contudo, para sua implementação, houve tal delimitação. Embora não tenha me dedicado à análise desse processo em profundidade, as citações acima são suficientes para meu propósito de salientar a existência de procedimentos de categorização e de classificação, utilizados por agentes que atuam em nome de instâncias estatais, para circunscrever segmentos em meio à população, através da atribuição de características supostamente distintas. Ou seja, trata-se de procedimentos que, a um só tempo, constituem grupos, ao atribuir-lhes determinadas características, quanto os diferencia de outros. Como argumenta Jair Ramos (2006), as categorias produzidas por agentes estatais são construídas para a intervenção e, nesse sentido, implicam a demanda de ação estatal em relação aos segmentos de população que foram por elas mesmas classificadas.

No caso aqui em análise, articulou-se “grupos” e a precariedade de recursos para atendimento da saúde, como se evidencia nos critérios citados acima: “grupos de maior

---

<sup>32</sup> Fonte: Anuário Estatístico PMPA 2007.

carência sócio-sanitária”, “grupos populacionais com acesso limitado” aos serviços e ações de saúde. Trata-se de termos vagos, que, contudo, ganham maior concretude, quando se observa que a implementação desses serviços foi realizada nas áreas identificadas como vilas. Algo ainda hoje claramente observável nos mapas de distribuição dos serviços de saúde de atenção básica em Porto Alegre.

Associado a isso, observa-se a territorialização das ações de saúde, tanto por ter sido usada como critério para distribuição espacial dos serviços, segundo o nível de complexidade, como foi salientado anteriormente; quanto pela identificação desses “grupos”, articulada às condições de acesso à moradia da população de baixa renda, a qual se supõe que teria nos serviços públicos de saúde a forma prioritária de atendimento à saúde (“vazio de atenção”).

Outros mecanismos institucionais e agentes também contribuem na implementação desses serviços. Observa-se que, entre 1990 e 2008, quatro das seis Unidades de Saúde com equipe de Saúde da Família na região Cachoeira foram construídas através de verbas destinadas pelo Orçamento Participativo, também alguns dos serviços foram ampliados ou reformados. Ou seja, essas obras foram consideradas prioritárias para investimento de verbas públicas pelos moradores que se engajaram nessas atividades. Nesse sentido, a localização das Unidades é também decorrência desse processo de disputas e de alianças entre moradores da região com objetivo de definir temas e locais prioritários para a sua construção. A forma como se objetivam as reivindicações por atendimento em saúde dependem do modo como as políticas do setor eram propostas em outras esferas. Desse modo, torna-se compreensível que a partir de 1996 as demandas em saúde objetivem-se pela constituição de Unidades com equipes de PSF, ano em que a Prefeitura de Porto Alegre passa a implementar esse programa do Governo Federal.

Na região em que foi realizada a pesquisa, segundo as informações do coordenador da Gerência Distrital de Saúde que corresponde a essa área, em outubro de 2006, estavam instalados um Pronto Atendimento, 3 Unidades Básicas de Saúde (UBS) e 6 Unidades com equipes do Programa da Saúde da Família (UBF)<sup>33</sup>. Entre as Unidades vinculadas ao Programa da Saúde da Família, algumas contam com equipes simples (3), outras duplas (2) e tripla (1), que atuam em um mesmo estabelecimento físico, mas sendo responsável pelo atendimento de um conjunto específico de famílias. As Unidades com equipes de Saúde da Família correspondem a uma política do

---

<sup>33</sup> As informações fornecidas pelo coordenador correspondem à área de atuação dessa Gerência Distrital de Saúde, assim desagreguei os dados a partir dos endereços dos estabelecimentos, para mencionar apenas o que corresponde à região da pesquisa.

Governo Federal — lançada nacionalmente em 1994 e iniciada em Porto Alegre em 1996. Elas são compostas por um médico, um enfermeiro, dois auxiliares de enfermagem e de três a seis agentes comunitários de Saúde. Cada equipe é responsável pela população de um território específico, correspondendo aproximadamente de 3. 500 a 4.000 pessoas. Já as Unidades de Saúde Básica foram criadas em período anterior, ao menos uma delas tendo sido mantida pela Secretaria Estadual de Saúde, antes da municipalização. Nestas não é prevista a atuação de agentes comunitários de saúde<sup>34</sup>.

Segundo a perspectiva institucional, os serviços de saúde existentes na região podem ser diferenciados em função do tipo de atendimento prestado e das condições exigidas para que alguém possa fazer uso dos serviços. O Pronto Atendimento, criado em 2004, é destinado a atendimentos de urgência e emergência. Ele funciona 24 horas por dia, sendo, em um dos turnos, responsabilidade do Hospital São Lucas, vinculado à Pontifícia Universidade Católica através de um convênio firmado com a Secretaria Municipal de Saúde, e nos demais por funcionários da Prefeitura. No Pronto Atendimento, o critério, do ponto vista institucional, para poder utilizá-lo é a gravidade da enfermidade e não o local de moradia. Já nas Unidades Básicas de Saúde e as Unidades com equipes de Saúde da Família, os usuários são cadastrados segundo sua área de residência, não podendo optar por outros serviços similares em sua região ou em outra do município. Ambos os serviços correspondem ao “nível de atenção básica” do sistema de saúde, definido anteriormente. Conforme a avaliação médica, o paciente poderá ser encaminhado a um especialista em outro serviço público no município. Nesse caso, a consulta é marcada no próprio posto de saúde. Isto é, os usuários não podem recorrer diretamente a algum especialista, como pneumologista ou cardiologista caso desejem, a menos que tenham indicação do médico no qual está cadastrado. Esses serviços estão instalados em diferentes pontos da região, sendo denominados pelo nome das vilas nas quais estão situadas. Uma vez que o número de serviços é inferior ao número de vilas, uma mesma Unidade pode atender moradores que residem em áreas vizinhas.

Em suma, a noção de território adquire importância central no modo como estão sendo constituídos os serviços de saúde, através das leis e suas regulamentações e nos entendimentos de como devem ser aplicadas. As justificativas apresentadas para isso, ressaltadas por especialistas da área de saúde, recobrem diferentes espectros: tanto aquelas que se baseiam em noções de um uso “racional” da distribuição de recursos

---

<sup>34</sup> Convém salientar que as pessoas pesquisadas por mim residiam em área de Unidade Básica de Saúde, deste modo, não obtive informações sobre agentes comunitárias de saúde.

tecnológicos, humanos e financeiros quanto as que buscam incitar uma nova forma de estabelecer relações entre os profissionais e aqueles a quem se destinam as ações e serviços de saúde; e, ainda, como potencializadora de incitar novas relações entre governantes e governados, através do estímulo da participação da *comunidade* pela fiscalização e uso racional dos recursos de saúde<sup>35</sup>.

Entretanto, do ponto de vista analítico proposto aqui, deve-se ter em mente que não se trata de uma associação entre “coisas” pré-existentes, mas o modo pelo qual estão sendo instituídos territórios e *comunidades*, a partir de procedimentos de categorização e de classificação que não se devem a propriedades dessas, mas que são constituídos pelas relações sociais. Trata-se de constituir unidades de referência para aqueles que atuam em nome do Estado e para os quais a se destinam essas ações, as quais adquirem sentidos distintos para estes, como veremos a seguir.

### **1.5.3 As experiências de atendimento de saúde na perspectiva dos usuários**

Nessa seção, enfoco as percepções sobre os serviços de saúde públicos daqueles que ocupam a posição de “usuários”. Em seus relatos sobre os atendimentos recebidos, os usuários tecem avaliações sobre os profissionais, os tratamentos dispensados a eles e as expectativas em relação a tratamentos.

É fundamental ressaltar a peculiaridade da posição a partir da qual as pessoas falam e vêem as instituições. A partir dos documentos oficiais e dos discursos de agentes estatais somos levados a pensar na existência de um “Sistema de Saúde”, que implica na existência de uma “rede” de serviços diferenciados e articulados pelos “níveis de atenção”, distribuídos no território, nos quais os usuários devem seguir “fluxos”, “encaminhamentos” e “procedimentos”. Trata-se de categorias que buscam prever, ordenar e normatizar as ações de um conjunto de agentes, da distribuição de recursos no espaço e no tempo, segundo condições especificadas. A um só tempo, tais categorias são constituídas por generalizações e por diferenciações dos objetos, das pessoas e dos saberes sobre os quais se pretende atuar. Os constantes clamores para a realização de capacitações sobre o SUS para os trabalhadores da saúde e de conselheiros feitos pelos agentes que se sentem imbuídos do desejo de mantê-lo dão alguma medida da existência de diversos entendimentos sobre essas noções e sobre esses procedimentos que buscam se constituir como realidade.

É a partir das experiências pessoais ou de conhecidos vivenciadas ao buscar atendimentos que aqueles que ocupam a posição de usuários passam a conhecer os

---

<sup>35</sup> Esse último aspecto será tratado no próximo capítulo.

serviços. Experiências que, ao serem contadas e comentadas, vão sendo (re)interpretadas à luz de outras vivências. É no trânsito entre esses que tomam conhecimento dos critérios e condições para ter acesso aos atendimentos e, como veremos, nem sempre respeitam os “fluxos institucionais”. Com isso, salienta-se que há uma assimetria nas relações estabelecidas no interior desses serviços, devendo o usuário adequar-se a regras impostas, o que pode ser feito com ou sem contestação, explícita ou implícita. Ele também precisa lidar com um reposicionamento de seu saber sobre si mesmo e sobre o que percebe como suas *necessidades*.

Para compreendermos o modo como os ditos usuários usam e percebem os serviços de saúde não é possível centrar-se apenas no âmbito institucional, é necessário deslocar o foco para o contexto da vida cotidiana. Nesse sentido, os atendimentos recebidos nos serviços de saúde, ou suas tentativas, são apenas uma parte das experiências de enfermidade. Por outra parte, como já tem sido bem ressaltado pelos autores que estudam as experiências de enfermidade (Alves, 1993, 2006) ou representações de corpo e de saúde (Leal, 1995, Victora, 1995, Knauth, 1996), as práticas de cuidado com a saúde, as concepções de doença e saúde são constituídas socialmente, cujas análises possibilitam compreender as conexões entre indivíduos, instituições e saberes. Ou seja, embora o adoecimento revele-se nos corpos, os sentidos que estão sendo produzidos em torno deles não podem ser reduzidos a explicações biológicas e nem mesmo individuais. Assim, o reconhecimento de algo como enfermidade, a elaboração de diagnóstico e a definição do recurso terapêutico considerado adequado é um processo complexo no qual podem coexistir diferentes explicações, bem como o uso de procedimentos terapêuticos podem ser conciliados de modo que chocaria algum especialista mais ortodoxo. Tendo em mente tais reflexões, cabe registrar que alguns dos relatos ouvidos faziam referências a práticas curativas (como benzedoiras, rezas, simpatias) que seriam consideradas distantes se vistas a partir dos saberes biomédicos, mas que as pessoas recorriam simultaneamente sem que fossem vistas como contraditórias.

De todo modo, as consideradas práticas biomédicas são valorizadas pelas pessoas por mim estudadas, apesar de que, como argumenta Alves (1993), elas podem utilizá-las sem necessariamente compartilhar ou conhecer, parcial ou integralmente, todos os pressupostos destas. Ou ainda, como sugere Leal (1995), produzem reelaborações que podem resultar em uma eficácia limitada de certos procedimentos, mas que não necessariamente colocam em dúvida a legitimidade dos médicos. Certamente, a existência dos serviços de saúde à disposição é fator importante para tal.

Inclusive alguns procedimentos incentivados pela atuação dos profissionais de saúde podem vir a ser exigidos quando deixam de ser oferecidos por falta de profissionais ou recursos. A valorização dos procedimentos médicos também é legitimada por outros meios, como matérias em jornais ou programas televisivos<sup>36</sup>.

Além disso, através das experiências de enfermidades, podem ser reforçadas ou enfraquecidas relações entre familiares e com vizinhos. Em seus relatos, enfatizavam terem podido contar ou não com a colaboração de outras pessoas, seja para desincumbir-se das obrigações cotidianas em busca de atendimento ou para seu restabelecimento, seja por receber apoio material e afetivo. Com isso, observa-se que mesmo o atendimento sendo gratuito, é necessário contar com o suporte de outras pessoas para poder utilizá-lo.

Essas ponderações sugerem a importância de evitar essencializações acerca das “necessidades de saúde” ou “demandas espontâneas dos pacientes”. Elas estão sendo constituídas por uma série de relações sociais, sendo que ao tentar estabelecer delimitações precisas entre “práticas populares” e “práticas biomédicas” corre-se o risco de reificação, através da reprodução do discurso daqueles que almejam o monopólio da definição do uso adequado das instituições. Essas diferenciações estão sendo produzidas nas e pelas relações, que envolvem dissimetrias e imposições, porém que não se realizam apenas pela dominação unilateral de uns sobre outros.

Posto isso, para fins analíticos, centrarei a análise em alguns aspectos desses relatos no que se refere especificamente aos serviços de saúde. Se da perspectiva das diretrizes do SUS, a Unidade Básica de Saúde é a “porta de entrada” do sistema de saúde, para as pessoas com quem convivi trata-se de uma “porta” de difícil acesso. A dificuldade em conseguir uma consulta era a reclamação mais recorrente. Mesmo para aqueles que residem próximo ao Posto, como em geral é chamado, conseguir uma consulta exige tempo: tanto de permanência na fila para conseguir uma *ficha*, quanto na espera da consulta marcada. Diante do escasso número de consultas em relação ao número de pessoas que desejam atendimento, é necessário ir de madrugada para conseguir uma *ficha*. Às vezes, opta-se por pagar a alguém para que fique na fila (em torno de 10 reais), um serviço informal, que é objeto de críticas mesmo por aqueles que o utilizam. Caso essa etapa seja ultrapassada e o médico considere necessária a realização de procedimentos especializados, é preciso aguardar mais tempo. Enquanto uma senhora conseguira realizar uma cirurgia para retirada do útero em dois meses e

---

<sup>36</sup> Por exemplo, Arlete e suas vizinhas costumavam comentar sobre as matérias nos jornais ou programas de entretenimento sobre as cirurgias contra a “obesidade mórbida” tendo em vista que ela era reconhecida como uma possível candidata.

meio; outro senhor aguardava há dois anos a consulta com um ortopedista, em função de dores na coluna e nos joelhos. Para aqueles que aguardam atendimento, esse é vivenciado como algo imprevisível, a despeito das explicações acerca dos “fluxos institucionais”.

A demora em ter acesso a um procedimento pode ser tão longa que o beneficiado nem imagina ser possível realizá-lo. Arlete revelou-se profundamente surpresa ao receber um comunicado do Posto de Saúde que deveria comparecer ao Hospital Conceição para realização de uma avaliação para cirurgia de obesidade. Afirma que não sabia que estava em uma lista de espera. Lembra que alguns anos atrás havia feito uma consulta em outro Hospital, mas havia sido reprovada. Após esse episódio, não tinha mais esperança de ser chamada novamente. A imprevisibilidade do anúncio da consulta e o reconhecimento de ser uma oportunidade rara faziam Arlete oscilar entre a felicidade pela possibilidade e o receio de não conseguir reunir as condições necessárias para poder fazer a cirurgia, como encontrar alguém que cuidasse de seus filhos e mantivesse seu bazar aberto, já que era o sustento dela e de três filhos. Salienta-se que Arlete atribui a permanência de seu nome na lista de espera ao conhecimento e à sensibilidade de uma das enfermeiras do posto das dificuldades pelas quais ela passa em função do sobrepeso. Diante da percepção da imprevisibilidade de acesso ao atendimento, parece acreditar que sua efetivação se deve mais a ação de uma *alma caridosa* do que pelo cumprimento dos fluxos institucionais. Pela mesma lógica, ainda que em sentido inverso, muitas pessoas suspeitam que as dificuldades no acesso ao atendimento se devem a desatenção por parte dos funcionários, como veremos adiante.

A obrigatoriedade de estar vinculado apenas a um posto, definido por sua área de residência, foi mencionada por algumas pessoas como um empecilho na busca de recursos para solucionar seus problemas de saúde. Por uma parte, porque impede que se possa escolher por quais profissionais gostaria de ser atendido. Com isso, não é possível nem evitar ser atendido por alguém que não se considera um bom profissional, nem recorrer a um médico que tenha sido elogiado por algum conhecido, mas que atua em uma outra área. Percepções que são construídas pelas experiências pessoais ou pelos boatos que circulam entre os vizinhos: Dona Lucila afirma que ainda não foi atendida pela nova médica de seu posto, mas segundo dizem *aquela lá é uma cavala, me disseram que ela bate boca parelhinho com os pacientes. Espero não precisar ir ao médico enquanto ela estiver lá.*

Por outra parte, esse vínculo com um único posto é visto como restritivo porque, mais do que lhes garantir acesso ao atendimento do posto, o que nem sempre parece ser o caso, os impede de buscar outros. Nas palavras de Dona Nelci: *quando se podia ir a qualquer posto era melhor, porque se não era atendido num lugar, ia no outro. Agora não pode ir a qualquer um, porque é regionalizado... Antes ia no [Hospital] São Pedro, no [Centro de Saúde] Modelo. Tinha mais opções, agora não tem mais opções: é o posto e acabou.* Pelas duas situações acima, observa-se que os mecanismos institucionais são tomados como restritivos ao acesso ao atendimento de saúde, tanto pela exigência de cadastro quanto pelo estabelecimento de níveis de atenção hierarquizados. Ressalto que Nelci, por sua atuação como *liderança comunitária*, está familiarizada com a linguagem institucional, sabe que as restrições se devem ao princípio da regionalização, nem por isso considera mais adequado.

Diante dessas dificuldades, pode-se entender parte das situações em que as pessoas recorrem aos serviços de emergência no próprio bairro ou em outros lugares da cidade. Esse tipo de atendimento é, a princípio, menos restritivo, tendo em vista que não pressupõe nem agendamento de consultas, nem define a clientela pela área de residência.

A dificuldade em obter atendimento é um dos fatores que provoca conflitos entre os que desejam se tornar usuários e os profissionais da saúde. Dona Lucila menciona que teve um conflito no posto, porque seu filho estava passando mal e, apesar de *implorar* que ele fosse atendido, só ouviu recusas. Diz que acabou chamando uma funcionária de *animal* e completa dizendo: *e quando a gente xinga, a gente é que é ruim.* Ouvi outros relatos sobre desentendimentos entre funcionários dos postos de saúde e usuários. Dona Nelci conta que a médica da *parada* em que mora sua filha, foi *ameaçada de morte* e já *apanhou* duas vezes e acrescenta: *Eu não tiro a razão deles. Também, o pessoal doente, e eles não atendem bem.*

Incidentes como esses contribuem para o entendimento de alguns cartazes afixados nos postos de saúde, em que abaixo da palavra *desacato*, escrita de forma destacada por estar em letras maiúsculas e centralizadas, é citado o Código Penal, com a ameaça de pena de reclusão de 6 meses a 2 anos a quem agredir verbal ou fisicamente um funcionário público durante o exercício de sua função<sup>37</sup>. Esses cartazes são feitos em

---

<sup>37</sup> Sintomático desse mal estar nas Unidades de Saúde foi a realização de um seminário intitulado “Diagnóstico da Segurança nas Unidades de Saúde de Porto Alegre”, em 28 de agosto de 2007, organizado pelo Conselho Municipal de Saúde e a Câmara de Vereadores de Porto Alegre. A tônica das falas dos profissionais era acentuar a fragilidade em que se encontravam, tanto pela falta de condições de trabalho disponibilizada pelos gestores (infraestrutura, insumos, poucos profissionais em relação à “demanda”), quanto por serem os responsáveis por anunciar as impossibilidades para os usuários.

computador e não têm qualquer referência a alguma instituição, sendo muito diferentes de outros cartazes que cobrem as paredes dos postos, em geral produzidos pelo Ministério da Saúde, com fotos, logomarcas.

As restrições dos serviços, objetivadas pelos regulamentos e pela definição da distribuição dos recursos humanos e financeiros, que constroem as ações dos que ali estão, produzem conflitos que são traduzidos em suspeitas acerca do modo como as pessoas cumprem suas obrigações de usuários e de profissionais. Nesse sentido, observa-se que a noção de território, categoria administrativa, que é tomado como referência importante na organização dos serviços, não é necessariamente a dimensão considerada como central para aqueles que querem fazer uso destes. Ter um posto próximo a sua casa é algo valorizado, mas não o suficiente para que se considere que ali será sempre o melhor lugar para ser atendido. Ao contrário, em algumas situações, o reforço dos vínculos entre os serviços e uma determinada comunidade ou “localidade” pode propiciar a produção de desconfianças em relação ao atendimento recebido. Isso pode se tornar mais claro a partir da análise dos relatos em que as pessoas com quem conversei explicitam o seu entendimento acerca do que causaria o mau atendimento.

As pessoas salientavam a desconfiança em relação aos atendimentos recebidos, não por questionar a competência técnica dos profissionais ou dos recursos tecnológicos disponíveis, mas pelo que percebiam como desinteresse ou descomprometimento dos profissionais com seu trabalho. Para eles, esta atitude dos profissionais seria provocada, tanto por um preconceito que esses teriam pelos *pobres*, quanto por ser um serviço público, no qual faltava uma *autoridade* que exigisse qualidade no trabalho.

Junto ao descrédito em relação ao serviço realizado no posto, Dona Nelci expressa o seu entendimento sobre as razões desse *mau atendimento*: *Dentista é um caos... O dentista só diz que está bem, mesmo com cárie, tendo tratamento de canal para fazer. Vai ao dentista particular e tem um baita de um tratamento de canal para fazer. E o posto está dizendo que está bem. Eles não têm atenção pelo pobre. Eles tão ali para receber o deles no final do mês. Não para dar atenção para o pobre...*

Dona Lucila conta que, em função de suas dores nas costas, fez algumas radiografias, com encaminhamento do posto. Contudo, após a realização do exame, não foi mais atendida pela médica, foi orientada a deixar os exames com a enfermeira. Posteriormente, quando seu filho foi consultar, aproveitaram para lhe informar que os exames de sua mãe não indicavam problemas. Como forma de comprovar sua suspeita

---

às denúncias das inseguranças provocadas pela atuação de “gangues” e “traficantes”, os profissionais alternavam-se para relatar os comportamentos “agressivos” dos usuários frente às dificuldades na realização dos atendimentos.

em relação ao diagnóstico, enfatiza que o exame parecia nem ter sido *deslacrado*. Após ouvir sua mulher e seu filho contando suas agruras na busca de atendimento médico, Seu Paulinho afirma: *o problema é simples: sabem que a pessoa vai para pedir e deixam esperando... Se a pessoa chega meio chinelo* [faz gesto mostrando sua própria roupa], *eles deixam esperando*. Comparando com sua experiência profissional, argumenta que, como garçom, sabe que o *público tem que ser bem atendido* e o seu patrão exige que assim o seja, se não é demitido. Conclui: *o problema é que ali não tem patrão*.

Segundo a perspectiva dessas pessoas, o tipo de atendimento prestado é decorrência do modo como são classificados pela sua condição social (*pobre, chinelo*). Entendem que, por serem assim classificados pelos funcionários, obtêm um atendimento de qualidade duvidosa. Nesse contexto, é atribuído um sentido negativo a noção de *pobre*, como algo que os desqualifica aos olhos dos outros; diferentemente, de outras situações em que buscavam positivá-la pela ênfase nos *esforços e sacrifícios*, como sinal de suas qualidades morais. Diante disso, a presença do serviço público é vivenciada como algo que revela uma desigualdade difícil de contornar e resta apelar para uma *autoridade* vista como superior aos profissionais.

#### **1.5.4 A busca por serviços de saúde privados**

Observa-se que as reclamações apresentadas acima não provocaram um abandono desses serviços, porém, alguns fizeram referências à utilização de serviços privados. Como argumenta Farias (2001), os serviços de assistência privados têm buscando uma expansão de mercados consumidores entre os segmentos insatisfeitos com a assistência estatal. Nos casos aqui analisados, observa-se que mesmo aqueles que se dispõem a pagar ainda fazem uso dos serviços públicos pelas restrições dos planos contratados, ou pela possibilidade de receber medicação. Com isso, observa-se que, em uma mesma família, as pessoas podem ter diferentes tipos de assistência à saúde.

Diante das dificuldades e das restrições de atendimento nos serviços públicos, algumas pessoas mencionaram recorrer ao pagamento de consultas em clínica privada, em algumas situações consideradas excepcionais. Os preços das consultas variavam entre 30 e 50 reais. Com ar de reprovação, Dona Nara conta que precisou pagar uma consulta, após ter se sentido muito mal e temido que fosse ter um enfarte. Diante da percepção que estava em risco, ela sentiu-se obrigada a recorrer ao serviço privado, pois quando chegou a Unidade Básica disseram-lhe que devia voltar às 7 horas da manhã, ao que, segundo ela, respondeu que era melhor dizerem para chegar lá à meia-noite.

Havia pessoas que tinham planos de saúde privados, com diferentes modalidades de atendimento. Seu Paulinho considerou necessário contratar um serviço que presta atendimentos de emergência no espaço domiciliar e/ou de remoção para hospitais conveniados com o Sistema Único de Saúde (SUS) para ele e sua esposa em função da idade. Ele aponta como vantagem que esse tipo de atendimento *coloca* os pacientes *dentro do hospital*, sem precisar aguardar em filas ou percorrer diferentes serviços em busca de uma vaga. Além disso, avalia que o custo do plano é inferior ao que gastariam de táxi até o hospital em uma situação de emergência. Para as demais situações, eles utilizam o posto de saúde.

Outras duas senhoras tinham acesso aos serviços privados de saúde, por terem sido incluídas como dependentes dos filhos que, por sua vez, tinham garantia pelo vínculo com o trabalho. Ambas continuavam buscando no posto a medicação necessária. O plano usado por Dona Susana (64 anos) garantia o atendimento domiciliar feito por uma ambulância, mas não fazia remoções, e possibilitava a realização de uma consulta por mês com um especialista.

Convém salientar que as limitações dos planos de saúde não são abordadas como abusivas. Nesse caso, é compreendido como limitação de seu poder aquisitivo e não dos planos. Ao contrário, sendo um bem tão escasso, torna-se sinal de distinção para quem pode tê-lo. Por exemplo, após acompanhar Mariana ao posto de saúde para que lhe fosse aplicada uma injeção contraceptiva, peço para olhar um cartão que ela carregava e pergunto se este era o que lhe dava acesso ao posto. Ela mostra-me que se tratava de um material distribuído pela empresa farmacêutica para controle das datas do uso da medicação. Quanto ao cadastro no posto, ela responde que não tem e rapidamente afirma: *nunca precisei usar o posto e completa espero nunca precisar*. Como em muitas outras situações, Mariana parecia querer diferenciar-se de outros moradores locais, aos quais, em alguns momentos, se referem como as *barraqueiras da [vila] Palma*, que seriam as que, aos seus olhos, *precisam* do posto. Para Mariana, recorrer ao posto naquele momento era uma facilidade para não ter que se deslocar até o centro da cidade, onde costuma fazer essa aplicação ao custo de um real e cinquenta centavos. A indicação desse método contraceptivo havia sido feita por uma médica em uma clínica privada. Nesse sentido, observa-se que as tentativas institucionais de reforçar uma idéia de *comunidade*, como compostas por iguais, deparam-se com as diferenciações internas.

Através das práticas de algumas pessoas que conheci para cuidar de sua saúde e para obter atendimento médico, meu objetivo foi ressaltar de que modo quem está do

lado de fora da “porta de entrada” pode perceber o Sistema “Único” de Saúde. Para esses, que conhecem o sistema através do deslocamento físico de um serviço a outro, menos do que uma instituição constituída por uma “rede regionalizada e hierarquizada” de serviços, trata-se do espaço do imprevisível, cujo funcionamento depende da boa ou má vontade daqueles que ali atuam. As noções de *comunidade* e de território, subjacentes a organização dos serviços, podem ser percebidas tanto como fator restritivo, quanto como contribuição para reforçar desqualificações e estigmas, quando enfocado o ponto de vista daqueles que buscam o atendimento.

Ao menos parte dessas *reclamações* expressas pelos usuários é interpretada por alguns profissionais, sobretudo, aqueles que se sentem imbuídos da missão de defender os ideais que balizaram a constituição do SUS, como sendo resultado da *falta de informações* dos usuários e de alguns profissionais que atuam nesses serviços. Isso se tornou evidente no Seminário intitulado “Diagnóstico da Segurança nas Unidades de Saúde de Porto Alegre”, em 28 de agosto de 2007, organizado pelo Conselho Municipal de Saúde e a Câmara de Vereadores. Frente aos relatos de profissionais que acentuavam o comportamento *agressivo* dos usuários dos serviços, uma das coordenadoras do Conselho Municipal de Saúde sustenta a importância da realização de capacitações com os profissionais para que eles conheçam os princípios e a organização do SUS e, com isso, possam esclarecer aos usuários sobre os seus fluxos e os seus procedimentos, bem como as dificuldades enfrentadas. Também incentiva a constituição de Conselhos Locais de Saúde para criação de espaços de diálogo com os usuários que podem se tornar *parceiros* na busca de soluções e não apenas fiscalizadores e críticos do atendimento prestado. Destaco que, sob o entendimento dessa ignorância, há a proposição da organização de cursos de formação, conselhos que têm como objetivo produzir uma adesão aos princípios do SUS e do estímulo a uma postura de engajamento no controle da atuação dos órgãos estatais. É notável a valorização da expansão de colaboradores para manter o *SUS Vivo*, como estratégia para uma possível ampliação do acesso aos serviços.

Nesse sentido, não se trata, do ponto de vista analítico, de rebater a acusação de *falta de informações* pela exposição de conhecimentos dos usuários. Ao colocar a ênfase sobre o modo como os ditos usuários buscam fazer uso desses serviços estatais e de suas reclamações, observa-se que as categorias de *comunidade* e território, utilizadas como unidades de referência para as ações estatais, mais do que se referirem a fatos pré-existentes, estão sendo constituídas pelos agentes estatais para que elas possam se realizar. Ainda que na observação do cotidiano dos moradores, seja possível apreender a

existência de uma intensa sociabilidade entre vizinhos e familiares, isso não implica necessariamente a existência de um sentimento de pertencimento a uma *comunidade*, em seu sentido idealizado, que se estenda a todos os residentes em um certo território. Ao contrário, os esforços de diferenciação de alguns dos moradores pode inclusive rejeitar serem tratados como iguais a seus vizinhos. Associado a isso, a constituição de um serviço de saúde específico a uma determinada população, visto como precário, parece chocar-se com o *esforço* empreendido para ser reconhecido como portador de qualidades morais.

Como veremos nos demais capítulos desta tese, é parte do processo de constituição da posição de *lideranças comunitárias*, almejada por alguns moradores, usar e pensar através das categorias de *comunidade* e de territórios. Competência produzida a partir de relações com moradores, com outras *lideranças* e também com agentes estatais. Aprender a pensar em *Cachoeira como um todo* envolve conflitos e tensões. Processo que envolve a constituição de alianças e também de desafetos. Nesse sentido, a *comunidade* pode se constituir como uma unidade de referência, mas também produz diferenças na concorrência de recursos estatais. Além disso, produzida na relação entre moradores e agentes estatais, alguns podem reivindicar falar em nome da *comunidade* em contraposição à atuação estatal ou para apresentar demandas a serem atendidas pelos órgãos públicos.

## Capítulo II

### Conselho Popular: a construção social das *lideranças comunitárias*

#### 2.1. Considerações iniciais

Embora fosse um universo desconhecido, eu tinha um certo preconceito em relação aos espaços de ação política formalmente institucionalizada, supondo tratar-se de espaços em que circulavam “discursos prontos”. Contudo, no decorrer do trabalho de campo, surgiu a oportunidade e curiosidade de me aproximar minimamente desses espaços. Assim, como novata, tanto do ponto de vista de minhas experiências pessoais quanto de leituras e reflexões acadêmicas acerca de associativismo, comecei a acompanhar as reuniões do Conselho Popular e algumas outras atividades que as pessoas que ali conheci participavam.

Soube da existência do Conselho Popular, em uma tarde quando acompanhava Márcia, uma das moradoras da Vila Acássia, ao Posto de Saúde. Ao lado da porta de entrada do posto, havia um cartaz, feito em computador, que anunciava a realização de uma *audiência pública sobre a falta de vagas nas escolas*, contando com a presença de uma promotora do Ministério Público, das secretárias de educação do Município e do Estado. Márcia entrou direto na recepção e dirigiu-se ao balcão de atendimento, enquanto eu lia o cartaz. Comentei com ela sobre o tema da reunião e digo que não tinha ficado sabendo de pessoas que não haviam conseguido vaga. Márcia diz que ela também não. Na saída do posto, mostrei-lhe o cartaz. Ela leu, comentou que não conhecia o lugar onde seria realizada a reunião e não demonstrou maior interesse pelo assunto. Contudo, considereei que poderia ser uma oportunidade para observar as relações estabelecidas entre agentes estatais de diversas instâncias e os moradores.

Essa reunião aguçou minha curiosidade. Encontravam-se reunidos naquele momento: agentes do governo municipal e estadual, do Ministério Público, do legislativo, conselheiros tutelares, diretores de escolas, algumas pessoas que se apresentavam vinculadas a associações de moradores e outros que falavam em nome de seus filhos. Durante as três horas que ali permaneci, diversas pessoas falaram, com diferentes estilos de se manifestar, de se referir à questão do acesso à escola. Mais do que “discursos prontos”, deparei-me com um espaço de debate intenso e tenso sobre as condições e os critérios de acesso à escola. Portanto, um espaço social privilegiado, onde eu poderia compreender representações e práticas dos diversos agentes nos

próprios atos de constituição para objetivar órgãos e intenções do aparato estatal. Tornou-se evidente, para mim, que seja por ingenuidade ou por preconceito, eu não havia previsto um espaço de observação em que o acesso aos serviços públicos era o tema central. Essa reunião me provocou muitos questionamentos. Quais eram as expectativas que mobilizavam as pessoas a participar desse fórum? Em que medida suas compreensões acerca das formas de ações do Estado diferiam daquelas pessoas sem a *participação* nessas instâncias?

O acompanhamento de algumas de suas atividades evidenciou-se que aquela era uma organização que reunia pessoas engajadas nos debates acerca das condições de acesso aos serviços públicos. Segundo alguns participantes, o Conselho Popular pretende ser uma organização que reúne as demais entidades ou associações comunitárias da região de Cachoeira, como associações de moradores, creches comunitárias, escolinhas, entre outras. Além disso, a essa organização foi “incorporada” a realização das reuniões dos Conselhos Municipais de âmbito regional das áreas de Assistência Social e Saúde, previstos em lei, com a função de controle e fiscalização das políticas implementadas pelas instituições estatais. Ou seja, do ponto de vista formal, estes fóruns diferenciam-se: enquanto o Conselho Popular é considerado como uma organização comunitária que reúne diversas entidades e associações comunitárias da região de Cachoeira; já os dois últimos são instâncias previstas legalmente, segundo regulamentações específicas, que exigem a presença de agentes estatais e prevêm a participação da população de forma direta ou por representantes no processo de elaboração, execução e controle de políticas públicas. Assim, de modo relativamente sistemático, esses encontros contam com a participação de funcionários da Prefeitura de Porto Alegre de diferentes secretarias. Convém salientar que a quase totalidade dos temas abordados nessas reuniões tem como foco a atuação dos órgãos estatais, seja na reivindicação ou fiscalização dos serviços prestados, por exemplo, pelos postos de saúde, escolas, transporte coletivo, iluminação, entre outros.

Seja pelos termos utilizados para fazer essa descrição, seja pelas colocações e o tom em que elas são feitas nas reuniões, elas dão a impressão que se trata de um espaço de encontro entre agentes com posições bem demarcadas: de um lado, aqueles que atuam em nome do “governo” e, de outro lado, aqueles que atuam em nome dos moradores do bairro. Essa polarização é frequentemente reforçada nas falas das *lideranças* que buscam salientar viver sob as mesmas condições de seus vizinhos, de viver e conhecer a realidade dura a que estão submetidos pelas condições consideradas precárias de moradia e de acesso aos serviços básicos. Tais vivências são enfatizadas

como elementos que os legitimam como porta-vozes das necessidades dos demais moradores e os diferenciam frente aos que participam das reuniões em função de seus vínculos institucionais com a Prefeitura. Contudo, os debates entre as *lideranças* sugerem que é necessário aprender a gerir essa polarização, para evitar que não haja uma ruptura total do diálogo, ou seja, que não afastem definitivamente os seus interlocutores.

Já aqueles que são reconhecidos como ocupando a posição de representantes do “governo” ou da “Prefeitura” buscam, em muitas situações, atenuar essa polarização. Para isso, salientam sua dedicação e sua vontade de contribuir na solução dos problemas e ressaltam ações que estão sendo implementadas visando ao atendimento das demandas. Diante da continuidade das reclamações em geral, os funcionários acentuam a existência de restrições ao seu trabalho que independem de suas ações ou intenções, como a escassez de recursos financeiros, ou ainda de constrangimentos legais, entre outros, que são intransponíveis também para eles. De todo modo, eles assumem e lhes é atribuído o papel de apresentar justificativas para as ações governamentais, seja das implementadas, seja daquelas que tardam. Nesse sentido, embora, em algumas situações, possam tentar amenizar essa polarização, é necessário fazê-lo de forma cuidadosa, se não eles correm o risco de colocarem em dúvida a própria pertinência de sua presença naquele espaço de discussão.

Se tomarmos, do ponto de vista analítico, a produção dessa polaridade, poderemos identificar os termos em que ocorrem os embates políticos entre os que ocupam a posição de *lideranças* e dos que falam em nome de instituições estatais. Contudo, é fundamental que essa polaridade seja compreendida enquanto produzida no conjunto das relações sociais que lhe conformam, evitando desse modo cair em argumentos de cunho essencialista, supondo que se trata do encontro de agentes prévia e plenamente constituídos, que compõem grupos separados.

Neste capítulo, analisa-se o modo pelo qual o Conselho Popular está sendo constituído através das ações de seus participantes. Embora essa entidade exista desde os anos 80, suas atribuições e sua forma de organização são alvo de debates entre os participantes e é transformada conforme o contexto no qual essas relações são estabelecidas. Nesse sentido, as delimitações de fronteiras entre o “comunitário” e o “estatal” são parte desse processo.

## 2.2 Os Conselhos Populares na legislação municipal

A existência dos Conselhos Populares é reconhecida pela Lei Orgânica de Porto Alegre, implementada em 1990. Trata-se de um fato curioso, tendo em vista que nessa lei é definida como organização autônoma, a qual não se atribui nem o caráter consultivo nem deliberativo. Por que foi necessário então nominá-la explicitamente quando outras formas possíveis de organização não são mencionadas, como, por exemplo, as Associações de Moradores?

Parte dessa estranheza se desfaz quando se considera os debates em torno da criação dos Conselhos Populares e Conselhos Municipais, analisados por Baierle (1992) e Oliveira Fonseca (2005), ocorridos no período anterior à promulgação da lei. Esses autores se propõem a analisar os *movimentos comunitários populares*, no período entre 1940 até 92, ao final do primeiro governo da Frente Popular. Apresentam um conjunto de agentes que disputam formas distintas de compreensão do modo como deve ser gerido o Estado, na qual é dada uma posição de destaque à “*participação popular*”.

Ambos salientam que já existiam Conselhos associados ao governo municipal no período da ditadura, mas que eram constituídos a partir de uma “lógica tecnicista” ou “corporativista”. Eles tinham um caráter consultivo e eram compostos por maioria de membros do governo. A “sociedade civil” era representada por pessoas vinculadas a órgãos técnicos e profissionais, sendo excluído o “público leigo”. Já na página da internet da Prefeitura de Porto Alegre, são feitas referências à existência de Conselhos desde a década de 1930. Não há indicação de fontes ou dos autores responsáveis por essa informação. Contudo, é possível perceber como a narrativa histórica pode ser usada como parte das disputas políticas, seja pelos que procuram associar a emergência de práticas consideradas democráticas a atuação dos movimentos populares e a ação dos militantes de esquerda, que resultaria nas vitórias consecutivas da Frente Popular, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, seja pelos que buscam se contrapor a essa idéia de “*inovação*”<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> “Os Conselhos Municipais em Porto Alegre estão presentes na estrutura da administração pública municipal desde a década de 1930. Os primeiros conselhos foram o de Contribuintes (1938), o do Plano Diretor (1939) e o de Serviços Públicos (1952). Na década de 1970 a cidade chegou à casa dos 08 (oito) conselhos municipais. Na década de 1990, foram implantados vários conselhos, com composição tripartite, isto é, a representação do executivo municipal, a representação de instituições setoriais e da eleição de representantes das comunidades organizadas. Criados pelo artigo 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e regulamentados através da Lei Complementar nº 267, de 16 de janeiro de 1992, os Conselhos são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar. Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal”. Site: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>, em 28 de fevereiro de 2008.

Foge aos propósitos deste texto reconstruir o modo como esses autores apresentam os debates em torno da elaboração da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, implementada em 1990. Porém, cabe ressaltar que desde 1988, durante o governo municipal de Alceu Collares (PDT), este parece ter aberto espaço para o debate no qual se engajaram de forma intensa os representantes da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), das assessorias realizadas pela Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE-POA), Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP). Ainda nesse governo o projeto de lei foi vetado pela Câmara Municipal, sendo considerado inconstitucional<sup>39</sup>. Após reformulações é novamente apresentado no governo de Olívio Dutra, sendo aprovado.

Vejamos como os Conselhos aparecem na Lei Orgânica de Porto Alegre. Há um capítulo destinado a tratar da “Da Soberania e da Participação Popular”, no qual é apresentado os modos pelos quais pode ser “exercida a soberania popular”: além dos instrumentos como eleições, plebiscito e referendo, é mencionada a “iniciativa popular” (que é feita pela apresentação de um projeto de lei), pela “tribuna popular” e a “participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições” (PMPA, 1990, p. 26-27).

Neste mesmo capítulo, há duas seções destinadas a apresentar os órgãos pelos quais a “participação popular” pode ser feita: pelos Conselhos Municipais e pelos Conselhos Populares<sup>40</sup>. O primeiro é definido como “órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração...” (p.28). Na seção III, trata-se dos Conselhos Populares na qual é definido que ele será reconhecido pelo Poder Público, mas sem ocupar posição subordinada a ele. Também é definida sua composição (formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região) e sua função (discussão e elaboração de políticas municipais)<sup>41</sup>. Ao longo do texto da

---

<sup>39</sup> Baierle (1992) salienta que a inovação da proposta de Collares era abertura dos Conselhos para participação das *lideranças* do movimento comunitário. Para esse autor, isso foi motivado pela intenção de refazer a base de sustentação de seu partido junto aos populares. Essa proposta atraiu a atenção das associações de moradores e em função disso também da UAMPA e de outros partidos. A proposta de Collares era de chamar esses conselhos de Conselhos Populares Municipais, mas isso encontrou resistência entre os dirigentes do “campo combativo”, uma vez que vinham sendo constituídos Conselhos Populares como espaços de articulações regionais das associações de moradores.

<sup>40</sup> Salienta-se a recorrência do termo “popular” nesse capítulo e nos demais, remetendo a uma noção de “povo” que incluiria “todos os segmentos sociais”, como ressaltado na definição dos Conselhos Populares. Nesse sentido, tem um significado distinto do que se tornou corrente seja nos estudos acadêmicos ou nos discussões políticas, entre outras, em que, genericamente, refere-se uma parte da população considerada “pobre”, residente em “vilas”, “baixa renda”.

<sup>41</sup> “Art. 102 – O Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal.

lei, outra função ou sua possibilidade é atribuída aos Conselhos Populares (também da Câmara Municipal), que se refere à “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município, quanto à legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e economicidade” (p.16).

No tópico sobre as responsabilidades do Prefeito, são definidos os “crimes de responsabilidades” do exercício do cargo, quanto ao “livre funcionamento dos conselhos populares”. Essa menção causa certa estranheza, tanto porque pode ser considerado uma redundância, uma vez que o terceiro item se refere ao “exercício de direitos políticos, individuais e sociais”, quanto por ser o único tipo de entidade mencionada<sup>42</sup>.

Embora seja previsto (regulado) quem são os participantes e as atribuições do Conselho Popular, por esta Lei, a posição do Poder Público é apenas de reconhecimento. Usa-se do instrumento legal para exigir que seja reconhecida sua existência, mas sem o caráter consultivo ou deliberativo.

Convém salientar que, conforme as legislações complementares dos Conselhos Municipais e dos regimentos internos desses, aos Conselhos Populares podem ser garantidos direito a voto. Nesse sentido, o reconhecimento dessa instância garantiria acento em fóruns cuja previsão legal atribui caráter deliberativo.

Durante o período da pesquisa, as discussões acerca das atribuições do Conselho Popular não tinham referências à legislação. Isso não significa que seus participantes desconhecem ou que não tenham recorrido ou recorram a ela em algum momento. Já outras leis e regimentos são alvos de debate, sobretudo aqueles que regem os conselhos municipais, locais e OP. Isso nos permite sugerir dois pontos: 1) reconhecem que tais legislações ou regimentos têm implicações em suas possibilidades de ações, nem sempre consideradas adequadas; 2) os debates acerca da constituição, manutenção e alteração do Conselho Popular, objeto dessa pesquisa, não estão remetidos ao âmbito da discussão legal, não têm como horizonte a alteração da lei.

---

Parágrafo único – Os conselhos populares são instâncias regionais de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região”. (PMPA, 1990, p.28)

<sup>42</sup> Art. 96 – São crimes de responsabilidade os atos do Prefeito que atentem contra a Lei Orgânica, as Constituições Federal e Estadual, e especialmente contra: I – a existência do Município; II – o livre exercício da Câmara Municipal; III – o exercício de direitos políticos, individuais e sociais; IV – a probidade da administração; V – a lei orçamentária; VI – o cumprimento das leis e decisões judiciais; VII – o livre funcionamento dos conselhos populares. (PMPA, 1990, p.26)

### 2.3 Conselho Popular de Cachoeira

A constituição e existência dos Conselhos Populares em Porto Alegre são analisadas por alguns pesquisadores que se dedicam ao estudo do associativismo, participação política, movimentos sociais. Eles são analisados em relação a outras formas de agremiação, como associações de moradores, partidos, entre outros. Eles são apresentados ora como expressão exemplar da “auto-organização popular”, ora como indicativo de um “amadurecimento” ou “mudança qualitativa” das formas de ação coletiva implementadas pelos populares em relação ao Estado, embora seus integrantes também mantenham “resquícios” de práticas “tradicionais” (Baierle, 1992)<sup>43</sup>. Ainda há os que supuseram que seria o exemplo de uma proposta “derrotada” e tiveram que reconhecer o seu “tropeço” ao se deparar com sua “vitória expressiva”, ou, ao menos, a continuidade de sua existência ainda que transformados ou denegados (Oliveira Fonseca, 2005)<sup>44</sup>. Também há os que prevêem o seu desaparecimento e os “riscos” decorrentes disso (Kunrath Silva, 2007)<sup>45</sup>.

Poderíamos pensar que essas interpretações decorrem dos diferentes contextos históricos em que os Conselhos Populares estão sendo analisados e também do momento em que os estudos estão sendo produzidos. Nesse caso, através da literatura, teríamos conhecido o processo de surgimento dessa organização e poderíamos estar

---

<sup>43</sup> Baierle (1992) apresenta como questão central de sua pesquisa “se existe efetivamente um novo princípio ético-político – uma nova forma de pensar e atuar política – presidindo a ação dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre? Qual a sua genealogia?” (p.3). Tendo em vista a busca pelo “novo”, o autor passa em revista diferentes formas de organização tendo como parâmetro tal “princípio ético político”. Nesse contexto, considera que as Uniões de Vila e Conselhos Populares seriam a expressão do “amadurecimento” ou “setor mais dinâmico” dos movimentos populares urbanos por ser uma possibilidade de romper-se com demandas restritas aos locais de moradia e tendo apenas o poder público com interlocutor. Embora faça explicitamente uma crítica aos pensamentos etapistas na compreensão dos movimentos sociais, seu argumento é claramente marcado por uma concepção “evolutiva” dessas organizações – começando por “manifestações quase espontâneas”, passando por associações de moradores, amadurecendo em articulações regionais e tendo um salto qualitativo nos “conselhos temáticos”. Sua pergunta pelo “novo” de algum modo condiciona a suposição de que havia um “velho”, caracterizado por relações clientelísticas, de cooptação e subalternização.

<sup>44</sup> Oliveira Fonseca (2005) coloca como questão as condições históricas que possibilitaram a emergência de propostas sensíveis à participação popular na elaboração e definição das ações a serem implementadas pela Prefeitura. Parte desses debates é realizado entre militantes petistas que inicialmente atribuíam aos Conselhos Populares uma posição de destaque como um outro modo de governar até que assumem cargos na administração municipal. Em sua interpretação, os Conselhos Populares foram paulatinamente secundarizados em prol de outras formas de organização, em especial as constituídas em torno do OP. Por outra parte, utiliza depoimentos de participantes de um dos Conselhos Populares da cidade enquanto expressão de sua atuação, a despeito de não figurarem com a instância privilegiada pelo governo.

<sup>45</sup> Segundo esse autor, a disseminação e consolidação de instâncias do OP e outros fóruns institucionais (como os conselhos gestores em seus diferentes âmbitos) geraria “uma certa indeterminação entre os espaços de organização da sociedade civil e os espaços de participação institucional” (p.52). Esses fóruns propiciam um aprofundamento de uma relação mais próxima entre o associativismo comunitário e as instituições governamentais, sem que isso signifique uma relação harmônica, mas que corresponderia ao objetivo dessas entidades de terem suas demandas atendidas pelo governo. Contudo, sugere que isso implica também em uma maior dependência das organizações em relação ao governo, tanto pela restrição dos temas tratados e de dinâmicas de intervenção, quanto porque algumas passam a ter financiamento para execução de atividades de interesse público (como as creches).

presenciando agora seu ocaso ou a persistência excepcional de algum Conselho. Entretanto, parece-me que essas avaliações decorrem das idealizações dos pesquisadores. Subjacente a essas interpretações sobre os Conselhos Populares, há pressupostos do seu papel, tipo de organização e/ou princípios éticos-políticos os quais deveriam reger a atuação política dos segmentos populares que são alvo de intenso debate por aqueles que disputam o modo pelo qual deveria ser feita essa atuação. Tais debates são inclusive apresentados pelos próprios autores, porém, em alguns momentos, deixam de ser objetos de análise e passam a ser também categorias interpretativas que avaliam a validade ou eficácia de tais espaços. Ou seja, resulta em um viés normativo que revela mais sobre os ideais dos próprios pesquisadores do que a expressão dos ideais ou práticas das pessoas investigadas<sup>46</sup>.

Diante disso, a abordagem analítica adotada por mim é diferente. Inspirada nas reflexões propostas por Abélès (1995) sobre a análise dos processos institucionais, interessa-me compreender o que acontece na instituição, o que se produz nela e a partir dela. Nesse sentido, não tomo como referência algum projeto ou finalidade estabelecido de antemão que sirva de parâmetro para analisar as interações observadas. Tendo em vista que o problema central da pesquisa refere-se aos modos de construção de relações estabelecidas entre agentes vinculados a instituições estatais e aqueles que são usuários ou querem assim ser reconhecidos de bens e serviços públicos, ao longo da análise do material e da elaboração deste texto, mantive algumas questões em mente: de que modo as pessoas referiam-se às instituições estatais e aos agentes estatais; quais eram as expectativas em relação a eles; de que modo formulavam suas *reclamações, demandas e propostas*; quais as concepções acerca do modo de lidar com as instituições estavam sendo disputadas entre os moradores e também na relação com aqueles que eram reconhecidos como representantes do Estado; quais são os saberes que disputam e concorrem na definição do que devem ser as ações do Estado; qual a posição que as pessoas se atribuem nessas disputas.

Nesse momento, dedicar-me-ei a análise do material produzido em campo junto aos integrantes do Conselho Popular de Cachoeira. Seguindo a orientação weberiana de que “grupo”, “comunidade” ou “associação” não devem ser pressupostos, mas que sua constituição é parte do processo investigativo, buscarei analisar quem são os sujeitos das ações e que tipos de relações são estabelecidas entre eles<sup>47</sup>. Pretendo apresentar a

---

<sup>46</sup>Ver Ruth Cardoso (1983, 1987) e Eunice Durham (1984).

<sup>47</sup>Weber aponta para uma reflexão de cunho metodológico: os dados que o pesquisador dispõe para sua análise têm como ponto de partida as ações individuais. O uso de entidades coletivas nas pesquisas das ciências humanas, sem o devido cuidado, pressupõe ou oculta os indivíduos, as ações, os sentidos

forma como a organização dessas pessoas está sendo constituída através das ações de seus participantes, o que envolve disputas em torno dessa forma e dos sentidos atribuídos a elas.

Uma dificuldade a ser enfrentada nessa descrição é fazê-la de modo a salientar elementos que são regulares, sem com isso criar a suposição de uma estabilidade e de uma homogeneização. Por outro lado, ao optar por uma descrição a partir de conflitos, tensões e dilemas, poderia dar a impressão de um espaço mais tumultuado do que realmente parece.

As discussões e as alterações na forma de organização do Conselho Popular nos permitem compreender uma parte das relações de seus integrantes com os agentes do Estado e com demais instituições<sup>48</sup>. É possível identificar as expectativas em relação a essas instâncias políticas na gestão dos princípios e recursos estatais, bem como do que é atribuído aos seus participantes. Também se identificam as possibilidades e os constrangimentos na efetivação dessas expectativas e o que resulta desse embate. Nesse sentido, a análise da forma de organização proposta não está baseada na apresentação formal desse espaço seja pela legislação ou regimentos; mas, enquanto algo que se conforma e altera na confluência das ações de diferentes agentes. Assim não se trata apenas da descrição de atos de vontade ou dos estabelecimentos de consenso, mas da dinâmica de constituição, manutenção e alteração das formas da organização em decorrência de um conjunto de ações que concorrem e se constituem mutuamente. Com isso, não se está sugerindo que se trate de um espaço instável, mas tentar ressaltar que sua constância não se faz a despeito das disputas acerca de suas atribuições e de sua configuração. Isso envolve ações dos agentes que ali estão de modo mais freqüente e também daqueles que se auto-excluem, bem como por aqueles que são convocados a ali estarem<sup>49</sup>.

---

atribuídos a estas que devem ser objeto de análise dos pesquisadores e as condições sociais em que se desenrola a situação social. Com isso, são ocultados os agentes que direta ou indiretamente influenciaram na tomada de decisão, também não se dá visibilidade para o processo em que foram disputadas as decisões possíveis de serem tomadas, bem como os constrangimentos e oportunidades colocados pela própria situação institucional em que ocorrem as tomadas de decisão. Nesse sentido, o entendimento dessas relações pressupõe a análise das diferentes posições ocupadas pelos sujeitos nesse quadro institucional, os meios e saberes necessários para garantir a ocupação dessas posições e os princípios de regulação dessas relações, o que implica também em processos de exclusão de saberes e de sujeitos, que podem não desejar ou não conseguir as formas de inserção proclamadas.

<sup>48</sup> Ver em anexo quadro com os fóruns de participação no âmbito regional e municipal.

<sup>49</sup> A elaboração de uma descrição condizente com esses princípios (inconstância, heterogeneidade, conflitividade) apresenta dificuldades. Por exemplo, como definir quem são os participantes? Aparentemente uma questão simples. Todavia sendo um espaço que se considera “aberto” e que tem um público relativamente flutuante, como definir quem são os seus membros? Percebi que inicialmente tomava a “freqüência às reuniões” como critério de quem seriam tais integrantes. Porém, há quem seja freqüente num momento e deixe de ser no outro, assim como alguém que podia ser um freqüentador pouco assíduo, passa a ter uma presença mais constante.

Ressaltam-se que as atribuições, formas de organização e atuação do Conselho Popular são mencionadas em várias das reuniões observadas. Em nenhuma delas, essas questões foram colocadas como uma *pauta* específica, mas os integrantes, ao posicionarem sobre um outro tema ou proposta de ação, faziam referência, direta ou indiretamente, ao que compreendiam como sendo o Conselho Popular. Em algumas situações, isso provocava que outros se manifestassem em relação ao tema, o que possibilitava perceber a existência de diferentes compreensões.

## 2.4 Os participantes

A principal forma de objetivação do Conselho Popular é a realização de *reuniões*. A partir da observação dessas, será feita a descrição dessa organização. Compartilho com Comerford (1999) o entendimento de que as reuniões podem ser um objeto de reflexão profícuo na compreensão dos sentidos que orientam as ações das diferentes categorias de participantes. Segundo esse autor,

... para além de sua dimensão instrumental de simples meios de tomar decisões ou discutir assuntos do interesse dos membros das organizações, as *reuniões* podem ser vistas como elemento importante na construção desse universo social, na medida em que criam um espaço de sociabilidade que contribui para a consolidação de redes de relações que atravessam a estrutura formal das organizações, estabelecem alguns dos parâmetros e mecanismos para as disputas pelo poder no seio dessas organizações, possuem uma dimensão de construção ritualizada de símbolos coletivos e colocam em ação múltiplas concepções ou representações relativas à natureza das organizações de trabalhadores e ao papel de seus dirigentes e membros, bem como sobre a natureza da própria categoria que essas organizações se propõem a representar (p.47).

As reuniões do Conselho Popular de Cachoeira são semanais e no turno da noite (em geral entre 19 horas e 30 minutos e 21 horas e 30 minutos). Acontecem em uma sala cedida por uma entidade católica da ordem dos franciscanos que desenvolve *atividades sócio-educativas*, através de convênio com a Prefeitura, que denominarei com AFRAN. Ela está situada na avenida central do bairro Cachoeira, numa posição relativamente intermediária em relação aos limites do bairro. Segundo um de seus coordenadores, a realização das atividades nesse local é uma forma de não ficar dependente da liberação de espaço por parte de funcionários da Prefeitura<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Esse espaço da AFRAN é cedido também para outras instituições, por exemplo, por solicitação de funcionários de Secretarias da Prefeitura, Sebrae. A Prefeitura dispõe de um espaço próprio no bairro, no qual há dois prédios. Um deles é o chamado “Centro Cultural”, local no qual se realizam as atividades referentes ao OP. Trata-se de um antigo galpão de uma fábrica. Nessa mesma área, está situado o Centro Administrativo Regional (CAR), uma espécie de subPrefeitura, sediada em uma casa de 2 andares, que dispõe no andar superior de uma sala de reuniões, menor que a do AFRAN.

A disposição das pessoas na sala é variável. A sala tem quatro longas mesas, distribuídas próximas às paredes e no espaço central são dispostas cadeiras. Quando há pessoas convidadas ou convocadas (membros dos órgãos estatais), é utilizada uma das mesas como espaço no qual são alocados os convidados e a coordenação do Conselho Popular e as cadeiras enfileiradas. Outras vezes as cadeiras são dispostas de forma circular, quando a coordenação pode estar sentada à mesa ou não.

Durante os seis meses que acompanhei as atividades do Conselho Popular, houve alterações nas pessoas que participavam. Assim, pessoas que nos primeiros dois meses eram assíduas nas atividades, repentinamente deixaram de frequentar e outras passaram a participar no terceiro ou quinto mês de observação. Outras ainda não compareciam em todas as atividades, mas sem com isso indicar que tivessem se *afastado* do Conselho Popular. Contudo, poder-se-ia afirmar que havia aproximadamente dez pessoas que estavam vinculadas de forma mais constante ao Conselho Popular.

O número de participantes das reuniões era bastante variável também. Essa variação podia ocorrer em função do tema e do formato da atividade: assim, reuniões em que se tinha a presença de funcionários do Poder Público em geral contavam com um maior número de participantes (entre 30 a 100 pessoas). Houve algumas poucas reuniões (2 ou 3) que foram feitas com 8 ou 10 participantes.

Essa fluidez é possível tanto por ser um espaço dito como *aberto* à participação de todos<sup>51</sup>, quanto pela variação nas atividades desenvolvidas, sendo que algumas incluem estratégias para *mobilização da comunidade*, através de mais ampla divulgação (através de carro de som, cartazes, divulgação na rádio comunitária e panfletos). Aos frequentadores ocasionais, é permitido fazer uso da fala, como qualquer outro participante mais assíduo. Durante o período de observação, não houve qualquer caso de alguém ter sido impedido de participar ou de falar, embora o tempo de fala seja objeto de disputas e de controle.

O pertencimento residencial na região de Cachoeira é uma característica comum aos participantes, como está explícito no próprio nome do Conselho. A variação dos participantes faz com que nem todos os participantes da reunião se conheçam. Nesses casos, a forma mais comum de se apresentar é referindo-se à vila na qual residem, seja

---

<sup>51</sup> Como mencionei anteriormente, foi sobre essa justificativa que eu fui autorizada a participar na primeira reunião. Adiante, abordarei outras situações que relativizam essa “abertura” tanto pelos que não tem interesse em participar desse espaço, quanto pelo fato de que pode gerar “surpresa” quem pode vir requerer a intervenção do Conselho Popular.

por iniciativa da própria pessoa em sua *intervenção*, seja a partir do questionamento de alguém.

A grande maioria dos participantes do Conselho Popular mantém vínculos com outras entidades, em especial, locais, sendo essas afiliações afirmadas de modo recorrente. Essas afiliações decorrem de vínculos com instituições distintas e os meios de acesso às posições são diferenciados. Parece-me que tais afiliações são mencionadas indicando suas posições de representantes de um outro “coletivo”, mas, sobretudo, como algo que lhes atribui legitimidade. Sugiro que as referências às afiliações institucionais estejam articuladas à necessidade de afirmar-se com sendo um portador de um saber, em dois sentidos: um de conhecer a *realidade* (sabe-se como são as condições de vida das pessoas, das *dificuldades* que passam) e outro de conhecer, circular em outros fóruns, interagir com outras autoridades. No segundo caso, não é propriamente do conteúdo que está sendo salientando, mas de estar entre pessoas e espaços considerados importantes.

Passo agora apresentar aqueles participantes do Conselho Popular de Cachoeira, que eu defino como sendo os assíduos, mesmo que alguns deles tenham deixado de participar ou tenham se tornado participantes no decorrer das observações. Trata-se de 19 pessoas.

Apresento-as a partir das afiliações que eram reiteradamente mencionadas por elas, em geral quando iam se manifestar em alguma reunião. Nove deles são *dirigentes* de Associações de Moradores e, em muitos casos, são responsáveis por gerenciar creches, em geral, com convênio com a Prefeitura. Quatro deles atuam em entidades que prestam algum tipo de serviço *social* ou *educativo* na região, sendo instituições com estruturas muito diferenciadas. Por exemplo: um coordenava uma entidade não formalizada que atende a 40 jovens; e outro atuava em uma instituição financiada com verba pública e de organizações internacionais, que oferece inúmeras atividades. Um dos participantes era Conselheiro Tutelar da região. Uma outra pessoa apresentava-se como Conselheira do Conselho Estadual do Idoso e delegada da temática da Assistência Social e Saúde no Orçamento Participativo. Também comparecia o diretor da Rádio Comunitária local.

Já algumas pessoas não faziam referências a seus cargos atuais, embora fossem de conhecimento de quase todos os demais. Três delas eram assessores de políticos e não faziam publicamente referência a esse vínculo e nem ao próprio político. Havia ainda um outro caso em que a pessoa não fazia referência à sua condição, mas era constantemente inquirido por isso: trata-se de Alex, também morador de Cachoeira, e

que na época estava na posição de Coordenador do Orçamento Participativo na região, obtido através de uma indicação a um cargo de confiança, ou seja, era naquele momento um integrante do *governo*. Ele era um freqüentador assíduo das reuniões; embora tenha se manifestado publicamente em poucas. Sua atuação política no bairro, segundo me contara, era anterior a ocupação desse cargo.

Havia alguns casos de pessoas que tinham uma posição de destaque em função de seus vínculos atuais, mas que não eram assíduos freqüentadores, por exemplo os representantes da região no Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS) e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA). Isso era objeto de críticas mais ou menos explícitas por parte dos outros participantes.

Também havia outros participantes do Conselho Popular que, durante o período de observação, não compareciam com freqüência, mas que pareciam ter vínculos significativos com esses participantes e também já haviam atuado de forma mais ativa nessa mesma organização. Por exemplo, um ex-coordenador do Conselho Popular, um outro conselheiro tutelar. Aqui cabe fazer referência à presença da vereadora Iracema, a única vereadora que, eventualmente, participava das reuniões ordinárias do Conselho Popular<sup>52</sup>. Ela é moradora de Cachoeira e costuma se auto-referir como *filha de Cachoeira*. Segundo ela, sua carreira política iniciou-se junto aos movimentos comunitários do bairro, tendo sido a primeira conselheira do OP da região e também já fora coordenadora do Conselho Popular<sup>53</sup>. Nas reuniões em que ela participou não houve publicamente qualquer solicitação em função de sua posição de vereadora, também não lhe era atribuída maior deferência pelo seu cargo.

Convém salientar que, além desses vínculos institucionais e também por conta deles, muitos são representantes de sua Vila ou da região, em outras instâncias locais, regionais ou municipais, como nos Conselhos Municipais ou em *Redes* temáticas. Assim, uma mesma pessoa pode portar diferentes afiliações, que vão ser requeridas conforme as circunstâncias. Também mantêm uma forte atuação junto às instâncias do Orçamento Participativo — Fórum Regional do Orçamento Participativo (FROP) e Conselho do Orçamento Participativo (COP). Muito deles relatam estarem *há muitos anos* envolvidos com atuação comunitária, ainda que com alguns momentos de

---

<sup>52</sup> Em atividades intituladas como Audiências Públicas teve a presença de outros vereadores, em especial, filiados ao Partido dos Trabalhadores.

<sup>53</sup> Ela exerceu três mandatos de vereadora. As duas primeiras candidaturas foram vinculadas ao Partido dos Trabalhadores, no qual ficou filiada por 23 anos. Posteriormente, filiou-se ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), a partir do qual foi eleita para o terceiro mandato. Ao final deste, transferiu-se para o Partido Comunista do Brasil. Em 2008, concorreu ao quarto mandato, mas não foi reeleita.

afastamento. Então já ocuparam diferentes posições no conjunto de entidades em períodos distintos e já se conhecem de outros momentos.

Além dos freqüentadores assíduos das reuniões, outras pessoas compareciam em função do tema a ser tratado. Posteriormente, apresento as condições de participação dos membros do Poder Público nas reuniões.

É possível diferenciar os participantes das reuniões do Conselho Popular em três categorias: coordenação, participantes/plenária/platéia e, em certas circunstâncias, os membros do Poder Público. A coordenação do Conselho Popular era composta por três pessoas. O requisito para ser coordenador é ter sido eleito pelos demais participantes e ser morador da região. A coordenação das reuniões pode ser identificada por sua função de conduzir as atividades: dando início à reunião, fazendo *inscrições* para organizar a ordem das *intervenções* e cuidando o tempo de fala das pessoas. Também são os responsáveis por fazer contatos com pessoas vinculadas a outras entidades e funcionários de órgãos públicos, conforme *encaminhamento* retirado coletivamente. Embora o cargo de coordenação possa sugerir uma posição hierarquicamente superior, no espaço das reuniões, isso não se visualiza, uma vez que o que lhes é atribuído são tarefas e não um status superior. Mais do que deferência à coordenação, o que se observa são *cobranças*. Ao contrário de outras organizações em que há uma maior diferenciação entre *dirigentes* e “base”, nesse Conselho Popular os participantes mais permanentes do Conselho Popular são também *dirigentes* de outras entidades, ou atuam como representantes do bairro e da região em outros fóruns, entre outros. Além disso, os coordenadores não tomam para si a responsabilidade de organizar ou propor previamente atividades ou formas de atuação, o que poderia acarretar maior diferenciação entre esses e os demais participantes.

Isso não significa que não haja uma distribuição diferenciada de prestígio entre os participantes, mas que não parece estar articulada à posição de coordenação. Obviamente, que não é indiferente quem e de que modo se exerce essa função. Porém, durante o período de observação, não houve alteração dos integrantes da coordenação, então não disponho de parâmetros de comparação.

Não parece haver critérios pré-estabelecidos de exclusão dos participantes. Porém, há pessoas que afirmavam desinteresse por participar desse fórum. Como mencionei, inicialmente, Márcia, informante da outra situação de pesquisa, *nascida e criada* em Cachoeira, desconhecia essa organização e não teve interesse por saber dela.

Ainda mesmo entre os assíduos participantes havia os que demonstravam contrariedade em participar. Por exemplo: Seu Valter<sup>54</sup> é presidente da Associação de Moradores da Alfazema e foi eleito como o primeiro titular para o Conselho do OP, para 2008, como representante da região, em uma chapa organizada e composta por integrantes do Conselho Popular<sup>55</sup>. Ele passou a participar das reuniões do Conselho Popular em decorrência de sua condição de conselheiro. Em algumas breves conversas antes das reuniões, Seu Valter demonstrava contrariedade tanto em relação a frequência das reuniões, quanto por alguns de seus integrantes.

## 2.5 Os que se afastaram ou mantêm relativa distância

Apresento agora algumas situações das pessoas que não participam de forma assídua do Conselho Popular ou que deixaram de participar durante o período de realização do trabalho de campo, embora tenham sido atuantes nesse espaço e em outras instâncias políticas. Considero que através dessas situações é possível dar visibilidade para parte das relações estabelecidas entre eles.

Eu conheci Seu Clóvis no Centro Administrativo Regional (CAR)<sup>56</sup>, quando, em uma rápida conversa, soubera que ele era o Conselheiro Titular da região no OP, em 2007<sup>57</sup>. Depois disso, nós nos reencontramos em uma reunião do Conselho Popular. Após nos cumprimentarmos, ele comenta que *deixou de participar dessas reuniões porque tem muita briga, há muita discussão política. Mas hoje precisava vir trazer uma ata* (Diário de Campo, 02 de maio). Ele repete isso publicamente pouco depois: a sala já havia sido aberta e algumas pessoas estavam sentadas em torno da mesa. Clóvis entrou e rapidamente é inquirido pelas pessoas que ali estavam. Eu que vinha atrás nem fui

---

<sup>54</sup> Aposentado da Brigada Militar.

<sup>55</sup> Eu não tenho informações de como foi formada essa chapa. Nas reuniões do Conselho Popular, não foi discutida a formação de uma chapa. Em várias reuniões, o que eles abordaram era de que modo o Conselho Popular iria se fazer representar. O foco de preocupações era acerca do número de inscrições que teriam para fazer defesa das prioridades, voltarei a essa questão depois. Ao final da Plenária do OP, Heitor comenta comigo que vai conversar com os demais, porque considerou um equívoco eles formarem a chapa de última hora. Afirma que foi convidado a compor a chapa, mas ele já é conselheiro na temática da saúde e educação. Criticou o próprio procedimento do OP que não previa uma *mini-campanha eleitoral*, porque as pessoas também só sabiam da chapa no próprio momento da Plenária. Eu não tenho registros da presença de Seu Valter nas reuniões do Conselho Popular antes de ser eleito conselheiro do OP. Mesmo que ele tivesse ido às reuniões, ele não era alguém que se manifestasse publicamente. Em algumas conversas, antes das reuniões do Conselho Popular, ouvi Seu Valter fazendo comentários que questionavam as reuniões do Conselho Popular. Em 23 de maio, eu aguardava fora da sala de reuniões e ele me diz que esteve aqui na semana passada e não teve reunião: *diz que foi um pega ratão*. Eu respondo que houve reunião e que eu participara. Ele parece espantado. Pergunto se ele não chegou muito cedo. Ele responde que essas reuniões deviam ser apenas uma vez por mês, nas outras é só *briga*.

<sup>56</sup> É uma espécie de subPrefeitura sediada na região. Durante o trabalho de campo, haviam três funcionários contratados como cargos de confiança. Apenas um deles, Seu Wilson, não era morador do bairro e parecia não ter vínculos prévios com pessoas do bairro. Em outro momento, analisarei as situações presenciadas nas visitas a esse órgão.

<sup>57</sup> Professor aposentado.

capaz de entender o que lhe havia sido dito, mas sua resposta em alto e bom som indicava que tomara como uma provocação: *é por isso que não venho a essas reuniões: tem muita brighada*. Dito isso, senta-se junto aos outros à mesa e pega entre seus papéis, cópias da ata e as entrega.

A ata a que Seu Clóvis se refere era registro da visita feita por uma comissão a uma das creches da região, formada para fiscalizar a entidade que se entendera corria o risco de perder o convênio com a Prefeitura. A decisão de formar a comissão e sua constituição ocorreu em uma das reuniões conjuntas do Conselho Popular com o Comissão Regional de Assistência Social (CORAS)<sup>58</sup> e Seu Clóvis foi incluído, embora não estivesse na reunião, por ser Conselheiro do OP. Por esse fato e pelas conversas que se seguiram, quando da chegada de outros participantes da reunião, sabe-se que, embora Clóvis não seja mais um frequentador assíduo das reuniões, ele tem temas e atividades em comum com os demais frequentadores. Algumas dessas atividades são exigências, quase de forma compulsória, pela posição que ocupa em outras instâncias políticas na região.

Além disso, Clóvis é também impelido a participar de outras atividades por sua postura *crítica*. Assim, em outra reunião, Otília, uma das coordenadoras do Conselho Popular, solicita a formação de uma comissão de fiscalização da reforma da creche que está sob a responsabilidade da associação que preside, cargo desempenhado por Clóvis anteriormente<sup>59</sup>. Ela o cita nominalmente como alguém que deve fazer parte dessa Comissão para garantir a lisura do uso da verba para a realização da obra, tendo em vista que ele é um dos mais *críticos* e, com isso, evitariam problemas futuros<sup>60</sup>. Ainda que Otília tenha solicitado a formação da comissão duas vezes em reunião e em uma delas alguns nomes tenham sido sugeridos, não foi mencionado o trabalho dessa Comissão. Contudo, a segunda vez que vi Clóvis em uma reunião do Conselho Popular foi quando ele foi manifestar-se sobre *boatos* que surgiam em torno daquela reforma. Afirma que:

às vezes ele é o mais crítico com Otília e reconhece que às vezes não faz os elogios necessários. Conta que esses dias vieram em sua casa avisar que estavam levando tijolos da creche para a casa dela. Respondeu que deviam tratar disso diretamente com ela, mas depois resolveu ele mesmo ir conversar. Viram que há uma cláusula no contrato que afirma que a

---

<sup>58</sup> Adiante apresento de forma mais detida a articulação entre essas instâncias.

<sup>59</sup> Ela e Clóvis moram na mesma vila. Em dezembro de 2007, eles disputaram novamente a presidência dessa instituição. Otília foi reeleita.

<sup>60</sup> Otília menciona que havia sido acusada de ter desviado verbas na reforma anterior da creche e, inclusive, ameaçada de que a Prefeitura romperia o convênio com essa entidade. Para evitar esses problemas, ela propôs a formação dessa comissão e responsabilizou o empreiteiro, responsável pela obra, para administração do dinheiro.

empresa responsável pela obra tem a incumbência de retirar o entulho e pode dispor dele como quiser. Assim, conclui que *se eles virem tijolos, telhas ou janelas na casa de Otília, foram dados pelo empreiteiro, que, como deu para Otília, poderia ter dado para qualquer outro*. Encerrando esse assunto, ele diz que não pretendia vir a essa reunião, mas resolveu vir (Diário de campo, 8 de agosto).

Apesar da presença de Clóvis nas reuniões ter ocorrido por motivos circunstanciais (entregar a ata e se posicionar frente aos boatos sobre a reforma da creche), ele permaneceu até o final da reunião e participou dos debates. Suas intervenções não geraram nem uma manifestação pública de reprovação.

A partir dessas situações relatadas, podemos apreender alguns aspectos que auxiliam na compreensão de algumas das relações estabelecidas entre participantes (assíduos ou não) do Conselho Popular: 1) Clóvis tem uma atuação política ativa e institucionalizada na região, embora não seja um freqüentador assíduo do Conselho Popular; 2) A sua presença no Conselho Popular parece menos um “ato de vontade” do que uma imposição, seja pela posição que ocupava no momento em outra instância política, seja pelas disputas políticas existentes no âmbito do bairro; 3) Embora não se considere mais um participante do Conselho Popular, há outros temas e espaços de interlocução em que ele está em contato com os freqüentadores mais assíduos do Conselho Popular.

Quanto ao motivo para não participar do Conselho Popular, Clóvis alega que há *muita briga, discussão política*. Referências ao espaço do Conselho Popular como espaço de *brigas* e de *disputas políticas partidárias*, foram feitas por outras pessoas que já freqüentaram o Conselho Popular.

Seu Amílcar era um dos freqüentadores assíduos do Conselho Popular, aproximadamente nos primeiros dois meses de observação, não apenas por assistência e intervenção nas reuniões, mas também participando de comissões. Percebendo suas ausências repetidas, tentei me informar com os demais sobre seu não comparecimento: alguns afirmavam não saber, já Tiago sugere que ele teria ficado decepcionado com o governo do PPS e parado de participar<sup>61</sup>. Contudo, outra explicação foi me apresentada por Seu Amílcar aproximadamente quatro meses depois.

Eu o encontrei em uma entidade que oferece cursos diversos para crianças e jovens, onde ele iria dar uma entrevista sobre rádios comunitárias. Enquanto aguardávamos o início da entrevista, ficamos conversando. Comento que havia sentido

---

<sup>61</sup> Tiago tem 53 anos. Mora na Vila Hortência. Tem uma longa atuação dentro do PT, ocupando cargos dentro do partido e também durante os governos petistas na Prefeitura e no Governo do Estado. Atualmente é assessor de um deputado estadual petista. Antes trabalhava como fotógrafo.

sua falta nas reuniões do Conselho Popular e pergunto-lhe por que deixou de ir. Ele afirma que estavam tendo muitas *disputas partidárias* e ele não considerava que isso fosse produtivo. Segue dizendo que ele já tem muitas atividades em função da rádio comunitária e com a idade e com problemas no coração, considerou que não valeria mais à pena ir. Retomando minhas anotações, o último registro de participação de Seu Amílcar nas reuniões foi um intenso debate sobre as possíveis estratégias que eles poderiam adotar para exigir a resolução de inúmeras dificuldades nos serviços de saúde da região, agravadas naquele momento pela *retirada* de três profissionais de um dos postos de saúde. Posteriormente retomarei essa situação com mais detalhes. Nesse momento, quero salientar o que pode estar sendo considerado por Seu Amílcar *disputas partidárias*. Apresento parte dos diálogos entabulados em uma reunião:

Hugo afirma que no próximo mês será retirado um dos dentistas do Posto de Saúde da Vila Azaléia. Frente a isso, sugere a Seu Amílcar que ele faça alguma *mobilização* para que esse dentista seja encaminhado para o Posto da Lavanda, o qual corresponde à área de Seu Amílcar. Este comenta que não há cadeira de dentista no Posto da Lavanda. Hugo menciona que se o dentista for retirado da Azaléia, será necessário haver uma redução do número de atendidos. Com isso, ele dá a entender que a *prioridade* será dos moradores da Vila Azaléia<sup>62</sup>.

A idéia de *mobilização* é mencionada por outros participantes. Para isso, sugere-se estratégias: ir até a Prefeitura, falar com Busatto<sup>63</sup>, ir ao Conselho Municipal de Saúde (CMS), chamar o *jornal fofoqueiro*. A posição assumida por seu Amílcar pode indicar o que ele tomou como sendo *disputas partidárias*. Ele afirma que considera que se deve ter cautela com o *movimento* e é preciso primeiro *queimar as gordurinhas que têm*: há problemas novos como a saída de três profissionais (dentista, médico e assistente social) e a gerente não apareceu para dar explicações. A Secretária de Saúde já tinha um projeto para ampliação do Posto da Azaléia. Cláudio o interrompe para dizer que tinha um projeto que foi *levado* quando houve a mudança do gerente distrital de saúde. Amílcar sugere que eles façam uma agenda com Alex, coordenador do OP, para falar com a nova gerente para que ela traga esses esclarecimentos na próxima reunião do Conselho Distrital de Saúde (CDS). Após essa tentativa, busca-se novas soluções. Lembra que eles já formaram duas comissões com oito pessoas para conversar com Busatto e não deu em nada. Também já foram ao Conselho Municipal de Saúde e não

---

<sup>62</sup> O serviço odontológico não é oferecido em todos os postos. Assim, um posto é referência de atendimento para um conjunto de vilas. No caso mencionado, o Posto de Saúde da Vila Azaléia atende a população da vila Lavanda (onde Seu Amílcar reside).

<sup>63</sup> Secretário da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local.

adiantou. Considera mais fácil trabalhar com os técnicos, por isso propõe conversar com a gerente.

Sem desconsiderar que as tentativas *frustradas* mencionadas por Seu Amílcar podem contribuir para seu afastamento do Conselho Popular, parece-me que eram as colocações feitas pelos outros participantes que enfatizavam críticas ao governo que o desagradaram. Ou seja, ao adotarem como estratégias medidas de enfrentamento e desqualificação do governo atual, isto era considerado como que atendendo mais aos interesses nas *disputas partidárias* do que para viabilizar a solução dos problemas.

Essa situação e também as afiliações partidárias não reconhecidas explicitamente nos remetem à discussão sobre as tentativas de distinção entre atuação comunitária e atuação partidária. Essa questão será abordada posteriormente.

Para encerrar essa exposição inicial sobre o Conselho Popular de Cachoeira, menciono algumas características da dinâmica das reuniões.

## **2.6 A dinâmica das reuniões**

Além da realização de reuniões semanais, as comissões são parte importante da forma de organização da atuação do Conselho Popular. Elas não são permanentes, nem têm membros pré-estabelecidos. Elas são formadas conforme seja avaliada a *necessidade* de que um grupo de pessoas contate com funcionários de algum órgão ou que acompanhe uma atividade. A composição da comissão é feita a partir da auto-indicação dos interessados. Nunca presenciei uma situação que a participação de uma pessoa fosse vetada.

Dois momentos são bem demarcados nas reuniões: os *informes* e a discussão da *pauta*. Em algumas reuniões, explicita-se também a existência dos *encaminhamentos*, que em geral envolve a coordenação e/ou a comissão, caso tenha sido formada alguma. Em outras tantas, o término da reunião parece se dar pelo avanço da hora ou do cansaço dos participantes.

Eles não fazem votações para decidir *propostas* ou *encaminhamentos*, sendo que após serem apresentadas, elas são aceitas caso não haja manifestações contrárias<sup>64</sup>. Diante disso, também um freqüentador ocasional poderá propor e se manifestar favorável ou contrário a algo posto em discussão.

---

<sup>64</sup> Durante o período de observações, houve uma situação em que se propôs votação e se referia *abrir mais uma rodada de inscrições*. Tratava-se de uma reunião em que havia dois convidados: a gerente distrital de saúde e a presidente do conselho municipal de saúde. Em uma outra reunião, uma das participantes “ameaçou” colocar em votação a realização de uma passeata por entender que o coordenador estaria barrando sua proposta.

O momento destinado aos *informes* é dedicado aos anúncios de outras atividades que ocorreram ou acontecerão nos dias próximos à reunião. Para além do caráter instrumental, penso que esse é o momento em que as pessoas têm a possibilidade de dar visibilidade para suas outras atividades e *prestar contas* de suas atribuições, e, em alguma medida, contribuir na sua construção como *liderança*. Nesse momento também se enfatizam elementos que são considerados como positivos de si mesmo. Cito alguns casos:

Sandro informa que no dia 29 de junho participou do carregamento da tocha dos jogos Pan-americanos. Sentiu-se muito honrado de representar as crianças de Cachoeira nesse evento, que também contou com a participação de Ronaldinho Gaúcho e Janete do Basquete. Considera que o evento e o esporte agregam as crianças da comunidade com atletas de ponta. Informa que a Escola Cruzeiro do Sul [na qual atua há 14 anos] está participando do Torneio Regional de Futebol<sup>65</sup> (Ata, 11 de julho).

Heitor informa que a ONG [organização não governamental] Hortência está participando dos jogos abertos, no qual participam 68 equipes de Porto Alegre e Região Metropolitana. Atualmente só ficaram 18 times e eles estão em 1º lugar no Partenon. Esse projeto é diferente do ‘Guri Bom de Bola’, porque não precisa ser uma escola, basta ter um time. Diz que entraram no torneio como um *laboratório*. Tem revelado que há guris com muito *talento*. Para os participantes, a atividade já é válida pelo passeio, porque se deslocam por diferentes locais na cidade. Hoje a ONG tem problemas por ter mais crianças dispostas a participar do que vagas. Eles querem, futuramente, ampliar essas vagas. Frente a isso, fica ansioso ao saber que há um espaço ocioso. Na Hortência, eles não têm espaços adequados para essas atividades. Então, fizeram contato com a Casa de Portugal, propondo que a Casa desenvolvesse também atividades sociais. Com isso, conseguiram a liberação desse espaço para algumas de suas atividades<sup>66</sup> (Ata, 4 de julho).

O tempo dos *informes* é utilizado também para solicitar apoio dos demais participantes:

Roger, da Associação da Begônia, inicialmente, pede desculpas por não estar conseguindo participar das reuniões. Convida as pessoas a participarem do Torneio de Futsal que será realizado no dia 15 de agosto, para jogadores entre 8 e 16 anos. A inscrição será feita no local e o torneio ocorrerá entre as 8 horas e 17 horas. Informa também que no dia 11 de agosto farão uma comemoração pelo dia dos pais. Eles agendaram o ônibus Brincalhão para essa atividade<sup>67</sup>. Além disso, afirma que houve uma acusação de pessoas de *má fé* de uso indevido do Centro Cultural, dizendo que *havia muito PT lá dentro* e que deviam ser retirados do

---

<sup>65</sup> Sandro concorreu ao Conselho Tutelar e não foi eleito. Minha impressão é que ele passou a participar das reuniões do Conselho Popular em função da campanha. Ele é primo da assessora da Iracema.

<sup>66</sup> Heitor refere-se à instituição em que atua como sendo ONG Hortência. Em verdade ela ainda é informal e vive de doações feitas por empresários locais e também de espaços cedidos por clubes. Pelo que entendi, ele intitula como ONG porque não teria fins lucrativos, assim diferencia-se de Sandro que trabalharia em uma escolinha, que cobra pelos serviços prestados.

<sup>67</sup> Esse ônibus é parte de um projeto desenvolvido pela Secretaria Municipal de Esportes da Prefeitura.

prédio. Pede apoio do Conselho Popular, porque o *projeto está sendo constrangido* (Ata, 4 de julho).

Além disso, é utilizado como momento para justificar ausências:

Milton diz que quer fazer um anúncio e um convite. Relata que ontem apresentou seu trabalho de conclusão na faculdade. Contou com a presença de Tiago e outras *lideranças* de Cachoeira. Foi *laureado* com nota 10. Diz que aprendeu muito com a *comunidade* e também na faculdade. Afirma que em 2005 ele avisou que precisaria se afastar das atividades comunitárias em função dos estudos e agora está voltando. Diz que quem o acompanhou nos anos 90, sabe qual é sua forma de atuar. Convida as pessoas a participarem de sua festa de comemoração pela formatura<sup>68</sup> (Ata, 4 de julho).

Se no período dos *informes* os participantes têm a possibilidade de dar visibilidade para suas atuações individuais; em muitos outros momentos observa-se que é dado destaque a um outro princípio: *É preciso pensar na Cachoeira como um todo*. Ouvi essa afirmação em diversos momentos sendo expressa por diferentes participantes: se com ela busca-se expressar um princípio balizador para a atuação dos envolvidos, a necessidade de ser reiterada indica que essa noção coexiste e/ou concorre com outras subdivisões, que seriam as *paradas* e as *vilas*. Não se tratam de noções excludentes, mas também não são idênticas. É considerado legítimo que se reivindique em nome da vila em que se mora, mas exige-se, por essa afirmação e por tantas outras, que se reconheça e apóie as reivindicações de outras vilas<sup>69</sup>.

## 2.7 Aprendendo a ser liderança

Ao mesmo tempo em que alguns explicitamente se apresentam ou falam de si como *lideranças*, em alguns momentos suas colocações nos alertam que se trata de um fazer que implica dúvidas e questionamentos. Deparam-se com limites colocados à tão propagada *participação* e, quase tateando, tentam encontrar formas de seguir. Ora precisam lidar com tensões e disputas com outros que também estão ocupando uma posição similar de *lideranças comunitárias* ou *dirigentes*, ora trata-se de tensões com os agentes do Poder Público.

---

<sup>68</sup> Milton era conselheiro tutelar na época. Ele concorreu novamente, mas não foi eleito. Ele se formou em Serviço Social, na ULBRA. O convite para a festa de formatura foi vendido a 4 reais antecipado e 5 reais na hora. Nesse convite havia a sua foto usando a toga da formatura, a mesma foto utilizada no material de campanha para o Conselho Tutelar. Milton foi casado com Iracema com quem tem uma filha. Atualmente, ambos casaram novamente. Ele tem um outro filho com a nova mulher.

<sup>69</sup> A situação “tensa” de Seu Valter, recém eleito Conselheiro Regional do OP, mencionada anteriormente dá visibilidade a isso. São comuns os comentários de que ele atuaria só em nome da Vila Alfazema. Em uma reunião, Otilia havia manifestado um certo receio que ele não assumisse o cargo. Soubera que ele estava hesitando por uma outra *liderança* de sua área, Clóvis. Opondo-se a estratégia sugerida por Anita que dizia para convencê-lo devia-se dizer que ele conseguiria recursos para a vila Alfazema, Otilia responde que Seu Valter tem que ser *trabalhado* e não *chantageado*.

Trata-se de um aprendizado que é feito no próprio processo da participação nos diversos fóruns. Em uma das reuniões na parte prevista para os *informes*, Heitor anuncia que “tem participado das reuniões do Conselho Municipal de Saúde. Até o momento tem buscado se *inteirar* das discussões para manifestar-se com mais *propriedade* quando for necessário. Comprometeu-se em fazer novos relatos sobre as discussões que estão sendo realizadas no Conselho” (Ata, 21 de março). Quase quatro meses depois, novamente no momento de *informes*, Heitor repete que considera que *até o momento estava numa fase de aprendizado* e também afirma que: *tem a preocupação de levar as demandas daqui para lá. Salienta a continuidade de problemas e demandas históricas que não tem encaminhamento* (Ata, 11 de julho)<sup>70</sup>.

Em uma outra situação, percebe-se que a questão da aprendizagem surge em contexto de disputas entre lideranças. Ao final de uma das reuniões, que não contava com muitos participantes, Seu Valter *pede licença para apresentar um assunto*. Ele levanta e fica em pé no mesmo local onde estivera sentado, sem se manifestar ao longo da reunião. Ele fala sério, com o corpo rígido, ora olhando para a pasta amarela em sua frente, ora ao redor. Afirma que:

Algumas pessoas, em uma outra reunião, teriam mencionado que haveria pessoas mais *competentes* para ser conselheiro do que ele. Frente a isso, ele coloca como questão se alguém já nasce presidente, governador ou prefeito, pergunta se já dentro da barriga da mãe o presidente está pronto. Ele considera que não, que todos nascem pequenos e vão crescendo aos poucos (Ata, 14 de junho).

A *colocação* de Seu Valter provocou outras manifestações. Cláudio afirma que *inteligente é quem participa mesmo não entendendo*. Considera que não deve se incomodar com esses comentários e *se manter participando em todo o processo*. Tiago pondera que *todos têm muito a aprender e a ensinar* e que ele não deve levar a sério esses comentários, porque há muitas pessoas que fazem essas afirmações por terem *olho grande* e como parte de uma *disputa de beleza*. Coloca-se à disposição para conversar mais com Valter, lembrando que na posição que irá ocupar *deverá defender a Cachoeira como um todo e não apenas a Vila Alfazema*.

Seu Valter retoma a palavra e diz que *não tem vergonha de perguntar como se faz as coisas*, está disposto a aprender o que for necessário. Afirma que não precisa desse *emprego* e que faz isso para *auxiliar ao povo*. Comenta que frente de sua associação de moradores ele conseguiu implementar algumas ações, como do esgoto, que *outras associações maiores* não tinham conseguido (Ata, 14 de junho).

---

<sup>70</sup> Heitor parece fazer um esforço para utilizar em suas falas palavras que são incomuns nas reuniões do Conselho Popular, por exemplo, *responsabilidade criminal, auferir pensão alimentícia*.

Esse breve diálogo ocorrido ao final da reunião, sem que se houvesse colocado como *ponto de pauta*, traz alguns elementos importantes para compreender elementos que envolvem a *participação*, bem como de algumas tensões entre os que atuam conjuntamente.

Os três se manifestam, reconhecendo que há algo a ser aprendido, para se poder ocupar cargos de representação. Aprendizagem que é feita ao longo de um processo, no convívio com outras pessoas. Para Seu Valter, o indício de sua competência para ocupar o cargo é ter *conquistado* recursos, como o esgoto, que outros não conseguiram mesmo de *associações maiores*. Tanto na associação que faz com outros cargos executivos, como a materialização de sua competência, observa-se que são os benefícios angariados que lhe legitimam.

Eles apontam também para existência de divergências. Entre os dados que disponho, isso é tratado também quando buscam circunscrever as atribuições do Conselho Popular. Um dos focos de tensões é entre os que são percebidos como atuando em nome de apenas um local em detrimento da região. De algum modo, isso também é dito por Tiago ao lembrar Seu Valter que ele agora terá que *defender Cachoeira como um todo e não apenas a sua vila*. Esse aspecto esteve presente em outras conversas e reuniões em relação ao Seu Valter.

O comentário de Seu Cláudio, feito em seu estilo peculiar, curto e direto, sugere uma distinção entre *inteligência e entendimento*. Enquanto inteligência é um atributo de quem propõe-se a participar, isso não significa dispor de recursos necessários para entender o que é colocado em debate.

Mas o que eles estão supondo que deve ser entendido ou que não está sendo entendido? Essa é uma discussão recorrente em algumas análises acadêmicas ou de alguns técnicos, acerca dos limites desses canais de participação pelo não entendimento pelos usuários. Será que eles estão falando do mesmo? Em geral, isso é abordado pelo viés da importância da “publicização das informações”, ou dos tempos exíguos que se tem para discutir propostas.

Em uma reunião do Conselho Popular, a representante do Conselho Municipal de Saúde (CMS) foi convidada para auxiliá-los no processo de fortalecimento do Conselho Distrital de Saúde (CDS). Após longa reunião, em que foi muito tematizado os limites da participação, ela faz referências a legislações e regulamentos que eles podem tomar como base para constituir o CDS. Refere-se também as preocupações dos integrantes do CMS em garantir infra-estrutura para os conselhos, como gravadores ou notebook. Quase ao final, afirma que:

Os usuários costumam participar por uma questão de necessidade, nem sempre tem entendimento da organização e das políticas, algumas vezes não têm clareza do seu papel. Em função disso, eles estão pensando em organizar um seminário para isso, salienta que não se trata de criticar os usuários, mas de qualificá-los. Chama atenção que eles já presenciaram situações em que o Conselheiro passa a ter um atendimento especial do coordenador do Posto e acaba não compartilhando das dificuldades dos demais usuários (Ata, 11 de julho).

Configura-se uma situação em que a *participação* é valorizada e estimulada por todos que ali se envolvem, ainda que em posições diferentes: alguns (técnicos e lideranças) apostando em aspectos formais e de infra-estrutura, outros tentando encontrar alguma fissura nesse emaranhado de canais, leis que lhes *toma tempo*, mas não se concretiza no acesso aos recursos.

## **2.8 Exigências da *participação popular***

A atuação das *lideranças* é em grande parte realizada através da frequência a reuniões. Algumas dessas reuniões são comuns a eles, como as atividades em torno do OP (FROP e COP), do Conselho Popular, dos conselhos locais vinculados à elaboração, manutenção e fiscalização da implementação de políticas públicas. Outras reuniões são decorrência do tipo de entidade a que estão vinculadas, por obrigatoriedade em função dos *convênios* e *parcerias* e ainda conforme o interesse deles. Outras reuniões são exigências de terem ocupado posição de representantes nos Conselhos Municipais vinculados à Prefeitura.

Cumprir todas essas atividades implica em ter uma *agenda cheia*. Otília comenta que às vezes fica perdida, embora faça anotações em agenda, e já nem sabe onde tem que ir, mas conta com telefonemas que lhe lembram que sua presença é importante. É necessário dispor de tempo, considerado precioso, que pode ser visto como desperdiçado se a frequência às reuniões não trouxer os resultados esperados.

Além de tempo, freqüentar as reuniões implica ter dinheiro para passagem. Custo que não é considerado baixo. Assim, algumas vezes dependem de *caronas* para se deslocar até os locais da reunião. Dona Nara também menciona que as *caronas* são importantes em função dos horários das reuniões e das distâncias. Conta que havia ido à reunião da temática da assistência social e saúde do OP de *carona* com Seu Ivan. Afirma que não costuma fazer isso, porque *não paga a passagem*, já que tem mais de 65 anos, e dá preferência aos que teriam que pagar passagem para ir com ele, mas nesse dia

não se sentia bem<sup>71</sup>. Lembra que chegaram um pouco atrasados, porque era preciso buscar as pessoas em seus empregos e deslocar-se até o centro da cidade.

O desgaste pessoal, o *cansaço*, frequentemente também é mencionado. Algumas vezes parece assumir o sentido de reforçar a dedicação e sacrifício de quem exerce a função de representação, como veremos na citação adiante. Na seqüência da conversa tida com Dona Nara, ela comenta que a esposa de Seu Ivan pediu que ela cuidasse dele, dessa uma *olhada* nele, pois vinha mostrando sinais de cansaço e poderia ter algum problema mais sério.

Para além das condições “individuais”, sendo que algumas dependem da contribuição de outros (tempo, dinheiro para passagem ou disposição física), também aspectos referentes à organização das atividades são salientados enquanto obstáculos à participação. Assim, Otilia, em um tom de denúncia e indignação, em uma reunião que contava com a presença da Gerente Distrital de Saúde e a representante do Conselho Municipal de Saúde, lista uma série de empecilhos que foram colocados à participação deles na Conferência Municipal de Saúde. Ela relata que:

o final da conferência foi preciso ser adiada, porque a organização estava péssima. Eles tentaram de todas as formas de limitar a participação: primeiro, fizeram na mesma data que a Conferência da Assistência Social, o que prejudicava a participação das pessoas que precisavam ir de um lado para outro. Depois, no domingo, embora cansada, resolveu ir e, quando chegou lá, às 9 horas e 10 minutos, foi barrada. Após muitas discussões aceitaram que as pessoas que estavam na rua entrassem, mas disseram que não poderiam votar. Essa opção também não foi considerada adequada, porque tirava o sentido de estar ali. Ao final, foi adiada a votação. Salienta que quiseram fazer em um hotel, embora haja muitos espaços públicos que poderiam ser usados e nesse lugar não cabia todas as pessoas (Ata, 11 de julho).

Tratando-se de uma reunião, não tive a possibilidade de perguntar a Otilia quem eram *eles*. Com esse *eles* poderia estar se referindo a diversas pessoas, afinal a Conferência é organizada por um conjunto de pessoas que ocupam posições diferentes dentro do sistema de saúde, supostamente com representação também dos usuários. Ela mesma participou da organização da Pré-Conferência da Saúde da Região Cachoeira. De todo modo, esse uso sugere perceber-se sob distância vis-à-vis os organizadores. Essa afirmação é feita após ela retomar todas as mudanças que, até aquele momento, haviam ocorrido nos postos mais altos da Secretaria de Saúde (três secretários) e

---

<sup>71</sup> Neves (2002) considera que alguns mecanismos institucionais “aparentemente pontuais”, como as leis municipais que possibilitam o transporte gratuito às pessoas maiores de 65 anos, tiveram grandes repercussões na alteração da posição atribuída aos idosos no âmbito familiar. Diante da gratuidade do seu deslocamento, muitas atividades são transferidas aos mais velhos que tanto amplia sua mobilidade espacial, quanto redimensiona “a relação entre custos e contribuição derivada de sua presença improdutiva na família”.

também na gerência distrital da saúde (também três pessoas haviam passado por essa função e, naquele momento, vivia-se a indefinição: se seria mantida ou afastada a atual gerente). No contexto daquela afirmação e a pela referência ao hotel, considero que seria adequado sugerir que, mesmo mecanismos institucionais como conferências, que são tidas como espaços de reflexão e proposição de princípios para as políticas públicas, na qual reuniriam *todos*, ela percebe que ali há uma distribuição desigual de poder ali. Nesse sentido, a organização e andamento atenderiam mais aos objetivos dos que ocupam cargos no executivo e, assim, dotados de posição distante e hierarquicamente superior à que ela própria ocupa. A possibilidade que ela efetivamente participasse: acompanhar as discussões estando na sala e tendo direito de voto, só foi possível *após muita discussão*, no qual a pressão dos excluídos é que garantiu não só a possibilidade de sua entrada como o próprio adiamento do final da Conferência.

Além disso, Otília salienta o quanto a setorialização na qual estão organizados os órgãos estatais impõe limites à participação. Se no âmbito local, do Conselho Popular, isso foi resolvido pela definição de temas por semana, nas atividades organizadas em um nível municipal *só lhes resta ir de um lado para outro*.

## **2.9 O que se atribui ao Conselho Popular?**

A continuidade das observações das reuniões do Conselho Popular revela o que é vivido pelos seus integrantes como dilema nas formas de conduzir esse fórum. Dilema que se constitui na tensão entre dois princípios: por um lado, a preocupação em garantir que se trata de um espaço *próprio*, sendo isso entendido enquanto espaço que expressaria ou representaria os *interesses dos moradores*, e, por outro lado, a compreensão de que o atendimento desses interesses está associado à capacidade de agir de modo a constituir os agentes do Estado como seus interlocutores. Não se trata de princípios que são defendidos por sujeitos diferentes, as mesmas pessoas podem ora enfatizar um, ora outro. Do ponto de vista analítico, observa-se o processo pelo qual se tenta constituir fronteiras entre o que é percebido como atuação comunitária e estatal, algo fluido e dinâmico, perpassado por tensões entre os integrantes e de suas relações com os agentes do Estado.

A primeira situação refere-se aos debates suscitados entre integrantes do Conselho Popular acerca do que seriam atividades do *próprio Conselho Popular*. As afirmações feitas trazem à tona algumas divergências entre os integrantes acerca da forma de organização do Conselho Popular. Tais temas estão articulados, mas para fins

analíticos, eles serão separados aqui. Nesse momento, restrinjo-me a retomar as manifestações em defesa de algo que é *próprio do Conselho Popular*.

Em uma reunião, Hugo, um dos coordenadores do Conselho Popular, pede esclarecimentos acerca das transferências das reuniões do Conselho Popular. Manifesta ter ficado *chateado com o uso do nome do Conselho Popular na audiência pública da educação*. Considera que deve se ter claro que o que é *próprio do Conselho* e o que são as demais atividades. Tiago esclarece que, ao final da reunião do dia 4 de abril, acordou-se que seriam alteradas as datas das reuniões, uma vez que a discussão de educação era considerada importante por eles e, com isso, tiveram que reordenar as demais (Ata, 18 de abril).

Outras pessoas manifestaram-se também em relação ao tema. Entre outros esclarecimentos, Frei Mateus salienta:

a importância que as reuniões do Conselho Popular fiquem *além das instituições*. Considera importante preservar as quartas-feiras para as reuniões do Conselho Popular. Comenta estar fazendo um alerta para que não se descuidem das mobilizações das *lutas de Cachoeira*, considera que pode haver um *enfraquecimento das mobilizações* se os temas forem tratados apenas uma vez por mês.

Também Cláudio afirma concordar com Frei Mateus: “opõe-se a um *conselho itinerante* e diz que os encontros são às quartas-feiras aqui e que reuniões com outras instituições têm que ser marcadas em outros dias”.

Sugiro que tais afirmações que reivindicam a preservação de um tempo específico para as reuniões do Conselho Popular podem ser melhor compreendidas se contrastarmos as duas audiências públicas que tinham como tema as condições de acesso a escola.

Houve uma primeira atividade denominada como audiência pública sobre educação organizada e coordenada pelo Conselho Popular. Como *encaminhamento* dessa Audiência, as *lideranças* ficaram responsáveis por fazer uma listagem com os nomes das crianças que estavam *fora da escola* para ser apresentada aos assessores das secretarias municipais e estaduais de Educação. Os funcionários das duas secretarias também ficaram com a incumbência de reunir informações sobre essas questões. Um mês e meio depois foi anunciada nova reunião, organizada pela vereadora Iracema, presidente da Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Juventude, da Câmara Municipal de Vereadores. Como essa atividade foi marcada para o mesmo dia em que ocorrem as reuniões do Conselho Popular, foi proposto por Tiago que se alterassem as datas das reuniões do Conselho Popular para que eles pudessem participar da audiência. Essa proposta foi aceita pelos participantes daquela reunião.

Essa segunda reunião com os funcionários das secretarias de educação foi realizada em uma quadra coberta de uma das Escolas Municipais do bairro. Fui a primeira a chegar e espantou-me a infra-estrutura que estava sendo preparada. Havia funcionários da Câmara Municipal arrumando uma potente aparelhagem de som e haviam muitas cadeiras dispostas na platéia, além de uma mesa com microfones em cima. Essa reunião foi presidida pela vereadora. A mesa foi composta por representantes das secretarias de educação do Município e do Estado e também Tiago é convidado a compor a mesa como representante do Conselho Popular. Na platéia, que parecia relativamente vazia, talvez pela quantidade de cadeiras que haviam sido colocadas, estavam alguns dos freqüentadores assíduos do Conselho Popular, alguns professores de escolas e uns poucos pais ou alunos das escolas da região. A vereadora frequentemente lembrava aos que iam falar que deveriam usar o microfone, porque as *intervenções* estavam sendo gravadas e ficariam registradas na Câmara de Vereadores.

Se compararmos essa com a primeira audiência pública, salienta-se que a grande diferença é quanto aos agentes que se responsabilizaram pela organização e coordenação das atividades, com isso assumindo uma posição de destaque na realização da atividade. Na primeira, os integrantes do Conselho Popular foram os organizadores e coordenadores da atividade. Na segunda, foi a vereadora Iracema, dispoendo da infra-estrutura e funcionários da Câmara Municipal, que organizou e coordenou a Audiência, assumindo uma posição central. Ela participara da primeira audiência, mas situada na platéia. Sugiro que essa é a inversão que aborreceu Hugo e também Cláudio. Frei Mateus também os apóia, reforçando a importância de não se descuidarem das *lutas de Cachoeira*. Nesse sentido, afirmar que deveria ser preservado um espaço *próprio* para o Conselho Popular era a expressão do risco de que a *mobilização* anterior e seus esforços de dar visibilidade para os obstáculos ao acesso às vagas escolares poderiam ser utilizados em benefício de interesses considerados estranhos aos seus<sup>72</sup>.

A afirmação em defesa de um espaço *próprio* é inteligível, entre outros aspectos, na tensão entre vínculos partidários e atuação comunitária. Nestes termos o aborrecimento pela troca de lugares na mesa mostra a discordância com o que é considerado um uso político partidário das suas demandas<sup>73</sup>. E esta percepção de que no contato com os agentes vinculados aos órgãos públicos eles podem ser *usados* também aparece na relação com funcionários do governo municipal, mesmo aqueles que são

---

<sup>72</sup> Obviamente que os limites entre o que é considerada uma ação em benefício próprio ou em nome de um “coletivo” é objeto de disputas e pode ser interpretado de diferentes modos pelos participantes. No caso narrado, ninguém se manifestou contrário.

<sup>73</sup> Convém salientar que Tiago não tem sua imagem associada à de Maristela, antes pelo contrário.

vistos como *técnicos*, porque já estavam vinculados a projetos em governos anteriores. Isso pode ser visualizado na próxima situação.

Após a sugestão feita por Taís, conselheira no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, que façam uma reunião com Carmem, arquiteta da Prefeitura, no Conselho Popular *para que ela esclareça suas dúvidas*, tendo em vista a proximidade da audiência pública sobre o Plano Diretor, na qual ela considerava seria possível incluir temas de seus interesses (por exemplo, regularização fundiária e moradia para população de baixa renda). Em um tom de voz firme e com certa irritação, Cláudio enfatiza que *é preciso trazer a Carmem para esclarecer os nossos direitos e para nos ouvir. Não é possível admitir que imponha os temas*<sup>74</sup>. Taís sugere que sejam encaminhados os tópicos que querem tratar com Carmem para orientar a discussão.

Esse diálogo dá visibilidade para algumas das expectativas e dos receios que os participantes do Conselho Popular têm em relação aos funcionários da Prefeitura, bem como de algumas das estratégias utilizadas para que consigam atingir seus objetivos. As expectativas são que eles atendam ao convite de participação, que disponibilizem informações sobre questões e processos em debate, também informe sobre seus *direitos*. Além disso, devem ouvi-los e encaminhar suas solicitações. Contudo, há o receio de que a presença do funcionário possa não ser suficiente, porque ele pode apenas *enrolá-los*, ficar *arrodopiando* e ainda *impor os temas*. Para enfrentar tais problemas, eles em geral encaminham ofícios com as questões que querem respostas.

Com essas duas situações, quero salientar que há um entendimento que as ações do Conselho Popular devem priorizar o que consideram ser os *interesses dos moradores de Cachoeira* e, com isso, há uma vigilância nas atividades propostas em que envolvem outros agentes. Vigilância que se expressa também sobre os integrantes do Conselho Popular, que são *cobrados* por suas ações que podem ser compreendidas como abrindo espaço para que outros tenham *ganhos* usando-se do *nome do Conselho Popular*. Também há uma tentativa de controle sobre os agentes vinculados ao Poder Público, a partir do uso de ofícios explicitando as questões que almejam ser tratadas.

---

<sup>74</sup> Carmem é uma das técnicas da Secretaria de Planejamento Urbano que foi responsável pela realização de um projeto de regulação do uso do espaço urbano, que será analisado no capítulo 4. Trata-se de uma funcionária que eles já tiveram vários contatos, ou seja, é muito provável que essa colocação de Cláudio se deva a experiências anteriores. Em 9 de abril, houve uma reunião com Carmem e outros funcionários que na época estavam elaborando uma “operação urbana consorciada” para Cachoeira. Tratou-se de uma longa exposição sobre princípios que propunham de orientação para o uso do espaço do bairro. Contudo, o debate foi curto e no qual não foram discutidos elementos relativos à exposição. Tiago manifestou-se em termos de uma *negociação* para aprovar essa operação: *se vocês precisam de nós então, então nos ajudem na regularização fundiária*. Hugo estava preocupado com as representações nos conselhos, número de participantes. Heitor considera que precisam de mais tempo para estudar a proposta feita.

A tentativa de delimitação de algo (temas, quem pode falar em nome de) como *sendo próprio do Conselho Popular* pressupõe a definição de algo como sendo alheio, externo. Contudo, essas definições não são precisas, nem mesmo auto-evidentes. Vimos que no debate acima havia a participação de Frei Mateus que poderia ser identificado com um agente “externo”, uma vez que poderia ser visto como um representante da Igreja Católica. No entanto, em sua fala, ele coloca-se como um integrante do Conselho Popular e, em nome disso, faz alertas sobre os riscos de se descuidar das *lutas de Cachoeira*. Não presenciei alguma situação que fosse questionada essa sua posição. Já a vereadora Iracema, que estava sendo vista como sendo um agente “externo”, é moradora de Cachoeira há muitos anos. Sua carreira política iniciou-se junto aos movimentos comunitários do bairro, tendo sido a primeira conselheira do OP da região. Eventualmente ela participa das reuniões e das atividades propostas pelo Conselho Popular. Nas reuniões em que ela participou não houve publicamente qualquer solicitação em função de sua posição de vereadora, também não lhe era atribuída maior deferência pelo seu cargo.

A expectativa de uma atuação que priorize o que é *próprio ao Conselho Popular* é tratada aqui como um princípio que está em disputa entre seus participantes. Diferentes compreensões podem ser dados a essa noção de *próprio*. Enquanto para Seu Amílcar um grande obstáculo são as *disputas partidárias*, reveladas quando as pessoas fazem críticas ao governo; para Tiago, os limites do Conselho Popular é que os demais participantes ainda não entenderam que o *Estado é o inimigo*.

Em suma, a constituição do Conselho Popular como um *espaço de articulação e mobilização* das entidades regionais é produzido pelas ações desses sujeitos e reforçado em momentos de conflitos como os narrados acima. Salienta-se a tentativa constante de constituição de um “nós”, que parece ser mais através do controle das ações dos participantes do que pela elaboração de um ideário específico.

Passemos ao segundo princípio que é vivido pelos integrantes como um dos dilemas da forma de conduzir as atividades do Conselho Popular. Uma das atribuições do Conselho Popular constantemente mencionada é *pressionar o Poder Público*, sobretudo, do âmbito municipal, para o atendimento de suas *necessidades*. Para tal, é necessário que consigam ser recebidos pelos funcionários ou que eles compareçam às reuniões do Conselho Popular. Contudo, há situações em que eles se deparam com a continuidade ou *agravamento* de certos *problemas*; nessas circunstâncias é recorrente

que alguém ressalte a ausência daqueles que são reconhecidos como representantes dos órgãos públicos.

Em uma reunião cujo tema era saúde, diversos problemas foram mencionados a respeito dos serviços prestados. Pelo meio da reunião, Edson se manifesta dizendo<sup>75</sup>:

Está faltando a gerente distrital da saúde. Considera que isso é do feitio desse governo que não dá qualquer satisfação ou respeito. Sugere que se chame o Busatto<sup>76</sup> porque é ele que governa. Diz que o Alex só ouviu<sup>77</sup>. Afirma que eles [os governantes] se comprometeram, mas não fazem. Pondera que os participantes dessa reunião estão vivendo novamente algo que o Frei Mateus já tinha afirmado outras vezes que é *chorar para nós mesmos*. Afirma que não estão conseguindo *mobilizar a comunidade* (Ata, 18 de abril).

Em outra reunião em que o tema ainda era saúde, mas contava com a presença da gerente, Otília, após mencionar algumas situações em que o atendimento havia sido considerado por ela inadequado, comenta que “não agüentam mais ficar *falando para as paredes* e espera que isso possa ser melhorado com a permanência da Gerente. Propõe que eles chamem o Secretário de Saúde e caso isso não resolva façam uma audiência pública” (Ata, 8 de agosto).

Tais colocações apontam para a importância atribuída à presença dos agentes que falam em nome do Poder Público nas reuniões, do contrário estarão *falando para as paredes* ou *chorando para nós mesmos*. Embora haja legislações que constituam esses canais de participação e eles estejam engajados em tais espaços, a efetivação desses espaços de discussão é vista como dependente de suas *pressões* para que os agentes do Poder Público estejam presentes. A valorização da presença desses representantes está em consonância com o que consideram que são suas atribuições e também das que eles atribuem a si mesmos. Ou seja, cabe-lhes anunciar as *necessidades*, indicar os *problemas*; enquanto é o Poder Público que tem a possibilidade e o dever de implementar ações que garanta isso.

Outro elemento fundamental pode ser apreendido das colocações de Edson e Otília: consideram que é o contato com as pessoas que têm os mais altos postos nos órgãos estatais que podem trazer maiores resultados. Assim, mesmo com a presença da

---

<sup>75</sup> Edson tem aproximadamente 40 anos. Reside na Vila Lavanda. Exerceu dois mandatos de Conselheiro Tutelar e concorreu a um terceiro, mas não foi eleito. Atualmente, é casado e tem uma filha. Tem aproximadamente uns 40 anos. Vinculado a um Seminário católico, cursou as faculdades de teologia e história.

<sup>76</sup> Secretário da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local.

<sup>77</sup> Nessa reunião mesmo sendo citado, ele manifestou-se apenas ao final da reunião, quando um dos participantes menciona que essa situação descrita não é apenas da saúde, mas também está em outras áreas e menciona a falta de patrolamento das ruas. Alex então se manifesta dizendo que isso está sendo feito e é alvo de críticas.

gerente, é considerado importante que o secretário de saúde seja convocado ou *quem realmente governa*, no caso, Busatto.

Penso que isso aponta para uma questão que deverá ser aprofundada futuramente: embora haja a constituição (ou tentativa) de canais de participação, sendo que alguns são previstos a partir de laços de proximidade (território) — moradores e técnicos que atuam na região e por isso teriam *maior conhecimento da realidade local* — as *lideranças* parecem perceber tais fóruns como etapas ou obstáculos a ter acesso a quem é visto como podendo *resolver*.

Outro elemento associado a isso é a importância atribuída à participação de *lideranças* e de *moradores* nos diferentes fóruns. Neste sentido, de modo recorrente, são feitas colocações sobre a importância de *mobilizarem* as pessoas. Para alguns, como Tiago, esse princípio está associado a uma concepção de *democracia participativa*. Para outros, menos interessados nas discussões conceituais teórico-prático do modo de participação dos *cidadãos* na gestão do Estado, a participação das pessoas é considerada fundamental tanto porque legitima a demanda (é uma necessidade que atinge muitas pessoas/beneficiará muitos), quanto porque a presença de mais pessoas serviria como forma de *pressão* sobre os gestores. Isto é explicitado na *intervenção* de Josi, integrante do Conselho Popular, na Plenária Regional do OP. Ela inicia saudando a participação das pessoas, reforçando a importância das reivindicações *porque falta tudo* e afirma: *governo é como panela de pressão: é sob pressão*.

Nesse tópico busquei apresentar dois princípios que são mencionados como devendo balizar a atuação dos integrantes do Conselho Popular. Apesar de não serem excludentes, a articulação deles envolve dificuldades que revelam algumas das tensões entre os seus integrantes e também na relação com os membros do Poder Público. Sua análise permite salientar o que, na perspectiva dos integrantes do Conselho Popular sejam as suas atribuições e também dos membros do Poder Público.

Enfim, há uma preocupação para que seja constituído e garantido um espaço em que os interesses “dos” e “em nome de quem” o Conselho Popular trabalha sejam priorizados e evitados de serem *usados* por outras pessoas ou instituições com outros interesses. Esse princípio articulado com o objetivo de *pressionar* os rumos das ações desenvolvidas pelo Estado conforma um desafio aos participantes: a) de serem *usados* por outros em benefícios que não os seus; b) de que outras questões sejam impostas que não as que eles elegeram como prioritárias; c) de serem *enrolados*.

De forma esquemática, salienta-se que parte da questão é necessidade/possibilidade/dificuldade de constituir um “nós” e outra parte é como estabelecer alguma relação com os membros do Poder Público.

As discussões sobre algo como sendo *próprio do Conselho Popular* e os tipos de articulação com outras instituições ou órgãos têm desdobramentos na forma de pensar a organização do Conselho Popular. Esse aspecto será tratado no próximo capítulo. Não me proponho a elaborar qualquer reconstrução histórica dessa organização, mas ressaltar como, alguns temas a ela referidos vão sendo debatidos entre eles, durante o período em que estive em trabalho de campo.

### CAPÍTULO III

#### **Rearranjos institucionais:**

#### **Conselho Popular e Conselhos Municipais Gestores em âmbito regional**

Conforme o apresentado anteriormente, pode-se afirmar que os integrantes do Conselho Popular destacam e reivindicam a qualidade de ser uma organização *comunitária*, rejeitando ou controlando o vínculo de subordinação a filiações partidárias e submissão plena aos interesses que regeriam o Poder Público. Contudo, isso não implica em evitar manter relações com os agentes do Poder Público. Ao contrário, é defendido o engajamento de seus integrantes nos conselhos, constituídas a partir do reordenamento previsto pela Constituição de 1988 e implementados por legislações posteriores. Tais leis exigem a criação de canais de participação para elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas setoriais. Do ponto de vista legal, esses conselhos ou comissões são pensados em diferentes âmbitos desde o federal, estadual, municipal, regional e local (com variações segundo o setor – saúde, assistência social).

Concretamente, na perspectiva dos frequentadores sistemáticos, o Conselho Popular estava organizado de forma que a cada semana em seu “interior” fossem realizadas as reuniões de alguns dos conselhos ou comissões regionais de setores que foram constituídos em Cachoeira. Assim, durante o período de observação, uma vez por mês eram realizadas as reuniões da Comissão Regional de Assistência Social (CORAS), na semana seguinte era do Conselho Distrital de Saúde (CDS) e nas duas semanas seguintes os temas eram diversos.

Essa organização me foi explicada por um dos participantes do Conselho Popular, Seu Amílcar, coordenador da Rádio Comunitária, como uma forma de evitar terem muitas reuniões *espalhadas* na semana, o que fazia com que lhes tomasse muito tempo e acabasse diminuindo o número de participantes em cada uma delas. Afirma que isso foi definido em um seminário organizado pelos integrantes do Conselho Popular, em outubro de 2006.

Nesse relato de Seu Amílcar, salienta-se a importância atribuída à *participação* e, assim, a necessidade de conter os *esvaziamentos*. Vimos acima que eles consideram que é atribuição do Conselho Popular encaminhar as *demandas*, *pressionar* e *cobrar* dos agentes que atuam em nome do Poder Público que sejam tomadas providência. Nesse sentido, é considerada adequada a presença dos funcionários nesses fóruns e, também acreditam, terão mais *sucesso* se estiverem em maior *número* de pessoas demandantes.

Deve-se ter em mente também que o *esvaziamento* ou seu oposto, a presença de  *muitas* pessoas, são vistos como instrumentos de garantia de legitimidade às *demandas*<sup>78</sup>.

A meu ver, com essa estratégia de inserir as atividades dos Conselhos e Comissões regionais, previsto como órgãos vinculados à Prefeitura, entre as atividades do Conselho Popular, eles colocam em questão um dos critérios de composição dos conselhos, qual seja garantir uma equiparação entre os segmentos representados. Isso não é tratado nesses termos, mas com esse rearranjo parece ter a intenção de fortalecer-se nas e para as disputas. Ou seja, embora os conselhos sejam definidos como “paritários”, eles se ressentem de não conseguirem fazer frente ao que tomam como sendo decisões tomadas pelos técnicos. Assim, ao estarem em *grupo*, teriam mais chances de defender suas propostas<sup>79</sup>. Esse problema é por eles mencionado em diferentes momentos. Por exemplo: eles já tentaram formar comissões para irem ao Conselho Municipal de Saúde (CMS) como forma de colocar em *pauta* certas questões, por considerarem que apenas o conselheiro não seria suficiente. Também aventaram a possibilidade de propor uma alteração na legislação que ampliasse o número de representantes do CDS no CMS.

Outra justificativa acerca desse rearranjo apareceu no decorrer dos debates. Em uma reunião, esse mesmo senhor, Seu Amílcar , acrescenta ao problema do *esvaziamento* das reuniões a questão de que, antes da atual organização: “A CORAS estava *esvaziada* e não tratava de temas que interessavam às pessoas e sim tomava decisões que interessavam a uma ou outra entidade” (Ata, 18 de abril). Novamente observa-se a preocupação de que seja exercido controle sobre as propostas e decisões encaminhadas por outras lideranças. Aqui, isso é possibilitado pelo rearranjo da forma de funcionamento do Conselho Popular.

Além disso, essa forma de organização permite apreender o modo como os integrantes do Conselho Popular tentam lidar com a setorialização das políticas e a pluralidade de instâncias participativas estimuladas pelas legislações. A organização dos Conselhos gestores, em seus diferentes âmbitos, corresponde a uma visão setorializada da organização dos serviços (e, provavelmente também dos usuários que serão atendidos por eles), o que exige que aquelas pessoas que estão sensibilizados pela idéia

---

<sup>78</sup> A avaliação de que há *esvaziamento* das reuniões também é mencionada pelos técnicos, como forma de apontar que as *lideranças* não estariam sendo capazes de mobilizar a *comunidade*. A gerente distrital de saúde fez menção a estar acontecendo um *esvaziamento* das reuniões. Esse comentário foi tomado como contendo uma crítica ou acusação aos presentes. Diante disso, várias participantes manifestavam afirmando que o *esvaziamento* era decorrência de que o *governo não estaria resolvendo os problemas*.

<sup>79</sup> Parece-me que, em alguns momentos, eles atribuem aos técnicos a não efetivação de certas propostas como se o funcionamento dependesse apenas dos que ali atuam.

de participação, precisam atuar em uma série de fóruns. Isso pode ser sintetizado no comentário de Otília, após termos nos encontrado, na mesma semana em diferentes atividades: *os protagonistas são sempre os mesmos, só muda o cenário*.

Não disponho de informações sobre como foi o debate sobre essa forma de organização; contudo, ela também tem seus críticos, o que não implicou o abandono da atuação junto a esse espaço. Tiago considera que, com isso, houve uma redução dos espaços de *articulação comunitária*. Frei Mateus demonstra outra preocupação, que são as *pautas atropeladas*, uma vez que, com isso, eles discutem cada tema uma vez por mês e não conseguem dar conta de todas as questões de cada tema.

É importante fazer algumas ponderações em relação a esse rearranjo institucional que articula o Conselho Popular com os Conselhos e Comissões regionais. Deve-se considerar que essa forma de organização do Conselho Popular, ao “incorporar” os Conselhos e Comissões regionais, faz com que outros princípios e critérios passem também a orientar a participação das pessoas nas reuniões. Por exemplo, a participação na Comissão Regional de Assistência Social (CORAS) é uma exigência a todos os coordenadores de entidades que estabelecem convênios com o órgão da Prefeitura responsável pela implementação de projetos e programas vinculados às políticas de assistência social. O não atendimento disso implica o seu cancelamento<sup>80</sup>. Assim, as reuniões da CORAS têm um maior número de assistentes, que não participam das outras reuniões do Conselho Popular. Estes podem não considerar que estão participando de uma atividade “do” ou “no” Conselho Popular. Ainda é possível supor que, para alguns, os integrantes do Conselho Popular sejam vistos enquanto representantes de uma entidade, como as demais. No entanto, para aqueles que se dedicam à constituição e manutenção do Conselho Popular, estas atividades são vistas como compondo o Conselho Popular.

Há uma alteração na dinâmica das reuniões do Conselho Popular, conforme seja *dia de CORAS*, como eles costumam se referir. Nestas, não são os coordenadores do Conselho Popular que são responsáveis pelo andamento das atividades<sup>81</sup>. A mesa é

---

<sup>80</sup> Parte dos programas e projetos propostos pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), órgão responsável pela implementação da política de assistência social da Prefeitura, é feita através de “convênios com entidades não governamentais”. Há diversos programas que visam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, população adulta e famílias. Alguns destes incluem a transferência temporária de dinheiro, chamada de *bolsas*, outras são baseados no oferecimento de cursos ou espaços de convívio. Há requisitos mínimos estabelecidos, variáveis conforme o programa, para que uma entidade possa a tornar-se conveniada. No bairro Cachoeira, há convênios com creches comunitárias, associações de moradores e entidades filantrópicas.

<sup>81</sup> Essa diferença me foi anunciada por Tiago em minha primeira reunião de Coras. Já havia passado o horário de início da reunião, — havia um considerável número de pessoas, inclusive mais do que nas reuniões só de Conselho Popular —, mas o começo da reunião estava sendo adiado. Timidamente, posta-

composta pela gerente, Magda, que se senta ao centro. Em um dos lados fica o conselheiro Moacir e, do outro lado, ficam outros representantes da Prefeitura ou convidados. Há um livro de atas específico, que são elaboradas por alguns dos participantes, por solicitação de Moacir<sup>82</sup>. Parece-me que esse livro fica sob responsabilidade de Magda. A abertura da reunião é feita pelo conselheiro, em geral, ficando de pé. Ele também apresenta a *pauta*, faz alguns comunicados ou esclarecimentos. Mas, em geral, os questionamentos e as reivindicações são feitos à gerente.

Essa alteração na coordenação poderia ser vista como o indício ou reconhecimento de que não se trata de uma reunião do Conselho Popular. Contudo, mesmo sem estar na coordenação da reunião, a presença dos integrantes do Conselho Popular é marcante nessas reuniões. Eles propõem temas a serem debatidos, encaminham ofícios para convocação de representantes de algum programa em especial. Além disso, participam dos debates, apresentam reivindicações, solicitam informações sobre processos. Já aqueles participantes que parecem ali estar em função dos convênios, mantêm uma postura mais reservada, ou seja, permanecendo, em geral, silenciosos.

Ao analisar reuniões de trabalhadores rurais em Associações e Sindicatos, Comerford (1999), inspirado em Goffman, refere-se à constituição de uma “equipe de frente”. Essa seria composta pelas pessoas que falam mais vezes e de modo mais prolongado. Não são necessariamente os membros da coordenação ou de maior prestígio. Também não formam um grupo claramente identificável ou coeso, mas são aquelas pessoas que se engajam no debate de forma relativamente sistemática e geralmente polêmica. Considero que essa idéia de “equipe de frente” é muito pertinente para compreender a postura assumida pelos freqüentadores assíduos nas reuniões da CORAS.

Já nas reuniões destinadas ao Conselho Distrital de Saúde (CDS), era a coordenação do Conselho Popular que assumia a responsabilidade de organização do trabalho, mesmo quando a Gerente Distrital, a representante do segmento dos trabalhadores ou outros funcionários estavam presentes. Também essa função não era transferida para o conselheiro que os representava nas reuniões no Conselho Municipal de Saúde (CMS).

---

se em frente a uma das mesas, um rapaz jovem, ele solicitava que alguém fizesse a ata da reunião, mas ainda havia um ruído na sala conversas. Tiago me pega pelo braço e me leva para fora da sala e rapidamente em um tom de voz mais baixo, como se estivesse segredando, diz que essa reunião é diferente e que ele vai deixar que Moacir se *vire*.

<sup>82</sup> Eu fiz apenas uma ata da Coras, quando Otília coordenou a reunião em função da ausência de Moacir.

Uma questão colocada de forma recorrente por Tiago, um dos coordenadores do Conselho Popular, era que *o CDS estava capenga*. Tendo em vista essa avaliação, buscava sensibilizar os demais participantes para que fosse realizado novo processo eletivo para *reativação* do CDS. Embora outros concordassem com ele de que o CDS estaria *enfraquecido*, não havia consenso que a solução seria a realização de novas eleições. Penso que, em parte, essa avaliação estava sendo feita porque a presença da gerente distrital de saúde só acontecia após o envio de ofícios e não de forma sistemática como a gerente vinculada ao setor da assistência social. Também eram citadas outras ausências como os Coordenadores dos Postos de Saúde e trabalhadores de saúde. Além disso, faziam comparações com anos anteriores quando esse segmento estava mais presente nas reuniões<sup>83</sup>.

Quanto à ausência de consenso para a convocação de novas eleições para o CDS, diferentes argumentos eram apresentados. Hugo manifestava-se descrente nos conselhos locais ou regionais, uma vez que já participara em outros momentos e avaliava que não tinham sido eficientes. E, com isso, concluía que havia um problema na *lei dos conselhos*. Edson ponderava que isso exigiria um processo mais longo e que eles tinham questões mais prementes a serem resolvidas, como a recorrente transferência de profissionais, que deveria ser *estancada*. Outras pessoas consideravam que estaria havendo um *desrespeito* do governo em relação aos conselhos. Então, como naquele momento não seria a estratégia mais adequada, propunha outras ações, entre elas a realização de manifestações públicas, passeatas e recorrer a mídia, mais especificamente ao *jornal fofoqueiro*<sup>84</sup>.

Salienta-se que as discordâncias em relação à realização das eleições davam-se por questões circunstanciais, seja porque *esse governo não daria o devido respeito aos conselheiros*, seja porque naquele momento outras ações eram consideradas prioritárias. Apenas Hugo, em diferentes situações, manifestou descrédito em relação aos conselhos. Entretanto, isso não implicava uma desistência na participação, somente a proposição de outras estratégias. Em suma, mesmo com essas divergências, não havia um questionamento sobre a importância ou adequação de participar desses fóruns ou de ser percebido como incompatível com o Conselho Popular. Ao contrário, há uma valorização desses espaços, à medida que eles possibilitam ter contatos sistemáticos com representantes da Prefeitura.

---

<sup>83</sup> Embora considerado *capenga*, durante o período de observação, foram realizadas 9 reuniões cujo tema central era saúde. Destas, 3 contaram com a presença da gerente e outras duas com funcionárias encarregadas de apresentar materiais encaminhados por ela. Adiante retomarei de forma mais aprofundada essas reuniões.

<sup>84</sup> Expressão utilizada para se referir ao Diário Gaúcho, que é uma versão “popular” do jornal Zero Hora.

Por que CDS e CORAS foram “incorporados” ao Conselho Popular?

Conforme as informações do *site* da Prefeitura de Porto Alegre, na parte destinada à Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, que tem como um dos seus objetivos a “articulação com os Conselhos Municipais”, há 19 Conselhos Municipais atualmente na cidade<sup>85</sup>.

Segundo a socióloga Clícia Nahra (2005), funcionária da Prefeitura, em uma pesquisa sobre os Conselhos Municipais Gestores em Porto Alegre, eles têm diversos formatos institucionais, regidos por legislações específicas de cada setor<sup>86</sup>. Apresenta três formas distintas de formação dos conselhos: a) alguns são constituídos por representantes de instituições ou entidades que foram nomeadas na legislação; b) em outros as representações da sociedade civil são definidos nas conferências ou fóruns específicos e/ou regionais; c) outros ainda a representação da sociedade civil seria “mesclada”: uma parte da representação se faz através da indicação de instituições nomeadas nas legislações e outra parte é indicada pelos fóruns regionais.

Baierle (2005) também menciona os distintos formatos institucionais e propõe uma tipologia: alguns de cunho “técnico-corporativa”, não prevêm a incorporação da “participação popular”; outros com uma perspectiva “mais explicitamente técnica, ou então, corporativa, ou mesmo estatizada”; e outros ainda estariam mais próximos ao “modelo do SUS”, no qual se propõe “discussão direta dos problemas vividos pelas comunidades populares e o funcionamento via comissões ou fóruns, a partir das quais se constrói a representação ao nível da cidade como um todo” (p.18-9).

Mais do que discutir os termos utilizados pelos autores para diferenciarem as formas de constituição dos conselhos, interessa-me aqui entender por que alguns deles foram incorporados ao Conselho Popular. Ou seja, salientar que a *participação popular* não é prevista em alguns conselhos, como da educação, transportes urbanos, desporto, patrimônio histórico e cultural, meio ambiente. Já outros conselhos prevêm

---

<sup>85</sup> A Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local atuará para: “promover a articulação entre o governo e os Conselhos Municipais, através das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração descentralizada. Estimular a articulação entre os diversos Conselhos Municipais para integrarem suas ações visando atingir objetivos comuns. Implementar ações de capacitação de *lideranças comunitárias* e de membros dos Conselhos Municipais com as Governanças Solidárias Locais e com os programas e ações sociais do governo. Site <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>, 15 de março de 2008.

<sup>86</sup> É importante perceber que há investimentos feitos por agentes da Prefeitura pela elaboração de pesquisas e projetos, alguns em *parceria* com órgãos internacionais. Este trabalho citado aqui é apresentando como fazendo parte do projeto “Conselhos Municipais: Potencializando a Gestão Participativa”, desenvolvida pela Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Três foram os objetivos apresentados: sistematizar as informações sobre os Conselhos Municipais, socialização e divulgação dessas informações, visando a construção de indicadores para avaliação da esfera pública e, por fim, identificar as fragilidades nos conselhos objetivando construir mecanismos e entendimentos para sua superação. Baierle (2005) faz referências também a um estudo contratado pela Prefeitura ao Instituto Polis sobre um conselho específico, o COMATHAB.

representação da “sociedade civil” através de outros critérios: fóruns temáticos e/ou regionais. Assim, apenas alguns conselhos gestores estão organizados de modo que tenham instâncias regionais ou que a eleição de representantes seja feita tendo como referência o espaço de residência. Nesse sentido, o Conselho Popular só poderia concorrer à participação de alguns dos 19 conselhos atualmente existentes na cidade.

Durante o período de observação, outros conselhos ou fóruns foram mencionados, dos quais alguns dos integrantes do Conselho Popular participam. Frei Mateus era o coordenador do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão consultivo do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente<sup>87</sup>. Taís, conselheira do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, comparecia com certa sistematicidade às reuniões do Conselho Popular, mas sua participação resumia-se a dar *informes* sobre as discussões referentes a esse tema. Hugo participava das reuniões do Fórum Regional de Justiça e segurança, vinculado ao Conselho Municipal de Justiça e Segurança.

Nos dois últimos casos, são previstas reuniões realizadas em instâncias regionais. Contudo, não presenciei alguma situação em que os integrantes do Conselho Popular demonstrassem interesse por tentar reunir essas discussões no Conselho Popular. Não disponho de informações para sugerir algum tipo de razão para isso.

Já sobre um outro conselho houve um breve debate às vésperas da eleição dos novos conselheiros: Conselho Municipal de Acesso a Terra e a Habitação (COMATHAB). Nesse caso, não é prevista a criação de um conselho ou comissão local ou regional, mas é definido, segundo o regimento eleitoral, que a representação é feita através de eleições nos Fóruns Regionais<sup>88</sup> e para concorrer podem ser “entidades comunitárias” e “organizações populares”, entre elas está explícita a participação de Conselhos Populares.

Apresento agora o debate que houve no Conselho Popular. Trata-se da mesma reunião em que Hugo reclamava das *transferências de reuniões*. Pode-se considerar que foi a *colocação* de Tiago que abriu a possibilidade que ele expressasse seu aborrecimento com a audiência pública que não estava em questão.

---

<sup>87</sup> Diferente dos outros participantes das reuniões do Conselho Popular, que participam dos conselhos como “representantes da região Cachoeira”, parece-me que essa posição ocupada por Frei Mateus tem outra abrangência. Na Conferência Municipal da Criança e do Adolescente, ele compunha a mesa de coordenação dos trabalhos.

<sup>88</sup> Os fóruns regionais são divisões político-administrativas que repartem a cidade em 16 regiões. Inicialmente essas divisões foram utilizadas para implementação do OP e hoje é usado como referência para outras ações da Prefeitura. No caso do COMATHAB, é feita uma junção entre duas regiões. Em 2008, foi criada nova região, sendo agora 17.

Na parte dos *informes*, Tiago anuncia que na próxima semana haverá uma reunião para eleição dos conselheiros do COMATHAB. Afirma ter obtido as informações no site da Prefeitura, na parte do DEMHAB [Departamento Municipal de Habitação], que consta que cada entidade pode indicar um delegado e que, para isso, se deve apresentar a ata da última eleição. Salienta que essa reunião foi marcada para o mesmo dia e local que a reunião do Conselho Popular. Lembra que já havia uma *pauta* prevista referente a CORAS e que já enviou ofício convocando representante do Fome Zero. Ressalta que não foi procurado por pessoas do COMATHAB. Frei Mateus explica que o *governo* solicitou o espaço da Afran para a reunião do COMATHAB e que a cedência do espaço foi feita pela nova secretária que não está bem a par das atividades da entidade. Entretanto, salienta que o Conselho Popular tem a preferência para uso do espaço. Seu Amílcar argumenta que o COMATHAB é *político-partidário* e que os *gabinetes* já estão trabalhando há muito tempo para isso e que eles não terão tempo para acompanhar. Salienta que eles têm discussões importantes para fazer sobre a assistência social. As demais pessoas que se manifestaram fizeram no sentido de que fosse mantida a reunião já previamente agendada da CORAS.

Considero inadequado generalizar a explicação dada por Seu Amílcar aos demais participantes da reunião. Contudo, deve se ressaltar que ele fez uso de dois argumentos que ecoam entre outros participantes como elementos que colocam obstáculos à participação: *disputas político-partidárias* e o tempo disponível.

De todo modo, ainda me parece intrigante o “desinteresse” pelo Conselho Municipal de Acesso a Terra e a Habitação (COMATHAB), sobretudo porque ao menos duas frequentadoras assíduas das reuniões do Conselho Popular (e que estavam presentes nessa reunião) estão envolvidas com processos referentes a demandas de habitação, urbanização ou de garantia de permanência em uma área. Uma delas é Otília, uma das coordenadoras do Conselho Popular e presidente da Associação de Moradores da Vila Jasmim. Desde 2000, tem havido solicitações no OP para urbanização dessa área. Além disso, Otília empenhou-se para conseguir que fosse organizada uma audiência pública pela Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana (Cedecondh), da Câmara Municipal de Porto Alegre com representantes do DEMHAB [Departamento Municipal de Habitação] e da CEEE [Companhia Estadual de Energia Elétrica] para que houvesse uma aceleração nas obras de urbanização da vila. A outra é Anita, presidente da Associação de Moradores da Alecrim. Há menos de um mês antes daquela reunião havia enfrentando uma ação de despejo, por ocuparem área de preservação permanente. Para evitar tal despejo, foram

feitas passeatas, reuniões na câmara municipal com a Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação (CUTHAB), entre outras ações<sup>89</sup>.

Embora não tenha conversado com elas acerca do COMATHAB, considero que é preciso levar em conta a existência de outros procedimentos institucionais que elas recorreram como o OP, Comissões da Câmara Municipal, além dos contatos com funcionários dos órgãos municipais. Ou seja, coexistem diferentes mecanismos que podem ser utilizados para exercer *pressão* sobre órgãos municipais. Neste sentido, a participação nos Conselhos pode não ser considerada prioritária.

Penso que seria interessante explorar se um dos critérios de escolha dos fóruns para terem uma atuação mais ativa corresponde àqueles que têm como foco central a própria região, como a CORAS e o CDS. Já o COMATHAB, mesmo tendo representações a partir das regiões, implica em participar de debates que envolvem a cidade inteira.

Convém salientar que, sob marco da descentralização e da democratização do Estado, há uma proliferação de instâncias de participação, que coexistem com outros modos de agir, visando tornar públicas as situações vistas como passíveis de denúncias, como passeatas, fechamento de ruas. Embora os ideólogos da participação suponham que a constituição dos canais de participação faria com que houvesse uma redução dessas outras estratégias; os participantes das reuniões do Conselho Popular não parecem percebê-las como estratégias antagônicas, mas que podem melhor se adequar a uma determinada situação.

Além disso, penso que é importante ter em mente que essa forma “fragmentada” e “setorializada” em que as demandas são apresentadas, — que em geral é identificada como indício de “imaturidade” dos movimentos, presos as suas demandas “pontuais” e “imediatistas” —, também é decorrência da forma de estrutura do Estado.

Até esse momento, meu objetivo foi apontar que a forma de organização do Conselho Popular está sendo debatida e disputada entre aqueles que são os freqüentadores mais assíduos, os ocasionais e também nas alianças e conflitos estabelecidos com outros agentes, como os vinculados a diferentes órgãos do Poder

---

<sup>89</sup> É interessante observar que as Comissões da Câmara de Vereadores são usadas com objetivos distintos: Otília visa usar a “autoridade” atribuída a Câmara Municipal para *pressionar* os funcionários do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) para *acelerar* processo de urbanização. Já Anita espera que com a intermediação da Câmara possa postergar a execução da ação de despejo. Cabe salientar que em ambos os casos, as presidentes das Associações de Moradores recorreram ao auxílio de algum vereador para conseguir que essas reuniões fossem marcadas. Otília diz explicitamente que conversou com um vereador do PT. Já Anita contou com apoio de um vereador do PMDB. Tanto na passeata, quanto na reunião quem fez mais pronunciamentos públicos foi a vereadora Iracema, de quem alguns meses depois Anita irá se tornar assessora.

Público, também filiados às entidades religiosas e comunitárias. Não suponho que isso aconteça por alguma questão circunstancial, menos ainda por ser um estágio ou etapa dessa organização. Trata-se de uma opção metodológica de focar as interações que ocorrem entre os participantes durante a realização das reuniões e demonstrar como as posições e respectivos desempenhos de papéis se constroem, em grande parte, em situação social.

### **3.1 Lideranças e agentes estatais**

Anteriormente, apresentei algumas situações em que se observa o empenho dos integrantes do Conselho Popular em estabelecer algum tipo de diálogo com os representantes do Poder Público, sobretudo, do governo municipal. Também expus as situações que revelam que esses encontros são perpassados por tensões (de serem *usados*, de serem *enrolados* e ainda que outras questões sejam impostas). Nesse momento, meu objetivo é olhar de forma mais aprofundada esses encontros. Com isso, espero poder apreender os modos de relação estabelecidos entre as *lideranças* e os representantes de alguns órgãos estatais.

A presença de representantes de alguns órgãos estatais nas reuniões do Conselho Popular decorre, em algumas situações, das exigências das legislações e dos regimentos que regem os conselhos e comissões regionais, e, em outras, de convites feitos pela coordenação do Conselho Popular, através de ofícios, em geral, acompanhados de contatos telefônicos. Esse convite pode ser feito para participação em uma *reunião ordinária* ou para uma *audiência pública*<sup>90</sup>. Durante o período de observação, houve outras situações em que funcionários solicitaram que um determinado tema fosse colocado em discussão pelos integrantes do Conselho Popular<sup>91</sup>. Diante disso, o acompanhamento dessas reuniões permitiu a observação das relações estabelecidas entre funcionários e os usuários/lideranças.

---

<sup>90</sup> No período de realização da pesquisa, compareceram os seguintes agentes: uma promotora do Ministério Público, assessores das Secretarias de Educação do Município e do Estado, a Supervisora Regional da Assistência Social, um dos responsáveis pela implementação do Fome Zero, a Gerente Distrital de Saúde, o Assessor da Empresa de Transporte e Circulação, também arquitetos da Secretaria de Planejamento, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. Também foi convidado um representante da Caixa Econômica Federal.

<sup>91</sup> O primeiro comparecimento do assessor da Empresa de Transporte e Circulação (EPTC) foi por solicitação dele para anúncio da ampliação do trajeto de um dos ônibus. Essa situação possibilitou que fosse marcada nova reunião onde ele foi *cobrado* para responder questões feitas em um ofício entregue anteriormente. Outras duas funcionárias dos serviços de saúde locais solicitaram espaço para expor temas: uma médica colocou em discussão formas de planejamento familiar. Naquele momento, havia uma polêmica sendo exaustivamente anunciada pelos meios de comunicação acerca de um projeto implementado por ONG de distribuir implantes contraceptivos. Esse projeto foi barrado pelo CMS. Outra médica recorreu ao Conselho Popular para fazer uma *denúncia de psico-terrorismo*.

As relações estabelecidas entre os participantes do Conselho Popular e os funcionários que lá comparecem não são as mesmas que ocorrem nos espaços dos serviços oferecidos pelo setor público ou por entidades assistenciais, ou seja, não é um espaço em que ocorrem transferências diretas de serviços ou de bens. Certamente, há a expectativa que esses encontros possibilitem o acesso aos recursos. Contudo, se olharmos de forma mais detida sobre as situações, perceberemos diferenças nos modos como as pessoas atuam nesse espaço, que, podem vir a revelar as distintas posições ocupadas pelas pessoas que recorrem ao Conselho Popular, e, com isso, distintas expectativas em relação a essa participação.

Uma distinção claramente perceptível se exprime no modo como se expressam as pessoas que querem ser reconhecidas como *lideranças*; e outras pessoas que participam eventualmente das reuniões, em função do atendimento de “necessidades individuais”. Tendo em vista que a reivindicação dessa posição de *liderança* implica em disputas e, com isso, na desqualificação de outras pessoas, de suas *demandas* e ainda o modo de se expressar, ao tentar apontar essas distinções corre-se o risco de reforçar aquilo que está em disputa, além de minimizar as diferenças entre aqueles que almejam ser reconhecidos como lideranças<sup>92</sup>. Diante disso, reconheço que se trata de uma acentuação quase caricatural de algumas posturas, visando salientar as diferentes formas de atuação das pessoas que freqüentam o Conselho Popular. Com isso, espero também expor de que modo essa organização está sendo constituída e disputada por quem dela participa.

As situações que serão descritas têm como objetivo apreender quais são as *demandas* que são consideradas *adequadas* a serem apresentadas no Conselho Popular, conforme as diferentes circunstâncias. Com isso, salienta-se a existência de um certo controle, ainda que informal, sobre o que pode ser demandado, embora o espaço do Conselho Popular seja definido como *aberto* a todos. Com isso também salienta-se quais as expectativas em relação aos funcionários do governo e mais uma vez as diferenciações entre *lideranças* e os demais.

Em uma noite, enquanto aguardava o início da reunião, chegaram duas senhoras. Rapidamente, começamos a conversar. Elas perguntavam se ali é que *se davam casas*.

---

<sup>92</sup> Conversava com Anita, presidente de uma associação de moradores, acerca das dificuldades que uma moça vinha encontrando para conseguir o atendimento odontológico em função de uma dor de dente. Com objetivo de saber se as ditas *lideranças* conheciam outros recursos disponíveis além daqueles que os moradores “comuns” conheciam, expus os diferentes lugares por onde ela passara. Os comentários de Anita foram em outra direção: tratava-se de apontar que essas pessoas só se mobilizam *quando a água batia na bunda*. Menciono essa situação porque reconheço que essas distinções entre interesses “individuais” e “coletivos” é parte do que está em disputa.

Fiquei meio sem reação e digo que tenho impressão que não, mas que, pelo que sabia, seria uma discussão sobre habitação, mais especificamente sobre um tipo de financiamento do governo federal, chamado PAR (Programa de Arrendamento Residencial). Seguíamos conversando, ambas alternavam-se comentando as péssimas condições de suas casas: a proximidade com arroio fazia entrar água na casa, uma parede que já estava inclinada e colocava a família em risco, além da escassez de dinheiro para as arrumações. Eu as ouvia e ao mesmo tempo era inquirida sobre as reuniões. Sugeri que elas esperassem a chegada de algumas das pessoas do Conselho Popular que poderiam lhes dar informações melhores do que as minhas, mas mencionei não ter sabido que ali fosse feito algum tipo de cadastro. Pouco depois chega Tiago, um dos coordenadores do Conselho Popular, eu as apresento. Tiago não demonstrou interesse no que Dona Tininha, uma das senhoras, dizia e indicou-lhe ir ao CAR [Centro Administrativo Regional]. Apesar de que ela esforçasse em prender a atenção dele acentuando novamente as dificuldades que passava, Tiago se afasta dizendo que precisa pegar a chave para abrir a sala. Mesmo com esse tratamento “frio” de Tiago, as mulheres não desistiram de ficar ali. Quando a sala é aberta, elas entram e se sentam na primeira fila de cadeiras, bastante próximas à mesa. À medida que a reunião se desenvolvia, provavelmente tenham percebido que, pelo seu formato ou seu conteúdo, elas não teriam espaço para expor suas necessidades e levantaram-se e foram embora sem terem falado nada no espaço da reunião.

A atitude do coordenador ao conversar com Dona Tininha pode ser compreendida como não sendo das mais convidativas, não houve qualquer gesto de estímulo para que ela participasse da discussão, apenas se restringiu a encaminhá-la para outro órgão. Na reunião, não foi feita qualquer menção à presença dela, nem de sua saída. A partir disso, sugiro que embora não haja impedimentos para que as pessoas participem, por outro lado, não são todas as demandas que encontram escuta naquele espaço. Não se trata de um espaço que se responsabilize pela distribuição de recursos diretamente, embora a tônica das intervenções de muitos frequentadores seja a escassez de serviços ou de bens.

Contudo, há situações em que os integrantes do Conselho Popular demonstram interesse que pessoas, como Dona Tininha, estejam presentes e suas presenças são exaltadas, como nas Audiências Públicas e também em atividades como passeatas. Apresento algumas intervenções feitas no Conselho Popular na audiência pública de Educação, organizada pelo Conselho Popular. Com isso, tentarei salientar as diferenças das formas de intervenção entre aqueles que reivindicam ser reconhecidos como

*lideranças comunitárias* e os demais participantes, bem como os diferentes modos de relação estabelecidos com os técnicos.

Na primeira audiência pública sobre Educação, organizada pelo Conselho Popular, havia percebido um considerável contraste no modo como as pessoas manifestavam-se. Retomando esse primeiro diário, depois de ter observado durante seis meses as atividades do Conselho Popular, é possível perceber que aquele contraste era, sobretudo, entre os que têm uma atuação política em diversas instâncias e os que foram lá buscando resolver a sua situação problemática<sup>93</sup>.

Havia muita conversa entre as pessoas que aguardavam o início da reunião. Uma senhora, Sálvia, chamava atenção porque falava muito alto e em um tom que me soava um tanto agressivo, anunciava algo que parecia ser uma quase ameaça: ou eles resolviam a questão da vaga de sua filha, ou ela ficaria sem estudar esse ano. Quando foi aberto espaço para o público, ela pede para falar. Ela vai até à frente e fala olhando para as pessoas que estavam na mesa. Menciona os empecilhos para que sua filha de 7 anos freqüente a escola na qual foi inscrita: seu marido é paraplégico e ela precisa levá-lo aos serviços de saúde e reabilitação e os outros dois filhos foram colocados em uma outra escola. Enfatiza que a menina ainda não sabe ler, então não pode deixá-la pegar o ônibus sozinha. Após narrar sua história, ela afirma que *quer uma solução* e fica olhando diretamente para a assessora da Secretaria Estadual de Educação. Como ela se mantinha parada e olhando para a assessora, aquilo parece causar um certo mal estar na assessora. Esta um tanto constrangida olha para o coordenador do Conselho Popular e diz que não poderá fazer nada naquele momento. Sálvia resolve voltar para seu lugar e ainda de forma agressiva diz: *VT [vale transporte] só para criança não ajuda. A criança pega o ônibus e a mãe vai correndo atrás!?*

Outra senhora, Ana, usa um tom mais dramático para falar de sua situação. Relata que haviam dito que as crianças de seis anos não ficariam fora da escola, mas ela foi a uma das escolas e seu filho foi incluído em uma lista de espera, na 40ª posição. Foi em outras escolas e ouviu o mesmo. Conta que precisa levar o filho junto para não deixá-lo sozinho em casa, após ouvir tantos *nãos*, ele teria lhe dito de forma triste que

---

<sup>93</sup> As matrículas nas redes de ensino público, municipal e estadual, são realizadas mediante o preenchimento de um formulário via internet ou em alguma escola. À medida que o sistema de matrícula é informatizado não é possível fazer a inscrição em escolas diferentes. Segundo as informações disponibilizadas na época da efetuação das matrículas, caso haja mais inscritos do que vagas o critério que seria usado seria do “zoneamento com prioridade para os candidatos de idade menor”. A divulgação do turno e da escola em que se está efetivamente matriculado é realizada pouco antes do reinício do ano escolar. Conforme informações das assessoras que compareceram a essa reunião, as escolas não estão autorizadas a criar “listas de esperas”. Convém mencionar que há uma unificação do sistema de matrículas das redes municipais e estaduais, embora elas tenham propostas pedagógicas distintas.

*nenhuma escola me quer*. Reforça que o mesmo aconteceu no ano anterior, quando tentou matriculá-lo na pré-escola, mas lhe disseram que ele não estava em *situação de risco* e, então, ficou sem vaga. Afirma que ele pode não estar em *situação de risco*, porém eles não têm dinheiro para pagar as mensalidades de uma escola.

Outras pessoas tentavam reforçar seus relatos mostrando papéis à assessora que estava sentada mais próxima ao local onde as pessoas falavam. Esta, por sua vez, parecia ficar bastante constrangida. Frente à insistência de algumas pessoas, Tiago comunicava que as questões seriam respondidas posteriormente. Mesmo assim vi pessoas entregando silenciosamente pequenos papéis para ela.

Apresento agora as colocações feitas pelas pessoas que, posteriormente, fui saber que eram freqüentadores assíduos do Conselho Popular.

Heitor começa cumprimentando a mesa e diz que esse tema tem que ser uma *prioridade* para o governo. Enfatiza que Cachoeira tem uma grande *densidade populacional* e não é possível deixar as pessoas chegarem para depois construírem as escolas. Menciona também que a Educação Infantil é ausente e uma necessidade. Por fim, comenta que fica feliz em saber que será construída uma escola na Vila Quinta do Portal, mas tem outras regiões que também precisam de investimentos. Comenta que trabalha na Vila Hortência e que o Conselho Tutelar conhece bem a situação problemática vivida ali.

Frei Mateus apresenta-se como diretor do AFRAN. Considera que há uma *preocupação concreta e real* que é da *indefinição dos turnos* em que crianças e jovens estudarão. Pondera que, como sua instituição oferece atividades em turno inverso da escola, eles têm dificuldades no planejamento de suas atividades, porque os atendidos não sabem o turno que estudarão<sup>94</sup>. Além disso, menciona que o problema do transporte público tem que ser resolvido, porque isso aumenta as tensões. Comenta que no ano anterior houve 8 casos de vidros de ônibus quebrados, porque eles não paravam e as crianças se irritavam. Salienta a importância da educação infantil, pois contribui na aprendizagem. Menciona que educação sem qualidade afeta a saúde mental das pessoas. Por fim, convida a todos a participarem de uma manifestação em frente à Secretaria Municipal de Educação.

Após as intervenções das mães, Josi, presidente de uma das Associações de Moradores, pede para fazer uma *colocação* e inicia dizendo que não haveria toda essa participação hoje, se houvesse *negociação* com o Estado e com o Município. Diz que

---

<sup>94</sup> Em convênio com a Prefeitura, a AFRAN desenvolve, entre outros, o Programa intitulado Serviço de Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto (SASE), que tem como objetivo “garantir as crianças e adolescentes com direitos violados ou ameaçados, a proteção e o desenvolvimento integral”.

*dói por dentro do coração, ouvir mães dizendo essas coisas. Pergunta que sonho e que esperança que pode ter essa mãe?*

Quero salientar alguns contrastes entre o modo com que são apresentados os *problemas* nessa reunião. Enquanto as duas primeiras empenham-se em apresentar as dificuldades vividas pelos seus filhos ou pela sua família; os últimos não relatam casos individuais, não falam apenas em seu nome, referem-se aos *moradores*, à instituição específica ou ainda *às mães*. Nos relatos das primeiras, observa-se a tentativa de resguardar-se de alguma possível acusação de não estarem cumprindo bem seus papéis. Assim Dona Sálvia ressalta a incapacidade e dependência do marido (paraplégico) que lhe exige cuidados especiais; já Ana enfatiza ter passado por várias escolas, em diferentes anos e de não deixar o filho sozinho. Já aqueles que reivindicam serem reconhecidos como *lideranças* não precisam desse tipo de procedimento, pois seu empenho em reivindicar melhorias para outros parece lhes garantir serem bem intencionados<sup>95</sup>. Durante suas falas, eles não se dirigem apenas às pessoas da mesa como as primeiras, eles postam-se de modo a falar e dirigir o olhar tanto para a mesa, quanto para a platéia. Esses exigem que providências sejam tomadas pelo *governo* ou pelas secretarias, sendo que aquelas assessoras são vistas como quem poderá encaminhar essas demandas nessas esferas, não sem alguma suspeita, tendo em vista já estar marcada uma manifestação para semana seguinte. Já as primeiras esperam que alguma solução possa lhes ser apresentada por aquelas pessoas que ali estão em nome do governo.

Ao final da reunião, acompanho algumas senhoras no ônibus. Uma delas, Nara, comenta de forma muito irritada *não adiantou nada ter vindo. Ficou tudo na mesma*<sup>96</sup>. Embora para ela a participação tenha lhe parecido algo inútil, sua presença, como a dos demais, foi bastante elogiada pelos integrantes mais assíduos do Conselho Popular, pelos conselheiros tutelares, pelas vereadoras presentes<sup>97</sup>, pela promotora do Ministério Público e também pelas assessoras. A assessora da Secretaria Estadual de Educação afirmou: *vocês estão no caminho certo, se reunindo e batalhando*.

Eu não disponho de maiores informações sobre quem eram as pessoas que atenderam ao convite para participar dessa audiência. Contudo, chamou-me atenção

---

<sup>95</sup> Ver Bourdieu (1990) sobre os processos que constituem a delegação.

<sup>96</sup> Ela repete o que havia falado na audiência: ela mora em frente a uma das escolas — reforça que não é *modo de falar*, mora *realmente em frente* —, mas sua filha foi enviada para uma outra escola mais distante. Afirma que lhe explicaram que houve uma alteração nos critérios de definição das vagas: antes era *zoneamento*, agora é *por idade*. Ela insiste que considera uma situação *absurda*, porque sua filha tem apenas 7 anos e não pode deixá-la ir sozinha e ainda tem os custos do ônibus.

<sup>97</sup> As vereadoras não foram convidadas para compor a mesa. Elas ficaram ao fundo da sala em pé e se inscreveram para falar. Uma delas era vinculada ao PT e outra ao PSB.

que, entre os que falaram, dois mencionaram os limites postos ao seu acesso aos programas por não se enquadrarem nos critérios definidos como de *situação de risco*, como vimos nas colocações feitas por Ana. Também Mauro menciona situação semelhante: afirma que como sua renda extrapola em 50 reais o limite estabelecido para ter acesso ao Programa “Vou à escola”, seus 4 filhos não puderam ser incluídos. Fica como questão em aberto se esse tipo de evento atrairia pessoas que não são reconhecidas na posição de *situação de risco*<sup>98</sup>.

Talvez a frustração de Nara seja compartilhada por outros pais que ali estavam, mas considero importante destacar que outras pessoas pareciam ter outras expectativas e podem não ter saído tão decepcionadas dessa audiência.

A audiência foi organizada pelo Conselho Popular em função de uma solicitação feita pelos conselheiros tutelares da região. Por que foi escolhida essa instância? Milton, um dos conselheiros tutelares, afirmou que muitos pais estavam recorrendo ao Conselho Tutelar para reclamar vagas para seus filhos e eles já não sabiam como atender a *comunidade*. Ele diz compartilhar com os pais a preocupação pelo deslocamento dos filhos e pelo seu custo. Comenta que ficou muito feliz que a *comunidade* atendeu ao chamado de vir à reunião para reivindicar. Menciona que haveria 1500 crianças fora da escola. Edson, o outro conselheiro, aproveita o momento em que fala para entregar um ofício solicitando providências ao Ministério Público, porque considera que a situação pode ser considerada *oferta irregular de educação*<sup>99</sup>.

Sugiro que a solicitação da audiência pública tinha como objetivo, além de exercer a anunciada *pressão* sobre os governos municipal e estadual, era também a possibilidade dos Conselheiros darem visibilidade de seu trabalho para os moradores. Pressionados por todos os lados, a medida que lhes cabe fiscalizar se os pais enviam seus filhos para a escola, mas sem conseguir garantir vagas nas escolas almejadas, a solicitação da audiência possibilitava que pais e representantes do governo se digladiassem diretamente. A situação de *fragilidade* dos conselheiros foi ressaltada por ambos os lados. Um dos pais que se manifestou afirmou que os *conselheiros já estavam acuados pela população*. A promotora do Ministério Público, por sua vez, afirma que

---

<sup>98</sup> Os critérios para ter acesso a esse programa envolvem faixa etária (6 a 18 anos incompletos), renda (renda per capita de meio salário mínimo nacional) e distância mínima entre a residência e a escola — de 6 a 10 anos, o aluno deve residir no mínimo a 1 km de distância da escola, de 10 a 14 a 1,5 km e de 14 a 18 anos incompletos deve residir no mínimo 2 km (diurno) ou 1,5 km (noturno). Além desses critérios, o recurso só pode ser solicitado se realmente não houver vaga em escola mais próxima a residência.

<sup>99</sup> Pondera que não se pode considerar que se tem um *direito garantido*, quando uma parte dos filhos é colocada em uma escola e outro é enviado para outra escola. Afirma que o Poder Público deveria se *comprometer* em pagar o transporte quando não oferece vagas próximas a residência. Sugere que faltam no mínimo 4 escolas para atender a demanda das crianças em período escolar da região. Também salienta que a cada ano é apresentada uma *desculpa diferente* para a demora na construção de uma das escolas.

tem reuniões sistemáticas com os conselheiros tutelares e, por isso, já sabia dessa situação. Considera necessário fazer uma homenagem ao Conselho Tutelar, porque reconhece que eles não têm *retaguarda* para todo o trabalho necessário. Em um tom de brincadeira, diz que eles *dão muito trabalho*, dando a entender que eles encaminhavam muitas demandas locais.

Além disso, penso que é possível salientar que a capacidade de convocar autoridades é algo que dá reconhecimento ao Conselho Popular em relação ao Poder Público, mesmo que não tenham suas demandas atendidas<sup>100</sup>. Essa reunião e as situações apresentadas foram mencionadas pelos integrantes do Conselho Popular em outras reuniões, sobretudo para salientar a insuficiência de investimentos públicos na região<sup>101</sup>.

Embora em determinadas circunstâncias, como a da audiência pública, haja espaço para que pessoas manifestem-se solicitando a solução de casos individuais, essa não é a tônica desses espaços. Há outras situações em que os casos individuais são mencionados, mas parece-me que são narrados mais no sentido de corroborar uma *denúncia* da precariedade dos serviços oferecidos pelo setor público. Ou seja, as experiências pessoais ou de pessoas próximas são mencionadas como forma de dar *veracidade*<sup>102</sup> às denúncias e aos seus correlatos, às demandas e às reivindicações<sup>103</sup>.

Sugeri acima que a frustração de Nara com os resultados da reunião podia não ser compartilhada pelos frequentadores mais assíduos do Conselho Popular, uma vez que a presença dos moradores, dos assessores das secretarias e da promotora contribuía para o reconhecimento do Conselho Popular como espaço legítimo de mobilização regional. Outras situações presenciadas no trabalho de campo apontam para a valorização das ações que contribuam para tornar os representantes do Poder Público como seus interlocutores, algo que foi indicado também pela articulação com os Conselhos e Comissões regionais vinculados às políticas públicas de saúde e assistência social.

---

<sup>100</sup> Ver Durham (1984).

<sup>101</sup> Na segunda audiência pública sobre educação, conheci uma assessora da Secretaria Municipal de Educação, Cristina, que em diferentes circunstâncias mencionava que essas pessoas apenas anunciavam que tinham uma listagem com os nomes das crianças fora da escola, mas nunca entregavam a tal lista. Cristina mostrava-se muito frustrada e desconfiada quanto aos *reais* interesses dessas lideranças.

<sup>102</sup> Adiante retomo a questão da veracidade das denúncias em sua relação com as suspeitas dos funcionários.

<sup>103</sup> Ver Boltanski (2001) sobre as condições para a produção da denúncia. Salienta que ao produzir a denúncia em um espaço público procura-se mobilizar outros sujeitos, para isso são empregadas diferentes estratégias e estilos retóricos. A denúncia tem que ser reconhecida por outros para fazer sentido. Além disso, há a indicação de um “culpado”.

Ainda nessa direção, caberia explicitar alguns elementos que auxiliam a entender o que esses freqüentadores mais assíduos consideram ser suas atribuições e dos representantes do governo. Isso se torna mais evidente justamente quando estão em discussão as dificuldades enfrentadas nas atividades políticas.

Em uma das reuniões em que debatiam o que fazer para fortalecer o CDS, anteriormente mencionada, houve muitas manifestações que salientavam os *poucos resultados* que a *participação* vinha trazendo na resolução de suas demandas. Otília explicita certo descrédito à *participação: decepção*. É provável que o fato dela estar na coordenação do Conselho Popular a colocava mais exposta a críticas, ainda que não formuladas explicitamente, assim, suas colocações podem ter também um caráter defensivo. Ela afirma que:

Eles já se tornaram repetitivos, estão sempre falando das mesmas coisas e entre eles. Ficam se criticando internamente, como se o problema fosse dos que ali estão, porque não encaminharam bem, porque não contataram quem precisava. Considera que essa situação é no mínimo decepcionante (Ata, 11 de julho).

Como vimos anteriormente, outros integrantes consideram que é um problema estar apenas conversando entre eles: *não adianta chorar para nós mesmos*. É preciso agir visando constituir e comprometer os agentes do Estado como interlocutores. Ao retomar os diários, percebe-se que Otília já vinha fazendo colocações nessa direção. Otília comenta que “há um *desrespeito* do governo em relação aos conselheiros, que nas reuniões eles não são ouvidos. A saúde enfrenta a mesma dificuldade das outras áreas em que há uma *falta de compromisso do governo*” (Ata, 18 de abril).

Retomando essas colocações de Otília, quero salientar que na sua concepção, *participar*, ação que ela se dedica mesmo envolvendo *sacrifícios*, só faz sentido se, do outro lado, houver um *compromisso do governo*, que eles sejam *ouvidos*. Outros freqüentadores do Conselho Popular parecem concordar com Otília. Hugo, que também ocupa a função de coordenação no Conselho Popular, afirma que *as lideranças estão querendo ajudar, mostrando o que deve ser feito, mas que não são ouvidos*. Observa que quando os problemas começam acumular, há uma troca de secretários<sup>104</sup>.

Tais colocações apontam para o que eles consideram que sejam as suas atribuições nos diferentes fóruns nos quais atuam: anunciar, encaminhar quais são as *necessidades* dos moradores do bairro e da região. Além disso, a expectativa é que suas *demandas* atinjam o *governo*, entendido enquanto uma “entidade” que detém a possibilidade de tomar decisões, conforme os seus *compromissos*.

---

<sup>104</sup> Referia-se a terceira troca do responsável pela Secretaria Municipal de Saúde.

As colocações de Edson corroboram essa concepção e ainda sugerem quem teria a possibilidade de fazer algo, caso estivesse *comprometido*, bem como as razões para não assumirem esse *compromisso*. Reúno as diferentes colocações feitas por Edson em uma reunião:

Lembra que o Posto da Hortênciã também está funcionando de forma inadequada em uma casa alugada. Diante disso, conclui que a Prefeitura não tem preocupação *por quem mora na Vila e é pobre*<sup>105</sup>. Lembra que foi perdido dinheiro do Qualisus [Qualificação de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde] em função da ausência de projetos, situação que se repete em outras áreas como a da FASC [Fundação de Assistência Social e Cidadania].

Em outra intervenção, diz que:

Parabeniza os agentes comunitários e profissionais que estão participando da reunião. (...) Afirma que não considera que o problema da saúde se deva há pouca participação da comunidade, considera que o problema é de gestão. Lembra que durante a campanha eleitoral, o atual prefeito dizia que era problema de gestão e agora ele concorda. Fala que as pessoas são tolidas de falar, os agentes comunitários têm receio de se manifestar e serem '*convidados*' a pedir demissão. Considera que os coordenadores dos postos têm que estar aqui nas reuniões, porque são eles que vão fazer as políticas, não adianta reclamar para os Agentes Comunitários de Saúde.

Mais uma vez é salientando que a participação não é condição suficiente nem a razão para que se consiga a solução dos problemas. Além disso, aponta que nos diversos fóruns em que participam, há um espelhamento/reprodução das desigualdades existentes na sociedade na qual estão inseridos, nesse sentido, apenas a participação não pode inverter isso, cabe ao *gestor* e aos *coordenadores dos postos* a implementação das políticas que possam atender a essa população, *eles é que vão fazer as políticas*. Contudo, é suas condições de moradores da vila e de pobres que faz com que não sejam levadas em consideração suas *necessidades* e suas *demandas*.

Penso que tal compreensão também possibilita entender as manifestações de congratulações feita às presenças dos profissionais. Assim como as manifestações de descontentamento pelo possível afastamento da gerente com a troca de secretários:

Edson afirma que quer saudar a doutora por estar aqui. Lamenta que cada vez que alguém começa a participar dessas discussões, ter empatia e parceria com os membros do Conselho Popular seja afastado. Comenta que isso faz com que se sintam '*órfãos*'.

Heitor manifesta descontentemente porque quando o trabalho começa a engrenar, que começa a se estabelecer alguma sintonia com os gestores

---

<sup>105</sup> Esse é um argumento recorrente usado como explicação para precariedade dos serviços oferecidos a eles, como vimos inicialmente.

eles são retirados. Considera que isso expressa a forma que esse governo trabalha.

Tais manifestações causaram-me e causam ainda certo estranhamento. O que será que eles entendem como *empatia, engrenar?* Seria uma falsa deferência, nos termos de James Scott? Ou uma deferência imposta e sem ilusões como trata Thompson? Eu não saberia responder tal questão. Contudo, deve ser considerado o fato de que a gerente havia comparecido às reuniões quando convocada e dava algum *retorno* as suas questões, mesmo que fosse dizer explicitamente que algumas de suas demandas *não estão entre as prioridades* das ações da secretaria municipal<sup>106</sup>. Nesse sentido, salienta-se a importância da presença de pessoas que ocupam posições de autoridade. Além disso, essas manifestações quase elogiosas em relação a elas não implicam que deixem de fazer críticas ou que consideram que apenas sua presença seja suficiente. A presença delas cria a possibilidade que eles cumpram as atribuições que consideram ser as suas: apontar o que é *necessário*. Assim, de algum modo, elas estarem ali representa, em alguma medida, a eficiência de seu trabalho; o contrário disso, seria *falar com as paredes*, expressão usada por Otília.

Há algumas ambivalências em relação aos gerentes e supervisores<sup>107</sup>. Por um lado, valoriza-se manter relações de proximidade com pessoas que ocupam esses cargos, porque eles podem ser os elos entre as *lideranças* e o *governo*, porém, por outro lado, ressentem-se que não lhes cabem as *decisões*. Isto pode ser visualizado em um questionamento feito por Cláudio na primeira reunião que Patrícia participava como gerente distrital de saúde: *se ela está ali para decidir ou não?* Patrícia responde que:

... sua função não é de decidir, mas de solicitar, elaborar projetos, conversar com os usuários e encaminhar as demandas. Define seu trabalho como sendo de *sedução*, indicando as necessidades de mudança, *levar para lá as necessidades e tentar trazer os recursos*. Porém, ela não tem como definir compras ou construção de unidades. Diz que tem passado as necessidades daqui nas reuniões da rede e também tem feito reunião com as equipes de saúde para buscar soluções. Diz que a decisão que ela tomou é de mostrar as necessidades (Diário de Campo, 9 de maio).

---

<sup>106</sup> Quando faz colocações como essas, Patrícia fala como se estivesse tão *decepcionada* ou *frustrada* quanto eles. Teve uma reunião em que parecia estar pensando alto e pergunta: *como explicar que tenha o dinheiro e não seja feita a obra?* Ou seja, embora esteja como representante do governo, a postura que ela assume no Conselho Popular não é de fazer uma grande defesa das opções políticas ou técnicas do governo. Fala como alguém que encaminha solicitações, mas que também não tem condições de definir o que será feito.

<sup>107</sup> É importante perceber que é feita uma distinção entre o papel dos conselheiros e dos gerentes. Em uma reunião, em que foi colocado em discussão às dificuldades do conselheiro da Assistência Social cumprir de forma adequada suas atividades, Otília afirma que não é papel de Magda e Juca, funcionários da Prefeitura, serem seus *porta-vozes*, a eles cabe encaminhar suas solicitações para Prefeitura. Edson, em uma atitude claramente mais conciliadora, pondera que Magda, embora seja do governo, também pode auxiliá-los trazendo informações.

Essa mesma questão é feita à gerente três meses depois por outra *liderança*. Após a gerente ter feito algumas colocações que foram vistas como críticas às lideranças, Hugo afirma, de forma um tanto irritada:

*de tanto que reclamam tem até vergonha de falar*. Fala que eles estão há mais de 2 anos esperando *retorno* sobre a reforma do Posto da Azaléia, sendo que muitas das reclamações foram feitas por escritos e não são *abobrinhas*. Sugere que eles determinem um tempo para obter os retornos das reivindicações. Quanto a diminuição da participação do Conselho Popular, comenta que pode ter diminuído o número de participantes, mas que melhorou a qualidade do Conselho. Pondera que talvez eles estejam trabalhando errado e vão ter que pensar em outras estratégias. Solicita que sejam informados com quem eles têm que falar. [Essa última frase é acompanhada com o gesto de bater na mesa] (Diário de Campo, 8 de agosto).

Configura-se uma situação em que se constituem múltiplos fóruns de participação, sendo que seus participantes sejam funcionários ou população são incumbidos de expor *necessidades*, mas sem dispor da possibilidade de efetivamente interferir nas decisões. Em verdade, em termos legais, não é previsto que as instâncias regionais tenham caráter deliberativo. Contudo, parece-me que existe essa expectativa por parte dos frequentadores assíduos do Conselho Popular. Diante disso, as relações entre representantes do governo e *lideranças* são permeadas por tensões, tanto pela impossibilidade de tomarem decisões, quanto nas definições do que seriam as *necessidades*.

Convém salientar que, em alguma medida, há proximidades entre as formas que as *lideranças* e a gerente avaliam as suas posições. Também ela alimenta a expectativa de que seu trabalho terá mais resultados se ela puder *contar com alguém*. Apresento algumas das colocações feitas por Patrícia na reunião em que ela anuncia que pretende manter-se na função de gerente:

Afirma que tem dificuldades em responder algumas coisas em função da troca de secretários. Afirma que o Secretário de Saúde Eliseu Santos não quis movimentar os gerentes e os deixou livres para decidir se queriam ou não manter-se no cargo. Diz que entrou em férias e ficou pensando se ia ficar ou não na gerência. Decidiu que se fosse para ficar a mesma forma de trabalho, em que tudo fica emperrado, não estaria disposta. Salienta que também se incomodada e fica chateada ao não ver uma *evolução* em seu trabalho. Considera que a mesma *dificuldade e frustração* que as pessoas sentem ao fazer reivindicações e não vê-las atendidas, é o que sente em seu trabalho, porque todas as suas solicitações também não tinham retorno. Diz que lhe incomoda ter entrado em abril e em todas às vezes ter que responder as mesmas coisas. Então, resolveu conversar

com Luiza, que é coordenadora de *rede*, foi essa pessoa que havia convidado para assumir a gerência, mas tinha ficado fora da coordenação de rede nos últimos dois meses. Com a saída do Secretário e a volta de Luiza se sente mais segura para permanecer na gerência. Diz que, com Luiza nessa função, ela sabe que tem alguém na Secretaria com quem ela pode contar e também pode cobrar. Enfim, após a conversa com Luiza e com as pessoas do Conselho Popular, sentiu-se segura em ficar como gerente. Considera que agora tem pessoas com quem pode trocar idéias. Encerra essa sua intervenção dizendo que *esse fórum é legítimo e não devem ocupá-lo apenas como catarse e para bater em quem está aqui, porque isso não resolve nada*.

Percebe-se que a gerente e as *lideranças* têm a expectativa de que ao ter acesso a uma pessoa que ocupe uma posição hierarquicamente superior na estrutura administrativa e política do governo, suas reivindicações poderiam ser *ouvidas*. Compartilham também o entendimento que para que isso se efetive é necessário fazer *pressão, cobrar*, por isso, o constante reforço da importância da participação. Assim, apesar de sensibilizados pelos discursos participativos e serem também seus divulgadores, deparam-se com limitações na implementação das ações consideradas necessárias.

Nessa mesma reunião, frente às inúmeras colocações que apontavam um certo descrédito em relação à participação, a gerente afirma que: “Acredita que com as mudanças de governo, o que pode garantir efetivação e manutenção das políticas de saúde é o *controle social*. Acrescenta: *só depende de vocês para isso não parar*” (Ata, 11 de julho).

Observa-se que há um reforço constante na valorização da participação, mesmo pelas pessoas que há pouco reconheciam que isso não era suficiente. Inclusive, frente às recorrentes críticas ao atendimento prestado no Pronto Atendimento, Patrícia sugere a criação de um novo Conselho, esse para abordar apenas questões referentes a esse serviço.

Portanto, há uma hierarquia de questões que suportam demandas, isto é, há critérios que privilegiam certos temas, em detrimento de outros. Nem todas as demandas conseguem ser ali representadas ou ser incorporadas com o mesmo vigor e engajamento. Apresentarei a seguir, algumas reflexões em torno desse sistema hierárquico de construção de questões e demandas, destacando ainda os investimentos dos que não se vêem contemplados e que propõem um divisionismo que coloca em questão a legitimidade do espaço público e de seus agentes sociais.

### 3.2 Outros caminhos, outros temas

Alguns temas tinham uma periodicidade mensal no Conselho Popular: saúde e assistência social. Tal sistematicidade estava dada pela própria organização do Conselho Popular com sua articulação aos conselhos ou comissões regionais dessas áreas. As outras duas reuniões não tinham temas preestabelecidos. Algumas destas reuniões foram dedicadas a discussões sobre a participação no OP, transporte coletivo, habitação.

Algunas das reuniões foram realizadas a partir de propostas de representantes de órgãos da Prefeitura: transporte, planejamento familiar e também urbano. Penso que essas situações indicam que há um reconhecimento da Prefeitura quanto à existência desse espaço.

Outros temas eram mencionados por pessoas no tempo dedicado aos *informes* e, em alguns momentos, provocavam que algumas pessoas se manifestassem sobre o tema, como por exemplo, o uso do Centro Cultural ou Comunitário, ou ainda as delimitações das áreas que correspondiam as Associações de Moradores.

Contudo, chamava-me a atenção que alguns temas não fossem objeto de debates ou fossem tangenciados, mas que certas questões não fossem mencionadas ou ficavam implícitas. Penso que refletir sobre isso pode auxiliar na compreensão de como esse espaço estava sendo constituído por seus integrantes. É importante mencionar que, ao propor isso como procedimento, não estou supondo que esses temas deveriam ser tratados ou julgando que deveriam ser melhor considerados, mas apenas buscando explorar uma outra perspectiva de análise, em que os silêncios ou omissões também são reveladores daquilo que pode ser dito.

Eu não observei nenhuma reunião que fosse colocada como *pauta* a discussão sobre geração de renda ou de trabalho. As *carências* ou a *pobreza* eram mencionadas como justificativa da necessidade de que as pessoas tivessem atendimento ou, sobretudo, a pobreza era usada como justificativa para o mau atendimento, como abordei em outra parte, mas não havia um debate sobre as condições de trabalho ou sobre sua ausência. Por exemplo, um problema identificado pelos integrantes do Conselho Popular era a dificuldade que as pessoas tinham em deslocar-se até os serviços de saúde que prestavam atendimentos especializados ou para realização de exames. Frente a isso, duas propostas eram feitas: uma que fossem disponibilizados vales transportes específicos para essas situações e outra que tais serviços passassem a ser oferecidos no próprio bairro. Ambas as demandas eram mencionadas nas reuniões em que se tratavam das questões de saúde, não foram mencionadas na reunião com

representante da Empresa de Transporte e Circulação (EPTC), nem nas reuniões com a gerente da assistência social.

Também foram raros os casos em que as pessoas faziam referência ao seu trabalho ou profissão como forma de se apresentar aos demais participantes. Como mencionei anteriormente, são constantes as referências aos fóruns nos quais atuam, quase como títulos que lhes autorizam ou dão legitimidade para se posicionar<sup>108</sup>.

Questões vinculadas à “segurança pública”, “violência” ou “criminalidade” também não foram objeto de debates<sup>109</sup>. Em alguns momentos, foram feitas referências aos riscos da *delinqüência*, sobretudo pelas pessoas que desenvolviam atividades de esportes para os jovens, justificando tais atividades como forma de evitar o envolvimento dos jovens como criminalidade<sup>110</sup>. Mesmo quando a coordenadora Otília anunciou que sua creche havia sido alvo de três arrombamentos em 10 dias, o tema foi tratado no sentido de conseguir doações para que a creche se mantivesse em funcionamento. Hugo, que também é um dos coordenadores, fazia parte de um Fórum Regional de Justiça e Segurança, mas nas reuniões costumava apenas avisar das datas e locais dos encontros, sem que isso provocasse pedidos de esclarecimentos ou relatos mais longos sobre questões debatidas.

O que essas ausências podem indicar?

Outros pesquisadores salientaram aspectos significativos no silenciamento de temas que envolvem determinadas demandas coletivas. Machado da Silva (2002), analisando situações das favelas no Rio de Janeiro, ressalta que a defesa das favelas como espaço possível de moradia implicou no não tensionamento em relação à elevação dos salários. Em alguma medida, colocar a favela como a questão que envolvia Poder Público e seus moradores liberou de um maior tensionamento as relações entre trabalhadores e seus empregadores.

No caso aqui estudado, chamou-me atenção que o modo como eram tratadas as questões referentes ao uso do espaço na região.

---

<sup>108</sup> Diferente é o funcionamento do Conselho Popular da Glória, na qual foi criada uma comissão temática “dos desempregados”. Associado a essa comissão, foi criada a “Associação dos Desempregados do Rio Grande do Sul”. Em uma entrevista feita por pesquisadores do Centro de Pesquisas Históricas, órgão da Secretaria Municipal de Cultura, um dos integrantes afirma que buscam realizar “ações práticas para a questão do desemprego”, como a organização de vendedores dos produtos recebidos por doação para amenizar o “problema dos pais de família” (Jobim, 2000).

<sup>109</sup> Já nos jornais da cidade, é possível encontrar reportagens e notas referentes ao bairro sobre mortes violentas, tráfico de drogas, desmanche de carros, entre outros.

<sup>110</sup> Em consonância com o entendimento de que a definição de problemas e soluções atribuídos a crianças e jovens de famílias qualificadas como *carentes* (material e moralmente) é variável historicamente, Neves (2003) salienta que, no contexto atual, as atividades propostas por certas instituições filantrópicas são constituídas tendo como referência *riscos* que se supõe que as crianças e os jovens *pobres* correm: tornar-se *menino de rua* ou trabalhador do tráfico de drogas.

Taís foi me apresentada por Tiago como sendo conselheira no Conselho do Plano Diretor. Suas idas ao Conselho Popular pareciam estar associadas à necessidade de anunciar eventos (reuniões, audiências) sobre temas relativos ao uso do espaço. Suas colocações são feitas no espaço destinado aos *informes*, que, em geral, não prevê a realização de debates. No entanto, após as falas de Taís, as pessoas costumam manifestar-se, ou solicitando maiores informações, ou posicionando-se em relação ao tema mencionado por ela. Cito um desses *informes*:

Taís informa que a audiência pública sobre o Plano diretor acontecerá em duas reuniões: 26 de maio e 2 de junho, no Salão de Atos da UFRGS [Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Serão apresentados dois projetos para Cachoeira. Informa também que, na reunião de ontem do Conselho, a Vila Hortência conseguiu aprovação de AIES 1 [Áreas Especiais de Interesse Social]. Ela receberá 2 milhões para ser estruturada. No dia 21, entrará em votação o projeto do Plano PAR [Programa de Arrendamento Residencial], que é um empreendimento com 440 apartamentos, na parada 21. Taís é a relatora e está negociando para que se possa ter aumento de uma escola ou de uma creche em algum lugar de Cachoeira, porque não há área disponível próxima ao empreendimento. Houve 1900 inscritos que depois serão selecionados. As prestações custam 350 reais por mês. Os prédios terão 4 pavimentos. Na terça-feira, dia 22, na reunião do Conselho [Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental], haverá uma apresentação sobre o empreendimento com data show. Taís mostra a planta do empreendimento e uma fotografia aérea da área que será construída.

Anita comenta que essas construções são para *burgueses*, uma vez que tem uma prestação muito mais cara do que as pessoas que precisam de moradia podem pagar. Taís diz que é por isso que está *lutando*. Levará na audiência pública a proposta de que a Prefeitura compre uma área e faça um *conjunto habitacional popular*. Mas salienta que Projeto do PAR não é dos mais caros que vão ser feitos aqui. Na entrada do bairro será feito um conjunto comercial com 20 mil m<sup>2</sup>. Geraldo pergunta sobre os prédios da parada 16. Taís diz que ele já foi aprovado, mas ela não tem maiores informações, porque não foi a relatora nem participou das discussões, uma vez que foi aprovado no período em que fez uma cirurgia. Informa que foi aprovado o posto de gasolina na parada 9. Edson questiona se ali não é local próximo a nascentes. Algumas pessoas parecem concordar (Ata, 16 de maio).

A construção de novos empreendimentos imobiliários em Cachoeira é comentário freqüente nas reuniões do Conselho Popular, sobretudo salientando a questão do aumento populacional. Dois são os comentários mais comuns: 1) que haverá uma sobrecarga dos serviços de saúde e de educação, que atualmente já não conseguem atender os atuais moradores; 2) que os novos empreendimentos de imóveis, mesmo a

partir de projetos elaborados pelo governo federal, não contemplam as necessidades de moradia da população local, como diz Anita, são *para burgueses*. Em função desse entendimento, eles chegaram a realizar uma reunião com um representante da Caixa Econômica Federal solicitando esclarecimentos sobre os novos empreendimentos<sup>111</sup>. Danilo, usando terno e gravata, em pé na frente, faz esclarecimentos acerca dos procedimentos considerados técnicos e administrativos que são exigidos para que um empreendimento receba autorização para sua construção. Explica que um empresário pode se dirigir a Caixa e solicitar financiamento para construção de um empreendimento, mas que o dinheiro só é liberado após o projeto ser submetido a avaliação de todas as secretarias da Prefeitura. Após sua exposição, vários participantes mencionam todos os problemas existentes no bairro como esgoto a céu aberto, vagas insuficientes nas escolas, postos de saúde sem conseguir atender à população atual. Danilo se diz *surpreso* com esses comentários e afirma que a Caixa não vai colocar um empreendimento no *meio do nada*. Depois afirma que eles *não estão desesperados* para assinar esse contrato e que *não querem trazer problemas para região*. Mostra-se desgostoso com o modo como um dos participantes teria se manifestado. Dispõe-se a marcar uma reunião na Prefeitura para obter esclarecimentos e com a presença de representantes da *comunidade*. Como resultado dessa reunião, foi formada uma comissão com integrantes do Conselho Popular que conversaram com o representante da Caixa e juntos foram conversar com os representantes do DEMHAB [Departamento Municipal de Habitação]. Tempos depois, Otilia relata o trabalho dessa comissão da seguinte forma:

... eles ainda estão no aguardo do retorno do DEMHAB e da Caixa. Explica que foi a uma reunião com o diretor da Caixa e com ele foram até o DEMHAB para conversar sobre os novos loteamentos que serão construídos em Cachoeira. Enfatiza que a preocupação do Conselho Popular é que seja garantindo que com a construção dos loteamentos seja associada a ampliação dos serviços, como escola, creche e posto de saúde; porque tem havido aumento de moradores, mas sem aumento dos recursos. Afirma ter exposto isso ao diretor da Caixa e do DEMHAB que disseram que compartilhavam da preocupação. Informaram também que caso não houvesse espaço disponível próximo aos loteamentos, os empreiteiros poderiam contribuir na ampliação dos serviços já existentes e/ou que iriam passar por ampliação, como o Posto de Saúde Azaléia e de uma outra Escola. Alex se responsabiliza por procurar essas informações (Ata, 31 de maio).

---

<sup>111</sup> Essa foi a segunda reunião que participei, não sei como foi definido esse convite e quem fez o contato.

Embora eu não tenha informações para afirmar que se tratou de uma estratégia previamente estabelecida, contudo, nessa forma de atuação eles se constituem como interlocutores de duas agências estatais e ainda buscam comprometê-los mutuamente.

Ainda sobre a questão das moradias, acompanhei uma reunião na qual foi tratada a questão das moradias em *área de risco*. Ressalto que esse não é um tema frequente, mas que envolveu os participantes daquela reunião de forma intensa. O debate se deu em torno de quais pessoas iriam ser alocadas em uma área definida pela Prefeitura para abrigar moradores da área de risco. Otília relatou paralelamente as atividades de planejamento urbano desenvolvidas pela Secretaria de Planejamento, as pessoas de Jasmim tinham reuniões com os técnicos porque nessa área há uma nascente de um arroio. Nessa época, foi definida uma área com 318 lotes que abrigariam moradores de área de risco. Porém, esse projeto detalhado é de conhecimento de apenas um dos técnicos que se responsabilizou por transmitir as informações para o responsável do DEMHAB. Salaria que na sua vila tem 55 pessoas em área de risco e outras tantas em área de preservação permanente que deveriam ser alocadas nessa área, mas até agora apenas 5 famílias mudaram-se e as demais não querem ir. Edson diz que é compreensível, já que a nova área não tem infra-estrutura, nem água e luz. Os questionamentos e debates são em torno dos critérios de quem seriam os beneficiários. Há uma preocupação que sejam os moradores da própria Cachoeira que sejam transferidos para lá e não de outras partes da cidade. O representante do CAR afirma que essa escolha é feita a partir de uma avaliação feita pela assistente social de DEMHAB, o mesmo é repetido por dois assíduos frequentadores das reuniões do Conselho Popular. Não há discussões sobre critérios que a assistente social usa para fazer tal avaliação e nem parece ser questionado caber a ela essa definição. Daniela diz que há pessoas mal intencionadas, fala que adquiriram a *cultura da invasão* para benefício de quem não precisa. Menciona como exemplo um casal da Bonsucesso, no qual ela é funcionária da Pontifícia Universidade Católica (PUC) e o marido funcionário público, ambos tem bons salários, mas invadiram a área para ganhar casa da Prefeitura. Mais tarde na mesma reunião, Anita menciona que quando ela e os moradores de sua vila foram ao Ministério Público, foram questionados porque eles estavam naquela área e que os acusaram de tentar resolver o problema através de invasão. Conta que o DEMHAB havia proposto que eles fossem para uma casa de passagem, mas a Associação de Moradores se opôs porque não aceitavam ficar em condições piores que *animais*. Ninguém faz comentários sobre a situação que ela conta.

Esse debate traz dois elementos interessantes para serem pensados. Primeiro, há categorias classificatórias que diferenciam os tipos de áreas que as pessoas habitam (*áreas de risco, áreas de preservação permanente*). São categorias utilizadas pelos agentes do Poder Público que são, em parte, apropriadas pelos que participavam do debate no Conselho Popular e usadas como justificativa e possibilidade de garantir acesso a um espaço de residência.

Algumas ressalvas são necessárias aqui: afirmar que são usadas pelos agentes vinculados ao Poder Público não implica em supor que são construídas exclusivamente por eles e que todos que estão vinculados a ele entendem do mesmo modo. Em verdade, a *demand*a estatal por critérios técnicos, pareceres e estudos acadêmicos apontam para uma fluidez entre princípios e critérios utilizados (nos dois sentidos), bem como sobre outras fontes de legitimidade que são requeridas para as ações do Estado. De todo modo, outras formas de classificação se revelam, tomando em conta critérios que consideram as condições físicas do espaço e que se estendem sobre os moradores (*moradores de áreas de risco e moradores de áreas de preservação*).

A partir dessas classificações, as pessoas mencionam que são previstas distintas ações por parte dos agentes do Estado. No projeto desenvolvido por técnicos do setor de planejamento urbano, prevê-se uma área para receber *moradores das áreas de risco*. Já moradores de *áreas de preservação* são ameaçados com as penalidades para quem comete *crime ambiental*. Em casos do segundo tipo, uma moradora me explica, com desdém, que: para os funcionários da Prefeitura *primeiro vem as plantinhas, os arroios e depois as pessoas*.

Também o fato de os participantes das reuniões do Conselho Popular virem a utilizar os mesmos termos, não implica que eles usem do mesmo modo que aqueles agentes. Além disso, em outras situações podem atuar de modo a questionar ou propor outras formas de lidar com tais situações. Assim, Oflia, que aqui faz uso dessas expressões, já revela que algumas pessoas pretendem manter-se no mesmo lugar e assim o fazem, porque não consideram adequada a área prevista para serem realocados. Também enquanto presidente da Associação de Moradores recorreu a alguns vereadores para que fosse feita uma audiência pública com funcionários da CEEE e do DEMHAB para que fosse instalada uma rede de energia elétrica adequada, tornando-se evidente que ações estão sendo feitas para garantir condições consideradas mais adequadas às pessoas que atualmente ocupam aquele lugar.

Em suma, tais classificações e as ações que delas decorrem têm impacto sobre a vida dos moradores. As *lideranças* precisam familiarizar-se com tais termos, ora

parecem usá-las porque em alguma medida garantiriam acesso a alguns recursos. Por outro lado, podem atuar de modo contrário ou independente frente a tais classificações.

O segundo ponto refere-se a uma outra classificação também utilizada para definir áreas e a população ali residente. De forma menos consensual, foram as colocações relativas às condições de posse dos espaços de moradia (*invasão*). Enquanto uma das assíduas frequentadoras do Conselho Popular afirma que tem se desenvolvido uma *cultura da invasão* e beneficiando pessoas mal intencionadas<sup>112</sup>. A outra também uma assídua frequentadora, Anita, e a frente de uma associação de moradores que tem se empenhado para conter as ações de despejo expedidas contra os moradores de sua área, relata que foram acusados por agentes do Ministério Público de tentar resolver seus problemas de moradia através de *invasões*.

A situação vivenciada por Anita no Conselho Popular sempre me causava estranhamento. Retomo alguns elementos dessa relação porque acredito que possam revelar um dos tipos de relações estabelecidas entre os integrantes do Conselho Popular e, talvez, possa também trazer algum tipo de esclarecimento de porque determinados temas não são tratados no interior do Conselho Popular. Fora dos espaços das reuniões, Anita costuma ter um largo sorriso, jeito muito agitado e falante. Nas reuniões, sua postura é muito mais dura, diria, quase agressiva.

Em algumas situações, em momentos que antecediam às reuniões ou ao seu final, vi Anita conversando com outros participantes sobre os problemas que estavam enfrentando em função da ação de despejo. Ela parecia procurar algum tipo apoio, mas não parecia ter muito *sucesso*. Em uma das conversas, em que participavam Anita, Hugo e eu: Hugo explicitamente diz que eles agirem *errado*, porque aquela é uma *área de preservação*. Ela questiona sobre o que poderiam ter feito, ele menciona outras áreas, mas sem apresentar muito detalhes. Anita menciona que os moradores não se dispõem a sair de lá para uma outra área também indefinida. Hugo, ao mesmo tempo em que faz essas afirmações não parece muito interessado na conversa e em tom irônico menciona algo sobre as *alianças* feitas por Anita. Essa admite que se equivocou. Eu questiono porque em períodos anteriores, eles conseguiam se manter nas áreas de invasões e agora esta parece mais difícil. Essa pergunta ficou sem resposta.

A ausência de resposta intrigou-me, pois algumas semanas antes Hugo havia me contado que havia participado de uma *invasão* nos anos 80, naquela área em que Otília havia mencionado que havia *áreas de risco e de preservação*. Episódio que ele havia contado com orgulho, mencionando o enfrentamento com a polícia, tendo sido inclusive

---

<sup>112</sup> Ela é estudante de geografia na PUC, vaga conseguida através do ENEM.

encaminhado para delegacia com outros companheiros. Explicitamente sobre o oficial que fora entregar o ofício, indica que ele apanhou e nem sabe o que foi feito com ele. Com um grande riso, diz: esse nunca mais entregou uma intimação. Em seu relato, ter se envolvido naquela *invasão* ora ocorria, porque havia se separado da esposa e não tinha onde morar, tendo ficado um tempo morando *sob as árvores*, ora porque precisava de um lugar para instalar seu *negócio* de borracharia, ora ainda em solidariedade com outras pessoas que também precisavam. Também não havia sido a primeira experiência de *ocupação* que havia participado, porque em uma cidade da região metropolitana tinha obtido a autorização de um conhecido para construir uma casa na área que aquele cuidava e com o passar do tempo o espaço foi sendo ocupado por outras pessoas.

Frente a isso, eu me perguntava se hoje ele não defenderia mais essa forma de ter acesso a um espaço de moradia. Ou se eram as *alianças* anteriores de Anita que fizesse perder o seu apoio. Tiago também fazia ironias sobre os *amigos* de Anita. Ela contou-me que fizera campanha para o atual Prefeito, na época filiado ao PPS, mas que depois quando ela precisou do apoio dele, não obteve, então afastou-se do partido.

Ao longo do período de observações, Anita trocou mais duas vezes de partido. Filiou-se ao PSB, quando se tornou assessora de uma vereadora residente no bairro. Essa vereadora, que já fora do PT, acabou mudando de partido e foi para o PC do B. Sua mudança partidária fez com que seus três assessores, todos moradores de Cachoeira e freqüentadores assíduos do Conselho Popular, mudassem também de Partido, entre eles Anita. Anita não ficou durante muito tempo como assessora dessa vereadora. As novas filiações partidárias e o cargo de assessora não parecem ter contribuído para que ela tivesse mais prestígio entre alguns dos participantes do Conselho Popular, nem obtivesse mais apoio, mesmo dos outros dois assessores da mesma vereadora.

Não tenho registros que Anita tenha proposto de forma explícita nas reuniões do Conselho Popular que se discutisse a situação dos moradores ameaçados de despejo. Ela fazia comentários, como o citado acima, mas que não requereriam explicitamente uma ação de apoio a eles. Contudo, isso não provocava manifestações dos demais participantes. Outra vez em um *informe*, com visível orgulho, comunica que havia conseguido dar nome a uma rua interna da ocupação o que deixou os moradores muito satisfeitos (Ata, 20 de junho). Anuncio recebido de forma silenciosa ou até mesmo “fria” pelos demais participantes. Entretanto, as colocações de Anita sobre a indefinição dos limites das Associações de Moradores, uma vez que na sua área formaram-se três associações de moradores, mereceu atenção de outros participantes, como foi abordado

anteriormente. Entre outros, Miro comenta, após manifestar-se sobre outros temas que haviam sido tratados na reunião:

Diz que nunca deu certo o vínculo entre partido e associação de moradores. Diz que foi coordenador do Conselho Popular, Conselheiro do OP e nunca deixou que se fizesse politicagem. Em função disso, era até chamado de *neurótico*, mas ele acha que deve ser deixar bem separado esses lugares. As pessoas sempre souberam que ele era do PT, mas nas reuniões que coordenava não deixava que fugissem da *pauta* estabelecida e nunca se importou de cortar a palavra de alguém que tentasse usar o espaço para outra coisa. Diz que Anita deve estar sendo acusada de ser manipulada pelo pessoal do gabinete, que a sua associação é uma extensão do gabinete de alguém. Sugere que a associação de moradores faça o mesmo que os políticos fazem, use o voto e depois suma. Diz que deve se usar a estrutura pública para ajudar, mas depois deixar separado. Diz que como cidadão tem direito a fazer cópia de materiais, mas não pode deixar de cobrar o que precisa ser cobrado. Lembra que quando deixaram de colocar 8 canos na canalização aqui, ele não deixou de cobrar. Enfatiza que é preciso ter isenção. Por fim, diz que não é raro que uma associação peça algo e seja a outra que leva, diz que não é por acaso que eles colocaram um nome parecido com o da sua associação. (Ata, 16 de maio)

Embora Miro afirme ter sido um dos coordenadores do Conselho Popular e eu o tenha visto em outros espaços, essa foi uma das poucas reuniões que o vi no Conselho Popular durante o período de observação. Convém salientar que ele problematiza diretamente a relação entre partidos políticos e associações de moradores, ainda que não tenha sido essa a questão colocada por Anita. Contudo, corroboraria a hipótese dela estar sendo associada a certa filiação partidária e, em parte, poderia auxiliar a compreender o desinteresse demonstrado por alguns dos participantes quando ela se refere às ações de despejo. Porém ter vínculos partidários e eles serem conhecidos pelos demais não é exclusividade de Anita.

Ainda que eu não disponha de elementos suficientemente trabalhados, considero que se deve manter como questão se em alguma medida não se teria constituído algum tipo de constrangimento para que determinados temas sejam explicitamente debatidas no interior do Conselho Popular. Ou seja, na medida em que os integrantes do Conselho Popular se imbuem da atribuição de pressionar o Poder Público e de manter os agentes do Estado como interlocutores talvez eles precisem evitar certas questões. Contudo, Anita e os demais moradores da Vila Alecrim não deixam de apostar em formas alternativas de garantir um espaço de residência mesmo sem apoio explícito dos integrantes do Conselho Popular.

## Capítulo IV

### Habitação: disputas entre moradores e agentes do Estado no enquadramento das *demandas*

#### 4.1 Considerações iniciais

A partir da análise de dois casos, que tem como tema central a garantia de condições de moradia, pela permanência em determinados locais ou pelo acesso a serviços básicos, tenho como objetivo compreender as relações entre moradores e agentes do Estado. Nesse sentido, esse estudo situa-se nas reflexões acerca da construção do Estado, entendido como constituído pelas relações sociais estabelecidas entre diferentes agentes por meio de disputas em torno de suas atribuições.

Ao explorar as disputas no modo como as formas de intervenção do Estado estão sendo propostas pelos agentes, pretende-se contribuir na compreensão do Estado não como entidade acabada, discreta e autônoma, nem como dotada de uma racionalidade unívoca ou como sistema fechado. Esse entendimento tem sido inspirado pela produção de alguns antropólogos que têm se dedicado a constituir o Estado como um objeto antropológico. Entre outros, Abélès (1995) enfatiza a importância de situarmos a atenção ao nível das práticas realizadas nas instituições estatais, com isso, o foco é posto no que acontece nas instituições, o que se produz nelas e a partir delas, afastando-se do seu entendimento como estruturas formais. Nessa mesma direção, Gupta e Sharma (2006) argumentam que a observação dos encontros entre funcionários do Estado, burocratas, técnicos e aqueles que seriam os destinatários da ação revela como as ações do “Estado” se realizam e se fazem presentes na vida das pessoas, sendo que as fronteiras entre Estado e seus “outros” (sociedade, sociedade civil, comunidade), estão sendo constituídas nas relações estabelecidas.

Os casos a serem analisados prestam-se a essa abordagem justamente por ressaltarem a variação no modo como estão sendo constituídos, nas e pelas relações entre os agentes, os entendimentos sobre as formas de intervenção do Estado. As situações observadas resultaram em tensões e conflitos entre os agentes quanto ao que era considerado o *problema* a ser enfrentado e como devia ser resolvido. As diferenças entre os casos tornam-se significativas para compreensão dos modos como os agentes atuam na constituição do Estado, tanto pelos que estão vinculados a ele por vínculos profissionais (permanentes ou transitórios), quanto pelos que são percebidos como os destinatários de suas ações ou que rejeitam ou almejam essa condição.

Em termos sintéticos, um dos casos aponta para as ações de mobilização coletiva dos moradores visando *pressionar* os agentes vinculados aos órgãos executivos para execução de obras a partir da atuação em diferentes fóruns participativos. Já, no outro caso, frente às restrições impostas pelos agentes vinculados a Prefeitura, os moradores, também organizados coletivamente, optam por soluções “privadas”. Assim, frente a situações similares, que envolvem agentes que vivem sob condições semelhantes e interagem com os mesmos agentes do Estado, observa-se a constituição de ações distintas.

No decorrer da análise, foram os dados relativos às questões da moradia e do acesso a serviços básicos (como água e luz) que permitiam destacar o caráter dinâmico da constituição das *demandas*, produzidas nas interações entre diferentes agentes, a partir de acordos e divergências acerca do que era considerado *problemático* e de suas possíveis *soluções*. Compartilho com outros autores o entendimento de que as *demandas* devem ser compreendidas como construções coletivamente produzidas e validadas e não como reflexos de necessidades já dadas. Segundo Monjardet (2001), "a demanda social é necessariamente uma construção *ad hoc*, via debate e arbítrio, a partir de uma multiplicidade de demandas parciais, concorrentes e contraditórias" (p.20).

A análise das demandas deve ser compreendida no conjunto de relações que possibilitam que ela se constitua como tal. Nesse sentido, sua presença como reivindicação, proposta ou projeto não é apenas a expressão de uma necessidade pré-existente, mas trata-se de processos pelos quais contribuem as ações de diferentes agentes que disputam concepções sobre aquilo que é considerado adequado que se tenha acesso, os critérios a partir dos quais tais recursos devem ser distribuídos, as atribuições dos diferentes agentes envolvidos na sua produção e na sua distribuição. Na situação em análise, podemos apreender parte desse processo através das interações entre agentes que reivindicam serem reconhecidos como *lideranças* e aqueles que atuam em nome do Estado<sup>113</sup>.

Frente a isso, proponho a análise dos termos, em seus contextos de produção, usados pelos diferentes agentes nos embates, presenciados em campo, em torno do que era considerado o *problema* a ser enfrentado e como devia ser solucionado. Entendo que os usos desses termos apontam para formas diferentes de enquadramento dos temas em disputa, e, com isso, revelam distintas concepções de Estado. Diante disso, dedico-me ao entendimento dos termos em que são apresentados os *problemas* e as *soluções* e quais são as responsabilidades atribuídas ao “Estado”, além do modo como são

---

<sup>113</sup> Ver Neves (1997), Sigaud (2004).

referidos e auto-referidos aqueles que querem ser reconhecidos como beneficiários de suas ações.

#### **4.1.1 Sistema de posições privilegiadas na análise**

Na medida em que a constituição dos espaços de moradia envolve tanto ações de particulares no investimento da construção de suas casas e de seu entorno, quanto ações governamentais na regularização da ocupação do espaço urbano e fornecimento de serviços básicos, esses dados tornam-se ricos para análise dos diferentes modos de relações entre os moradores e os agentes do Poder Público.

Tendo em vista que este texto está elaborado a partir dessas duas posições (moradores e agentes estatais), é fundamental uma explicitação de alguns princípios metodológicos subjacentes a análise e uma qualificação mínima delas. Baseio-me nas considerações metodológicas elaboradas por Weber que, ao contrapor-se às análises que partem de entidades coletivas (como associações, comunidade ou Estado), sugere a importância de analisar as articulações entre posições ocupadas e os saberes exigidos para isso. A constituição dessas posições implica um processo relacional e contrastivo, bem como pelas diferentes relações institucionais que podem lhes dar suporte. Nesse sentido, salienta-se que cada posição social engendra possibilidades e constrangimentos aos indivíduos que as portam. Nesse sentido, uma posição só pode ser compreendida em relação a um determinado conjunto de posições. As posições sociais implicam determinados pontos de vista sobre a realidade social em questão. Assim, para sua compreensão, é necessário estar atento às disputas entre agentes e justificativas elaboradas de suas ações. Segundo o autor, para ocupar uma certa posição, é necessário adquirir determinadas competências, o que envolve aprendizagens dos saberes próprios a ela. A medida em que o sujeito qualifica-se para assumir uma posição, esta também está sendo constituída por haver sujeitos a ocupá-la. Como indício desses saberes e disputas devemos, estar atentos aos diferentes gêneros discursivos utilizados, bem como a diferença dos discursos proferidos conforme as situações (dentro ou fora do grupo constituído); assim como as formas de legitimar o saber. A produção de competências e qualificações está sempre associada à produção da expropriação e da desqualificação<sup>114</sup>.

Nos casos aqui analisados, por envolverem as questões relativas às condições habitacionais, é a categoria de “morador” que define a posição de parte dos envolvidos. Por um lado, aponta para o tipo de uso de uma determinada área, como espaço de

---

<sup>114</sup> Aspecto desenvolvido por Bourdieu (2004), ao chamar atenção de que as posições de leigos e sacerdotes são constituídas de forma concomitantes e que a expropriação própria a cada posição não deve ser confundida com pauperização.

residência e de sociabilidade, marcado em seus relatos como lugar no qual construíram suas *casas*, expressão que extrapola a sua dimensão material, para ser espaço no qual foram *criados* e ou *criaram seus filhos*. Assim, espaço de constituição e reprodução das famílias, bem como espaço de intensa sociabilidade nas relações de vizinhança.

Por outro lado, a categoria “morador” também é utilizada como elemento de diferenciação de outros que ali atuam em função de suas atividades de trabalho, que, nos casos aqui analisados, são vinculados a instituições estatais. Convém mencionar que as áreas residências são tomadas como referência para a organização e distribuição dos serviços públicos, como escolas, postos de saúde, programas assistências. Elemento que também reforça esses locais como espaço de sociabilidade, uma vez que vizinhos tendem a ser atendidos nas mesmas instituições.

Em geral, a categoria “morador” é acompanhada por uma nomenclatura que visa diferenciá-lo como uma parte específica do bairro, por exemplo, Vila Jasmim e Vila Camélia, que são duas áreas entre as mais de 30 que compõem o bairro Cachoeira. Esses nomes também são utilizados para identificar as associações de moradores e postos de saúde. Assim, conforme a situação, a condição de “morador” é acrescida do local específico no âmbito do bairro no qual reside. Nos casos aqui em análise, trata-se de uma unidade de referência para mobilização dos residentes frente aos agentes do Estado. Cabe ressaltar que o termo vila é utilizado em estudos acadêmicos, em documentos e informativos da Prefeitura para se referir a uma forma específica de ocupação do solo que não corresponderia às orientações legais, sendo sinônimo de ocupação irregular e precariedade dos serviços públicos disponíveis.

Por fim, é necessário se referir uma distinção entre os moradores que se refere à constituição da posição de *liderança comunitária*, em grande parte, constituída para e pelas relações estabelecidas com agentes do Estado. Apesar do discurso recorrente das *lideranças* de que elas assumiram essa posição em função das *necessidades* vivenciadas, decorrentes das precárias condições de existência que enfrentaram, é possível perceber que a aprendizagem desta posição ocorreu (e segue acontecendo) em suas experiências junto a agentes de diferentes instituições. No contexto aqui analisado, as atuações das *lideranças* tinham como expectativa central a mobilização de agentes, recursos e instituições de cunho estatal. Nesse sentido, agem no sentido de serem reconhecidos com interlocutores por aqueles que atuam em nome do Estado. O caráter eminentemente relacional da constituição dessa posição e dos saberes associados a ela torna-se mais evidente quando se contrasta com aqueles moradores residentes na mesma região, que vivem sob condições sócio-econômicas semelhantes, porém agem de modos

distintos frente às tais *necessidades*. Evidencia-se também nos encontros com aqueles que atuam em nome das instituições estatais.

Além disso, é necessário ressaltar que parte da atuação do Estado depende da constituição desses interlocutores, assim, a identificação e formação de *lideranças* é também parte das ações dos agentes do Estado, em especial, no contexto de valorização da “participação”, na qual se inserem as situações analisadas.

É necessário, ainda, fazer uma ressalva acerca do uso do termo “moradores”, pois sugere uma homogeneização inadequada. A população habitante de Cachoeira é heterogênea, embora a ocupação predominante e mais visível seja constituída pelas *ocupações irregulares*. Recentemente têm sido construídos condomínios de casas destinados às classes médias e altas e, ainda, permanecem presentes os sítios dos antigos moradores ou dos que adquiriam como área de lazer. Assim, uso o termo “moradores” para enfatizar a posição assumida por eles em relação aos agentes do Estado nas situações que envolvem ações para garantia da moradia e ou do acesso a serviços públicos básicos.

Quanto à categoria “agentes de Estado”, ela pode-se referir a um amplo leque de funcionários. Apresento agora aqueles que estavam diretamente envolvidos nos casos em análise<sup>115</sup>. Uma parte deles atua em órgãos do executivo, de âmbito municipal. Alguns estão vinculados a Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) que, segundo o Manual do Servidor da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2005, p.11), é responsável pelo “planejamento urbano”. Assim, enquanto órgão executivo, suas atribuições centrais são a definição de “diretrizes de ocupação e uso do solo municipal” e o monitoramento de sua aplicação. Em função disso, outra de suas atribuições é a “articulação de políticas e ações” dos demais órgãos da Prefeitura. Nas situações em estudo, isso se concretiza na atuação dos agentes, que me refiro, de forma sintética, como “urbanistas”, indicando que, mediante concurso, foram contratadas por serem dotadas de um saber especializado, legitimado pela formação universitária. Ainda que lotadas em órgão

---

<sup>115</sup> Para compreensão da atuação dos agentes do Estado, inspiro-me nas análises de Neves: “O trabalho dos assim mediadores técnicos ou profissionais não se limita a aplicar leis, regulamentos e normas. Eles articulam fragmentos de significados produzidos em contextos diversos e diferenciados, escutam demandas, apoiam-nas, legitimam-nas ou as condenam. Operam na construção dos novos tipos de usuários ou beneficiários, alçados à condição de mediados. Por uma ação de bricolagem, pela acumulação de pequenos detalhes, eles administram acasos e elaboram respostas legítimas à ineficácia institucional e à falta de recursos. Fazem-se, nesse caso por obrigação e por vezes reificadamente, representar o Estado mediante atos, situações e um conjunto de atividades que articulam: entrevistas, visitas, reuniões, pareceres, projetos etc. Através da comunicação com esses mediadores, o beneficiário institucional também pode sistematizar ações e significados dispersos, construir expectativas e resistências, socializar modos de ação orientados por quadros de pensamento, nesta arena instituídos; enfim, tentar agir sobre as instituições que lhes integram”. (Neves, 2008, p.26)

municipal, em decorrência da “descentralização”, sua atuação é focada na região Cachoeira.

Outra parte dos agentes do Estado, presentes nos casos analisados, são funcionários da Prefeitura, vinculados ao Departamento Municipal de Habitação (Demhab). Órgão que tem como atribuição central, segundo consta no Manual do Servidor, desenvolver “a política habitacional de interesse social do Município, visando proporcionar às pessoas de baixa renda a aquisição de casas, apartamentos e lotes urbanizados, com melhores condições de habitabilidade” (2005, p.19). Depende de uma atuação direta com os destinatários das políticas, definidos a partir de suas condições econômicas e de posse da moradia, para a implementação dos “programas de reassentamento e regularização fundiária“, bem como capacitação de moradores para formação de cooperativas habitacionais. Nos casos em análise, os funcionários que se fizeram presentes nos eventos tinham vínculos temporários com o governo, mediante cargo de confiança. A participação destes era feita, em especial, por meio de convocações dos moradores para *esclarecimentos*; diferente das urbanistas que buscavam promover eventos específicos para exposição de suas atividades, mas associados a instâncias pré-existentes para garantir a presença do público, como nas reuniões do Conselho Popular.

Por fim, nos casos analisados, estão presentes os agentes vinculados ao legislativo, sobretudo vereadores, assim são cargos eletivos de âmbito municipal. Eles são procurados pelos moradores como a expectativa que eles intermediem as negociações com os representantes dos órgãos públicos. A escolha dos vereadores pode ser feita pelos vínculos que eles têm com a região, por exemplo, morar no mesmo bairro. Ou ainda aqueles que divulgam seu trabalho pela área de atuação temática, explicitado pelo vínculo com as comissões específicas da Câmara de Vereadores. Deve-se considerar também que os vereadores e seus assessores também dedicam-se a participar de diversos eventos no âmbito do bairro como forma de estabelecerem vínculos com os moradores.

Convém mencionar que outros agentes também estão influenciando direta ou indiretamente na constituição das posições de *lideranças* e de agentes de Estado, porém não serão aqui analisados, por exemplo, empresários da construção civil, religiosos, militantes de distintas organizações não governamentais.

Deve-se levar em conta que essa forma de exposição, organizada pelas posições, pode acentuar as polaridades entre os participantes. Frente a isso, enfatizo que parto do entendimento de que essas polaridades estão sendo constituídas nas interações

estabelecidas entre os agentes; e não supondo que se trata do encontro entre grupos previamente constituídos. Ao contrário, as posições são relacionais e estão sendo constituídas na própria interação. Nesse sentido, como salientam Gupta e Sharma (2006), é possível afastar-se de leituras simplistas que avaliam a atuação política de grupos a partir da dicotomia entre os que cooperam ou resistem à intervenção estatal.

#### **4.1.2 Sobre os dados**

Apresento alguns aspectos das condições em que os dados analisados foram produzidos. Com isso, viso explicitar o contexto de produção desses dados, reconhecendo seus limites e possibilidades.

Ao me fazer presente em atividades realizadas pelas *lideranças comunitárias*, acompanhei conversas, reuniões e audiências públicas que tinham como questão a habitação ou o acesso a serviços públicos. Além disso, em 2006 e 2007, a Prefeitura e a Câmara Municipal promoveram eventos para a discussão sobre as alterações a serem feitas no Plano Diretor da cidade, alguns ocorridos no bairro. Também localizei alguns documentos oficiais relativos à ocupação do espaço da região, bem como textos produzidos pelos técnicos sobre algumas áreas.

Assim, os dados aqui analisados são, sobretudo, baseados na observação de eventos públicos, como reuniões e audiências públicas, além de conversas estabelecidas com participantes em momentos posteriores e anteriores a esses eventos. Em geral, nessas conversas, algumas pessoas chamavam-me atenção de informações que não haviam sido mencionadas nas reuniões. Às vezes, propositalmente, empenhavam-se em reforçar ou minimizar certas idéias ou posições que estavam em debate.

Como material central de análise para este texto, selecionei dados referentes a dois casos que envolviam algum tipo de interlocução entre moradores de vilas de Cachoeira e agentes do Poder Público. A observação foi realizada sobre alguns episódios; no entanto, eles são parte de processos de longos anos de conflito e de negociação, que não pude reconstruir a partir das versões apresentadas pelos diferentes agentes. Assim, saliento que disponho de um material restrito que não possibilita perceber as alterações nessas relações e das situações vivenciadas no decorrer desse processo. Contudo, a análise de cada caso e sua comparação permite compreender algumas dimensões dos modos de relação entre moradores e agentes de Estado.

Os dados disponíveis sobre cada caso não são uniformes, em decorrência das condições de realização do trabalho de campo. Enquanto no caso da Vila Jasmim tive possibilidade de conviver por um período mais prolongado com alguns de seus

envolvidos, no de Camélia acompanhei apenas duas reuniões. Contudo, o caráter destoante desse segundo caso em relação às demais experiências que vinha acompanhando durante o trabalho de campo, permitiu-me perceber e realçar elementos dos demais casos. Sendo assim, resolvi mantê-lo mesmo não dispondo de informações que certamente tornariam mais adequada a análise.

Este texto está dividido em duas partes, organizado a partir dos dois casos a serem analisados (Jasmim e Camélia). Espero apontar duas formas distintas de atuação dos moradores em relação aos agentes do Estado em decorrência do modo como foram sendo estabelecidas tais relações. Assim, as partes estão subdivididas em itens que abordam as diferentes perspectivas que estão sendo disputadas em torno do tema da habitação, conforme a posição dos agentes.

Além disso, com objetivo de atenuar as dicotomias, presentes nas situações empíricas e também em muitas análises acadêmicas, busco apontar distinções visíveis entre agentes de uma mesma posição ou de variações de suas colocações conforme o contexto de enunciação.

## **4.2 Caso da Vila Jasmim: exigindo a atenção do “Estado”**

### **4.2.1 Versões sobre a história da formação da Vila Jasmim**

Nesse item, objetivo apresentar parte do processo de constituição da *vila* como unidade de referência para e pelos moradores e também agentes do Estado. Com isso, busco evitar reificações, presentes nos estudos que partem de unidades pré-construídas, como as delimitações geográficas (bairro, vila) ou por um conjunto de pessoas que previamente são entendidas como compondo “comunidades” ou “grupos”.

Em consonância com a situação analisada, interessa ressaltar que a *vila* é constituída como referência para as mobilizações dos moradores para reivindicação de recursos e também para as ações de intervenção do Estado. Além disso, esse exercício possibilitou perceber a relevância da constituição da noção de território na formação das ações do Estado, como apontado por Foucault (1979, 2006), a partir das disputas na sua delimitação e qualificação.

A Jasmim é referida como uma das vilas que compõe o bairro e região de Cachoeira. O uso mais evidente dessa expressão é para referir-se a uma área específica no interior do bairro, assim, ao nome pode ser acrescida a informação acerca da parada de ônibus que lhe corresponde. Como nos ensina Bourdieu, as percepções sobre o espaço e suas divisões se devem às relações sociais estabelecidas e não a características próprias a ele. Em suas palavras, o que faz “a região não é o espaço, mas sim o tempo, a

história” (Bourdieu, 1989, p. 115). A delimitação de uma área e dos moradores que nela residem, a partir de uma denominação específica, se refere às versões da história de sua ocupação. Assim, refere-se também ao processo de sua constituição como unidade de referência para mobilização dos moradores diante de reivindicação de recursos, sobretudo ao Poder Público, bem como pelas ações desencadeadas por este. Tal unidade é sempre incerta e disputada conforme os interesses dos agentes que tentam afirmá-la, rejeitá-la, expandi-la ou reduzi-la.

A partir de textos acadêmicos e documentos da Prefeitura de Porto Alegre, busco registrar alguns elementos do processo de constituição e transformação dessa vila, em especial, no que se refere às transformações das condições legais da área. Tais textos não apresentam informações detalhadas acerca desses processos, mas fornecem alguns dados acerca das condições da área e das relações dos moradores com outros agentes, em um período anterior à situação que será analisada adiante. É importante destacar a circulação das categorias utilizadas entre os espaços acadêmicos e administrativos, bem como dos profissionais. A *demand*a estatal por critérios técnicos, pareceres e estudos acadêmicos apontam para uma fluidez entre princípios e critérios utilizados (nos dois sentidos), bem como sobre outras fontes de legitimidade que são requeridas para as ações do Estado. No caso desses autores, isso se evidencia nas exigências de qualificação profissional. Por exemplo, uma das urbanistas fez um curso de especialização em Desenvolvimento Sustentável. A geógrafa, que produziu a pesquisa no âmbito do curso de mestrado, também é professora de uma escola municipal na região Cachoeira. O projeto Memória dos Bairros foi desenvolvido em *parceria* pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Secretaria Municipal de Cultura, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Conforme as diferentes fontes, essa área constituiu-se em 1989, a partir de uma “ocupação”. Consta que a terra era propriedade majoritariamente da Construtora Guerino, que, na época da ocupação, decretara falência. Contudo, observa-se que qualificações diferentes são acrescentadas ao termo “ocupação”, o que pode indicar diferentes perspectivas de enfoque da situação analisada, seja em função da formação e atuação profissional dos autores, seja do uso dessa informação.

Nos documentos elaborados por arquitetos e urbanistas da Prefeitura, tal ocupação é adjetivada como “espontânea e desordenada”. Embora não seja apresentada uma definição explícita pelos autores, a partir do contexto em que é utilizado, sugere-se que tal uso indica que os moradores, ao apropriarem-se do espaço, não respeitaram critérios legais e técnicos e também que não houve algum tipo de negociação financeira

para aquisição da área. Assim diferenciam-na dos “loteamentos irregulares ou clandestinos”, nos quais houve a compra da área pelos moradores, mas o loteador não atendeu às exigências legais.

Já os historiadores responsáveis pela execução do projeto “Memória dos Bairros” (2000), contratados pela Prefeitura, referem-se à ação de integrantes de um “movimento organizado”, constituído por assalariados, militantes de esquerda e participantes de setores progressistas da Igreja Católica. Situam essa experiência como parte de ações similares no restante do país, no final dos anos 1980. Segundo eles, “a ocupação foi dirigida por três militantes do PT, membros de outras organizações, apoiados pela União de Vilas de Cachoeira, pela Fracab e pelo próprio PT – Partidos dos Trabalhadores – que ativou a Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa”. Não há explicitação das fontes dessa afirmação, nem uma exposição mais detalhada acerca das relações entre esses diferentes agentes. Afirmam ainda que, frente à resistência dos moradores às tentativas de desocupação e de sua transferência para outra área no mesmo bairro, a Prefeitura passou a negociar com a falida construtora.

A interpretação proposta pela geógrafa Fontoura (2005), que realizou uma pesquisa com *lideranças* e moradores da Vila Jasmim, aproxima-se dessa segunda leitura, ainda que não faça referência a um “movimento”. A partir de entrevistas com algumas *lideranças comunitárias* atuais que foram atuantes na ocupação, apresenta relatos em que a permanência na área implicou o enfrentamento de força policial, de seguranças contratados pela construtora, que destruíam as casas recém construídas. Aponta também que buscaram apoio na mídia, junto a advogados, políticos e também religiosos que atuavam e residiam no bairro. Coletivamente teriam tentado implementar uma infra-estrutura mínima: definiram locais de ruas, também espaço para a creche. Houve também interação intensa com funcionários da Prefeitura. Salienta ainda que a carência habitacional não era o motivo suficiente para a participação na ocupação, posto que também dependeu de relações de amizade e confiança, bem como estar dotado de algumas qualidades morais como coragem, firmeza e a capacidade de honrar a própria palavra. Tais atributos correspondiam à expectativa de tornarem-se donos do próprio terreno.

Após a ocupação, outro momento registrado pelos autores diz respeito às ações empreendidas para aquisição da área. Referem-se às tentativas de constituição de Cooperativa Habitacional, mas que não teria tido sucesso. Diante disso, afirmam que a área foi comprada pelo Demhab, em torno de 2000, quando é instituída como AEIS I, ou seja, é definida como área de residência para população de baixa renda mediante

instrumento da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)<sup>116</sup>. Diante disso, resalto a elaboração e utilização pelos agentes do Estado de diferentes instrumentos jurídicos e administrativos, com a finalidade de garantir a permanência dos moradores na área, atendendo as exigências legais<sup>117</sup>. Cabe frisar que a experiência abandonada, a cooperativa, é justamente aquela que exige atuação direta e contínua dos moradores na sua constituição e manutenção, já que as demais são efetivadas a partir de estudos técnicos e por meio de expedientes legislativos.

Segundo uma das urbanistas da SPM, as ações da Prefeitura na negociação com o proprietário e a compra da área são justificadas da seguinte forma:

Como já haviam se instalado várias famílias, a Prefeitura intermediou uma negociação que estabelecia um prazo de dez anos para que os moradores, então se organizando numa cooperativa habitacional assessorada pelo Demhab, comprassem a gleba. Terminado esse prazo em 2000, e não conseguindo a cooperativa efetivar a compra da área, o Município acabou por adquirir a propriedade, possibilitando a permanência das famílias ali através da Concessão Real de Uso (2006).

Por sua vez, Fontoura cita um trecho de uma entrevista em que uma *liderança* menciona que a aquisição da área pela Prefeitura teria sido uma “rasteira” que o Demhab teria passado nos moradores. Ela não dá maiores esclarecimentos acerca dessa afirmação; contudo, ouvi comentários semelhantes, que sugerem contraposição de alguns moradores pelo fato de, com a instalação da AEIS I, não poderem mais ser os donos de seus terrenos<sup>118</sup>.

Nesse sentido, deve-se considerar que a cooperativa e instrumento da Concessão do Direito Real de Uso implicam em uma alteração no tipo de propriedade dos terrenos e das casas. Diante disso, sugiro que a resistência dos moradores a adotarem esses

---

<sup>116</sup> Segundo Fontoura, em 1999, o Demhab comprou as terras da construtora e, em 2002, ela foi instituída como Área Especial de Interesse Social, categoria AEIS I. Segundo as urbanistas isso ocorreu em 2000.

<sup>117</sup> As definições de Áreas de Interesse Social e as Concessões Reais de Uso têm sido objeto de intenso debate entre pesquisadores, militantes e funcionários. Para alguns, trata-se de instrumentos extremamente “avançados”, porque seriam uma alternativa as propostas de remoção e também uma forma de reconhecer os investimentos feitos pelos moradores para se instalar em determinadas áreas. Além disso, é defendido por trazer cláusulas que impedem a transferências das áreas para empresários, assim, seria forma de regular o mercado de terras. Para outros, é um instrumento de tutela, tendo em vista que retira dos moradores a possibilidade de dispor da moradia como um patrimônio econômico. Outrossim, é criticado por implicar na existência de padrões urbanísticos e legais diferenciados na cidade, uma vez que a regularização de áreas irregulares dificilmente poderia ser feita seguindo os padrões estabelecidos para outras áreas. Nesse sentido, eles são avaliados como legitimando e constituindo desigualdades sociais. Para esse debate, ver Baieler (1992, 2005), Lago (2004); Adauto Cardoso (2007); Alfonsin (2007); entre outros.

<sup>118</sup> Também em uma reunião do Conselho Popular, quando discutia-se as precárias condições de instalação da rede elétrica da Jasmim, um dos participantes, não residente na área, argui que considera que não devem ser destinados recursos do OP para essa área tendo em vista ser “área da Prefeitura” e com isso seria de sua responsabilidade a instalação dos serviços sem disputar com outras áreas. Não houve manifestações de outras pessoas em relação a esse posicionamento, assim, não disponho de informações acerca do aceite ou contraposição a essa postura; de todo modo, marca um entendimento acerca das implicações de ser CDRU.

mecanismos para aquisição das moradias se deve menos a uma “incapacidade dos moradores se organizarem”, explicação mencionada pelos técnicos, e mais uma contraposição a instrumentos considerados restritivos.

Outra ação governamental mencionada por Fontoura e pelas urbanistas da Secretaria de Planejamento Municipal é que uma área próxima foi destinada pelo Demhab para reassentamentos de moradores de *áreas de risco* do bairro e de outras partes da cidade. Segundo Fontoura (2005), tal área teria recebido a denominação por parte dos moradores antigos de “Anexo da Jasmim”, sendo constituída de 108 lotes. Em 2004, alguns moradores de outro bairro do município foram transferidos para parte desses lotes. Contudo, conforme interpretação da autora, os recém chegados abandonaram o local em função de conflitos com os antigos moradores. Frente a isso, é importante destacar que essa área passa a ser utilizada para moradia também pela promoção de ações governamentais. Embora tenha havido essa destinação e inclusive transferência de pessoas, não houve a implementação de infra-estrutura mínima no local.

Os textos das urbanistas e de Fontoura salientam a existência de mobilizações coletivas dos moradores para reivindicação de melhorias nas condições de acesso aos serviços públicos, através da Associação de Moradores e do Orçamento Participativo. Também é mencionado o engajamento dos moradores na elaboração de um projeto que visa regular a ocupação do espaço urbano, material que será analisado em detalhes no próximo tópico.

Sem qualquer pretensão de ser uma análise histórica do processo de formação da Vila Jasmim, ressaltai, a partir de fontes secundárias, alguns elementos das versões que definem a origem e as transformações pelas quais passou, consoante a ação de diferentes agentes. Embora tais textos não forneçam uma análise aprofundada desse processo, resalto que o Poder Público se fez presente desde o período de ocupação. Parte dessas ações foi desencadeada pelos moradores, ao procurarem apoio de políticos e da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa. Outras foram produzidas a partir de ações da Construtora, que encaminhou pedido de reintegração de posse. Assim, no período inicial da ocupação, salienta-se que há ações estatais que visam à proteção da propriedade privada da Construtora Guerino, através da expedição do mandato de despejo e da intervenção da Brigada Militar para sua execução. Há também as ações empreendidas por pessoas vinculadas ao Demhab, que tanto buscam constituir possibilidades de transferência para outra área, quanto passam a intermediar as negociações com o proprietário. À medida que a permanência dos moradores na área

foi se constituído como alternativa, seja pela resistência dos moradores, seja pelo apoio da Prefeitura, outras ações foram tentadas para efetivar essa permanência. Assim, há a constituição de cooperativas e, posteriormente, a aquisição da área pela Prefeitura e a instituição do CDRU. No âmbito municipal, vislumbra-se a implementação de uma política para as áreas de ocupação que não tem mais como princípio básico a remoção e que se fundamenta em outros instrumentos jurídicos e administrativos para a permanência das pessoas no local ocupado.

Em suma, é possível perceber a existência de interações entre os moradores e os agentes do Poder Público, através das quais vai sendo constituída, alterada e ampliada a Vila Jasmim. Resulta desse embate a constituição de um território, ao mesmo tempo, por um lado, espaço de referência para mobilização dos moradores e para reivindicação de melhorias e, por outro, intervenção dos agentes do Poder Público. Concomitantemente estão sendo disputadas e alteradas as formas de intervenção dos órgãos estatais, que, com a finalidade de regular e controlar o uso do espaço e dos moradores é impelido a constituir outros instrumentos para isso.

#### **4.2.2 O Projeto idealizado pelos agentes do Estado**

Nesse tópico e em seus subitens, meu objetivo é analisar um projeto de intervenção, elaborado por funcionários da Prefeitura, para a região Cachoeira e que prevê ações específicas na Vila Jasmim, que denominei o *Projeto*. Com isso, pretendo dar visibilidade aos princípios e aos modos de atuação dos agentes do Estado. Para tal, busco ressaltar aspectos desse projeto que sugerem os modos pelos quais compreendem que deve ser a atuação governamental, que se evidencia nas propostas de alteração da organização do trabalho de diferentes órgãos municipais, na forma de produção do conhecimento e também no tipo de relação estabelecida com os destinatários das políticas. Também destaco como, a partir desses mecanismos idealizados, eles produzem uma leitura sobre a região Cachoeira e da vila Jasmim. Por meio desse exercício, busca-se desnaturalizar os enfáticos discursos de que as ações propostas e/ou implementadas visam o atendimento das “verdadeiras necessidades sociais e vontades dos beneficiários” (2003)<sup>119</sup>. Nesse sentido, parto do entendimento que as categorias utilizadas no exercício dessas atividades profissionais constroem e constituem o que pode ser considerado como passível de ação governamental.

---

<sup>119</sup> Conforme salientado na introdução dessa tese, não apresentarei as referências dos documentos. Contudo, mantenho as datas porque possibilitam perceber as continuidades e transformações no projeto.

No contexto geral do capítulo, tais dados tornam-se significativos na compreensão das disputas em que se engajam moradores e agentes de Estado, quanto à definição de ações consideradas adequadas; ou possíveis de serem implementadas na Jasmim, que foram por mim acompanhadas durante o trabalho de campo.

Assim, inicialmente, farei a análise de textos produzidos por alguns técnicos para divulgação do Projeto (2003 e 2004) e artigos apresentados em congressos sobre Direito Urbanístico (2006 e 2007)<sup>120</sup>. Posteriormente, apresento os dados coletados em uma audiência pública solicitada pela Associação dos moradores da Vila Jasmim, na qual os integrantes da equipe desse projeto não foram sequer mencionados, embora ainda estivessem atuando na região.

A análise do material, tal como tão recorrentemente ocorre em pesquisas que consideram as práticas estatais, não está sendo feita por busca das falhas na atuação dos técnicos, que poderiam explicar a sua exclusão da Audiência Pública. Funda-se na tentativa de compreender o que está orientando as ações dos diferentes agentes que se empenham na alteração das condições de habitabilidade da Vila Jasmim. Muito menos do que falar sobre o “fracasso” de uma experiência, trata-se de perceber o que está sendo produzido nos espaços de interações entre os agentes do Estado e os moradores. E, por essa perspectiva, compreender que mesmo os que estão numa posição de beneficiários das políticas, em função do reconhecimento público de suas “carências”, agem na seleção de seus interlocutores e constituem suas demandas tendo como referência as experiências anteriores com instâncias do Estado. Assim, temos ao mesmo tempo a produção de uma certa polarização entre as posições que estão sendo constituídas e acentuada na e pela interação e também a evitação de certos diálogos.

Analisar a elaboração do gênero relatório, à luz das contribuições de Foucault (2006) sobre a construção do Estado, nos permite perceber as articulações entre a constituição de um território, de uma população e da produção de conhecimento. Tomo assim a elaboração do projeto como uma das técnicas de governo que buscam constituir

---

<sup>120</sup> A primeira publicação foi lançada em julho de 2003, sendo que a data de início de desenvolvimento do projeto é 1999. Tem como foco a exposição da metodologia de trabalho, no qual são explicitados princípios orientadores elegidos para elaboração desse Projeto. Também são apresentados alguns dados acerca do processo e as condições de formação do bairro, bem como são estabelecidas *diretrizes* para ocupação futura. Nesse sentido, buscam produzir informações sobre essa região, com objetivo de orientar a atuação de diferentes agentes que interferem e constituem esse espaço urbano, seja pelo poder público, seja por agentes privados. A segunda publicação data de dezembro de 2004, apresenta de forma mais detalhada os dados produzidos ao longo dos 6 anos de implementação do projeto. Há a reprodução de partes do texto anterior. Contudo, correspondente ao rearranjo das informações nesse foram acrescidos as *metas* ou *diretrizes* das ações de cada secretaria participante do projeto. Além disso, é mencionado um outro instrumento administrativo e jurídico, tornado lei em 2003, para estímulo da produção de moradias “urbanizador social”, decorrência do convênio feito com uma agência internacional. Já os artigos de 2006 e 2007 apresentam experiências localizadas de regularização fundiária, avaliando as contribuições e entraves vivenciados nesse processo.

o Estado. E para tal, faz-se necessário a elaboração de um saber que, simultânea e relacionalmente, constitui os sujeitos sobre os quais será exercido o poder e a delimitação de um território.

Deve-se levar em conta que se trata de um material escrito com objetivo de tornar pública essa experiência; nesse sentido, envolve um processo de seleção de informações a serem divulgadas, sem que se possa saber o que está sendo omitido. Contudo, fornece indícios de como essa experiência é relatada por alguns técnicos envolvidos no projeto. Como o período mais intenso de seu desenvolvimento ocorreu em período anterior a esta pesquisa (1999-2004), não pude observar a interação entre eles durante o contexto da elaboração.

De minha parte, pude presenciar parte das reuniões com a participação de algumas pessoas da equipe do Projeto na região Cachoeira, bem como comentários feitos pelas *lideranças* em relação a elas. Inclusive as urbanistas, presentes nessas reuniões, foram as responsáveis pela elaboração dos textos, como consta no item “expediente” das publicações<sup>121</sup>, que serão analisados.

#### **4.2.2.1 Perspectiva *técnica* e *gerencial* sobre as ações do Estado e das ocupações urbanas**

As urbanistas, ao apresentarem-se nas reuniões e nos artigos produzidos para os Congressos, têm a preocupação de se legitimar na posição, mediante explicitações de suas formações acadêmicas, seus vínculos com a Prefeitura através de concurso e o tempo de participação no projeto, recursos que parecem corresponder a uma tentativa de frisar que suas atividades têm um caráter *técnico*, não atrelado a partidos e a governos. Do mesmo modo, a ênfase no tempo de desenvolvimento do Projeto indicaria terem conhecimento acumulado sobre o local e seus moradores<sup>122</sup>.

Essa ênfase dada ao caráter *técnico* de suas intervenções está marcada também em suas interpretações de que os limites das ações governamentais podem ser

---

<sup>121</sup> Na segunda publicação contaram com a colaboração de outro arquiteto lotado na Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

<sup>122</sup> A falta de continuidade das políticas desenvolvidas pelos governos é apontada por analistas das políticas públicas como sendo um dos “problemas” para efetivação das ações governamentais. Em função disso, acadêmicos, técnicos e militantes têm reivindicado que as propostas e políticas não sejam “políticas de governo” e sim “políticas de Estado”. Essa contraposição entre governo e Estado é constituída tendo como base noções de que governo seria algo transitório, mais suscetível à proposição de ações que atendam interesses ou projetos particulares; e que seriam modificadas a cada novo governo. A noção de Estado seria algo mais perene e vinculado a um “interesse geral”. Com isso, percebe-se que haveria um entendimento do Estado como sendo um âmbito hierarquicamente superior ao governo. No meu entendimento, tais noções são constituídas enquanto parte do processo de disputa em torno das ações governamentais. Assim, mais do que supor que governo e Estado são entidades essencialmente diferentes, trata-se de percebê-las enquanto produções simbólicas relacionalmente elaboradas.

resolvidos por *inovações* na forma de organização do Estado. Assim uma grande parte do *Projeto* é dedicada a exposição de alterações necessárias no âmbito organizacional, sob uma ótica gerencial. Tal perspectiva torna-se mais evidente pela diferença na produção de outros profissionais dessa disciplina que, ao tratarem da produção da “irregularidade fundiária” ou da “cidade informal”, termos também usados por elas, costumam abordar aspectos relativos às condições sociais e econômicas dos moradores ou da relação entre o “sistema capitalista” e a formação das cidades, em geral, referidos como as “causas” da produção da “irregularidade fundiária”. Com objetivo de explicitar essa interpretação, sobre a perspectiva das urbanistas, passo a expor alguns aspectos abordados por elas nas publicações.

O *Projeto* é definido como uma *experiência piloto* na qual está sendo utilizada uma *nova* metodologia de atuação do Poder Público. O objetivo da publicação é a exposição dessa experiência visando a que ela possa ser aplicada em outras áreas da cidade. Assim, ao mesmo tempo em que esperam a produção de conhecimento sobre a região Cachoeira, sugerem que a experiência seja expandida. Tal preocupação é visível na primeira publicação, uma vez que há uma exposição mais detalhada da metodologia utilizada do que propriamente apresentação de informações sobre Cachoeira.

Salienta-se que há propostas de alterações na forma de atuação do Estado, no que se refere ao modo de organização do trabalho, à forma de produção de conhecimento para elaboração das ações governamentais e ainda ao tipo de relação estabelecida com os beneficiários das políticas. Nesse sentido, o desenvolvimento desse projeto é tomado como sendo uma experiência de uma *nova forma de gestão pública*, em que é enfatizada a importância de *mudanças de procedimentos administrativos*.

O caráter *inovador* do Projeto é enfatizado de forma recorrente. Do ponto de vista analítico, pressuponho que refletir sobre o que está sendo considerado *inovador* nos auxilia a entender como esses técnicos avaliam as ações estatais anteriores, bem como o modo como eles propõem que elas devam ser. Portanto, não se trata de identificar elementos que possam ser ou não considerados *inovadores*; mas entender como eles propõem que seja atuação do Estado e sua relação com os usuários.

Uma das *inovações* é associada às alterações legais que são tomadas como referências básicas para elaboração do projeto. Assim, é mencionado que o *Projeto* constitui-se como *idéia* já durante as discussões da reformulação do Plano Diretor em 1998. Pensado como uma *experiência piloto* que inicialmente teria como objetivo “avaliar a legislação urbanística”, passa a incluir novos objetivos, na medida em que outros agentes e novos instrumentos administrativos e jurídicos vão sendo constituídos.

Nesse sentido, a atuação prevista a ser realizada tomava como referência os dispositivos constituídos no recém aprovado Plano Diretor da cidade, assim como princípios em voga para pensar o desenvolvimento urbano e ainda as *parcerias* estabelecidas no decorrer do projeto. Esse Plano Diretor é anterior ao Estatuto das Cidades, implementado em 2001, mas já previa procedimentos e princípios que, posteriormente, foram respaldados pelo segundo<sup>123</sup>:

Ainda durante a fase de discussão do novo Plano Diretor (1998), a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) começou a desenvolver atividades vinculadas a uma gestão municipal. Havia a necessidade de tomar decisões de planejamento urbano compatibilizadas, bem como de definir políticas conjuntas de intervenção local através do conhecimento aprofundado dos conflitos e potencialidades identificadas na porção territorial estudada. Teve início, assim, um trabalho de participação integrada dos diversos setores administrativos, buscando romper com uma forma de atuação extremamente setorializada, com o conseqüente desperdício de recursos humanos e financeiros. Através de uma ação integrada e articulada com lideranças locais e órgãos públicos em níveis diferenciados - federal, estadual e municipal - se atinge resultados voltados ao desenvolvimento urbano ambiental de forma integrada e baseada em parceria institucional com a comunidade local. (2003)

Ressalta-se que os aspectos legais surgem, a um só tempo, como as condições que impulsionaram essa nova forma de atuação, também como o horizonte de sua atuação, uma vez que há a crença de que as alterações necessárias devem ser afixadas por meio de leis e pela sua implementação. Com isso, há a expectativa de que elas possam ser efetivadas independente do governo que esteja à frente da administração municipal. A valorização da dimensão legal deve ser compreendida também em função da concepção de Estado que está sendo produzida, à medida que a atribuição central referida ao Estado é de regular as ações a serem implementadas nas áreas. Ou seja, ao proporem que o papel do Estado é de “gestor” das ações desenvolvidas por diferentes agentes, a atuação regulamentadora e legal assume vital importância.

Na citação anterior, é possível identificar também alguns dos aspectos considerados equivocados acerca da forma de organização e execução do trabalho anterior do Estado, como a setorialização (habitação, saúde, assistência social etc.), que

---

<sup>123</sup> Foge ao objetivo desse estudo fazer uma análise dos debates em torno do denominado movimento da Reforma Urbana e Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição de 1988. Contudo, para uma contextualização mínima, é necessário destacar alguns elementos que analistas destes costumam salientar: em geral, enfatiza-se uma “mudança de paradigmas” que teria ocorrido com a nova legislação. Entre eles, aponta-se para um tratamento da questão de moradia como direito social, como outros, por exemplo, educação e saúde. Também é definido a propriedade enquanto função social. No que se refere à questão dos “assentamentos populares”: defende-se a ruptura com as políticas públicas anteriores que propunham remoção e erradicação das favelas ou aglomerados sub-normais. Em contraposição propõe-se o direito das pessoas permanecerem nos locais que estão, mas a partir de ações que regularizem tais situações: para isso são criados instrumentos jurídicos que permitam isso como CRDU, AEIS, entre outros. Assim como no setor da saúde, outra diferença marcada é o caráter da gestão democrática e participativa da cidade.

geraria ações governamentais fragmentadas e até mesmo contraditórias. Diante disso, propõe a *integração* das atividades em diferentes âmbitos e agentes, mediante *parcerias*.

Além disso, sugerem que as ações governamentais sejam propostas a partir da observação das situações específicas de cada *território*, em suas potencialidades e em suas dificuldades, ou, como é enfatizado ao longo dos textos, *conhecer a realidade local* através da observação e do diálogo com os beneficiários das políticas. Com isso, há uma tentativa de afastar-se de uma atuação vista como apenas normativa e abstrata. E, assim há expectativa de que as normas sejam acompanhadas de propostas e incentivos para sua efetivação. Por conseguinte, há a proposição de mudanças também na forma de exercício das atividades técnicas, como se observa na próxima citação:

Busca o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho projetual, como instrumento de promoção de um planejamento mais gerencial e participativo, dentro de uma visão estratégica e menos normativa. (2003)

Os problemas da atuação do Poder Público são considerados como de cunho *gerencial*, em função da forma de organização e execução do trabalho dos técnicos nos períodos anteriores. Nesse sentido, observa-se que os autores dos textos estão sugerindo e implementando a incorporação no Poder Público de técnicas de administração do âmbito empresarial, como *planejamento estratégico*, com a preocupação por definição de *metas claras* e exequíveis, explicitação de etapas e responsáveis pela sua execução. Assim, ao longo do texto estão dispostos diagramas, tabelas que buscam explicitar etapas e procedimentos necessários para viabilização das atividades. Como pano de fundo, parece haver uma preocupação por garantir que ações estatais tenham *eficácia* e *eficiência*. Por exemplo, são mencionados como vantagens dessa metodologia de trabalho, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis (humanos e financeiros) e a preocupação pela *concretização* das ações, que, no caso, trata-se, sobretudo, da elaboração de planejamentos e *diretrizes*. Diante disso, é proposta uma forma de trabalho que tenha um caráter *integrado, estratégico, em parceria e participativo*.

Tal experiência é situada enquanto parte do processo de *descentralização*, que é salientada como se materializando pela instalação de um escritório na região (8 de agosto de 1999). Com isso, apontam que teria sido possível “aproximar a atuação do Município junto aos cidadãos e aprofundar os conhecimentos”. Descentralização aqui está sendo pensada enquanto uma mudança administrativa com objetivo de aproximação dos técnicos da *realidade local* e de qualificação das relações com os moradores. Tal descentralização está sendo instituída pela legislação elaborada no âmbito municipal, mas também em decorrência de definições na esfera federal.

#### 4.2.2.2 Intervenções sobre os funcionários para implementação das inovações metodológicas

Associado às mudanças institucionais e administrativas, os autores dos textos reconhecem que a possibilidade de implementação dessa metodologia e *nova forma de gestão* implicam a promoção de ações que alteram o modo de atuação dos agentes do Poder Público, sendo necessário enfrentar as *resistências* apresentadas também pelos funcionários. Assim, foram previstas atividades de capacitação e formação para os técnicos. Ao longo do texto, encontram-se trechos que buscam incitar os técnicos a realizarem uma alteração de comportamento, sobretudo para sensibilizá-los da importância do trabalho *intersectorial, transdisciplinar e participativo*. Nas palavras das urbanistas:

Para que isto aconteça é necessário resistir aos processos de trabalho conhecidos e criar uma nova maneira de conhecer a realidade com simplicidade, onde separamos o que está ligado e unificamos o que é diverso. (...) A construção da Cachoeira do futuro implica necessariamente em um conjunto de observações oriundas de visões diferenciadas e contraditórias. Resulta do diálogo entre os saberes dos técnicos, dos políticos e das comunidades. Exige uma capacidade e vontade de sonhar e buscar formas de alterar a realidade a partir da compreensão dos fatos e das respostas que esperamos obter... (2003).

Salienta-se que há uma expectativa de que a atuação dos técnicos não esteja assentada apenas no conhecimento de suas áreas disciplinares, mas na possibilidade de diálogo com profissionais de outras áreas, além de desenvolverem uma capacidade gerencial para que as *normas, metas e diretrizes* tenham viabilização técnica e econômica, tudo isto ainda incluindo a possibilidade de diálogo com a população local. Além disso, devem estar imbuídos do “desejo de melhoria” e também ter a “capacidade e vontade de sonhar e buscar formas de alterar a realidade”. Em suma, ressalta-se, são acrescentadas outras competências ou habilidades que os profissionais devem desenvolver, que parecem extrapolar formações acadêmicas e funções administrativas.

Ainda são feitas referências às mudanças nas formas de produção do conhecimento e do vínculo com os beneficiários da política:

Nos processos convencionais se verifica um distanciamento acentuado entre as idéias e ações do projeto com as verdadeiras necessidades sociais e vontade dos beneficiários, sendo que muitas vezes o resultado apresentado não é satisfatório. Precisamos, portanto, contar com a participação de todos os interessados, desde o início, para se obter no final um produto reconhecido pela comunidade local. O processo deve ser construído a partir do conhecimento da realidade, com ações

planejadas e assumidas coletivamente, constantemente monitoradas e avaliadas, recebendo as necessárias atualizações (2003).

Nesse sentido, a metodologia proposta pressupõe outros parâmetros de avaliação do trabalho desses profissionais, ao centrar o foco da atuação técnica não apenas sob alteração de uma situação, mas sobre a qualidade das relações estabelecidas no decorrer da intervenção.

Este [qualificar a relação entre o Poder Público e a sociedade através da potencialização dos canais de participação] é o principal desafio para os agentes públicos, que devem mudar suas atitudes, bem como criar métodos de trabalho que exigem flexibilidade das instituições e de algumas lideranças. Não basta apenas desenvolver um processo linear, onde se passa de uma situação A para uma situação B, sem agregar valores sociais, culturais, econômicos e ambientais do território e das comunidades envolvidas (2003).

Observa-se que está sendo constituído um discurso pelo qual a população dessas áreas de ocupação deve ser vista não apenas como objeto de intervenção, mas também como interlocutor na constituição das ações governamentais, porém, como veremos a seguir, também ela deve ser preparada para ocupar essa posição.

#### **4.2.2.3 A participação da comunidade incentivada por agentes do Estado**

Salta aos olhos em quase todos os trechos mencionados acima, assim como ao longo do texto, a importância atribuída ao caráter *participativo* da metodologia sugerida na implementação da *experiência piloto*, posto que forma de superar problemas anteriores e também princípio orientador da forma de organização e atuação do Poder Público. Por tais razões, essa experiência é situada como de *Democracia Participativa*. Frente a isso, convém uma análise mais cuidadosa do que está sendo entendido como participação nesse texto.

Observa-se que o incentivo à participação é um dos objetivos a que se pretende atingir com a implementação do Projeto:

A meta é potencializar os canais de participação existentes e criar novos, qualificando os agentes por meio do livre acesso às informações, da promoção do intercâmbio de conhecimentos e proporcionando treinamentos específicos. A atividade busca aproximar a atuação da Prefeitura junto aos cidadãos e qualificar a relação entre o Poder Público e a sociedade (2003).

Nas citações anteriores, estava presente a valorização dada ao *diálogo* com *lideranças locais* e a *comunidade local*, enquanto forma de *conhecer a realidade local* e orientar a atuação técnica, de modo a não se reduzir a procedimentos normativos e abstratos. Portanto, nesta perspectiva, mediante o diálogo seria possível conhecer *as*

*verdadeiras necessidades sociais e vontades dos beneficiários*. Ressalta-se nos textos a convicção reafirmada de que os moradores seriam portadores de um *saber*<sup>124</sup>, dado pela vivência cotidiana nesses locais.

Contudo, as referências à existência de um “intercâmbio de saberes” revelam que os “diálogos” com a população condensam outras expectativas, tanto na formação dos moradores, quanto no seu comprometimento com as intervenções propostas. Ou seja, através da participação, há a intenção de que sejam promovidas alterações no comportamento e no entendimento dos beneficiários das ações.

Nesta perspectiva, uma das expectativas dos técnicos é de que a participação contribua na formação de uma “consciência coletiva” dos moradores em relação a certos princípios que devem orientar suas práticas e princípios condizentes com a legislação que regula a ocupação do espaço, bem como com certos valores ambientais. A importância dada à participação e à percepção dos moradores sobre o local de residência não implica em uma desvalorização do saber técnico. Ao contrário, em vários momentos são valorizados aspectos técnicos, inclusive pela contratação de serviços especializados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; e também as atividades conjuntas de técnicos e moradores, vistas na perspectiva de sensibilizá-los para o acúmulo de conhecimento produzido. Além disso, é percebida na ênfase de que as decisões sejam tomadas a partir de “informações atualizadas” e de “criteriosa avaliação”

<sup>125</sup>. Como se vê a seguir:

O projeto passou a buscar a contribuição efetiva dos moradores, construindo uma consciência coletiva sobre os sérios conflitos de urbanização e preservação dos elementos naturais existentes. Também alertou para as necessidades de estruturação e mobilidade urbana, de qualificação ambiental, de produção de novas habitações e de viabilização dos recursos financeiros necessários para aplicar na região. Estes devem ser obtidos através do esforço da comunidade local em prol do seu próprio desenvolvimento, tendo como consequência a governabilidade num contexto onde as organizações locais apresentam dificuldades de autogestão (2003).

Essa citação revela que há ainda a expectativa que a participação promova alterações dos moradores na direção de uma *autonomia* em relação ao Estado, fundando-se na produção de soluções. Ao menos em parte, os limites dessa autonomia estariam dados por suas qualidades pessoais: baixa auto-estima, pouca criatividade,

---

<sup>124</sup> “Interpretando a realidade sob o olhar atento dos moradores que vivem e conhecem o lugar melhor que ninguém. Cabe a eles fazer um diagnóstico rápido e participativo, indicando problemas, potencialidades e propostas”. (2003)

<sup>125</sup> Parece-me que esse aspecto é essencial, porque se verá em outras partes dessa pesquisa, que há uma forte tensão entre *lideranças* e funcionários acerca de quem esclarece a quem. Assim, ambos compartilham do entendimento da importância da participação, contudo as *lideranças* esperam com isso dizer o que querem e os técnicos querem sensibilizá-los para condicionantes legais, técnicos e valorativos.

dependência. Isso se torna mais claro em algumas partes do texto no qual se justifica a importância da participação:

Isto serve não só para estimular a criatividade, mas para reacender a capacidade das pessoas de elaborarem as suas próprias soluções (2003).

... que através da sistematização, da valorização das experiências e conhecimentos locais, os participantes aumentem sua auto-estima e melhorem as condições de vida (2003).

Convém salientar que, mesmo para as ações governamentais propostas, há a expectativa de que a comunidade local mobilize-se para obter os recursos financeiros necessários, seja através do OP, seja pelas *parcerias*, ou ainda pela reunião de recursos próprios.

Por fim, torna-se evidente que, através da integração e participação da “comunidade local” nas diferentes etapas do projeto, espera-se que as intervenções (*metas, diretrizes, normas*) tenham maior resolutividade pelo *reconhecimento* por parte dos moradores da importância das ações propostas e, ao mesmo tempo, reconhecimento da autoridade do Estado através de seus funcionários. Nesse sentido, vale lembrar as ponderações de Jair Ramos (2003) que as ações estatais “devem ser concebidas não como mera aplicação de projetos por meio de estruturas preexistentes, mas como *locus* de construção dessas estruturas, e conseqüentemente, de autoridade pública” (p.17).

Em síntese, uma análise mais atenta sobre os usos da noção de participação por parte dos autores do texto, indica que, sob o uso do termo participação, diferentes expectativas estão sendo constituídas, extrapolando assim entendê-la enquanto um instrumento pelo qual são tomadas as decisões. Há investimentos em capacitações, em oficinas, no desenvolvimento de técnicas para sensibilizar as pessoas quanto à importância da participação conjunta e também acerca do modo como devem ocorrer esses diálogos.

Assim, associado ao reconhecimento da existência de conflitos e de interesses distintos na ocupação do espaço por agentes públicos e privados, sem maior explicitação acerca do conteúdo de tais divergências, há um estímulo para que os diálogos sejam regidos para o alcance de objetivos *em comum*, e soluções *consensuadas e compatíveis*. Para tal, é estimulada uma postura de *flexibilidade* por parte dos representantes das instituições, dos técnicos e dos moradores.

Destaco que se trata da constituição de mecanismos que a um só tempo, buscam definir quais são os objetos da ação estatal, as atribuições dos agentes envolvidos e incitar comportamentos adequados. Nesse sentido, salienta-se a existência de ações previstas e planejadas pelos técnicos, as quais visavam a definição de demandas; ou

melhor, daquilo que poderia ser reconhecido como tal, embora constantemente afirmassem que os moradores definiram as prioridades a partir de suas vivências. Recorro a mais uma longa citação do texto para dar visibilidade ao que estou tentando salientar:

Para definir os problemas e suas causas são utilizadas técnicas de dinâmica de grupo, entrevistas, comunicação oral e observação de campo. Na análise e determinação de possíveis soluções, utiliza-se a árvore de problemas - diagrama de causas e efeitos, matriz de priorização de problemas e identificação de soluções locais. Já no planejamento de ações, se definem quais são os passos a serem dados em direção à concretização das ações, quem são os responsáveis por estes e enquanto tempo devem ocorrer. Por fim, o monitoramento e avaliação devem indicar as devidas correções, para garantir o resultado desejado.

Como princípio se estabelece o envolvimento da comunidade, aumentando a participação gradativamente e capacitando os agentes para atuar localmente. Conseguir um aprendizado melhor tem sido o desafio do grupo, que possui diferentes formações e deve investigar os assuntos sob diferentes pontos de vista. Em vários encontros com estes agentes institucionais e população em geral, foram debatidos os temas de interesse da região, que geraram comissões específicas para acompanhar e dar suporte às ações imediatas desenvolvidas pelo Projeto. À medida que se consolida a integração desejada, estas [comissões] em outra oportunidade serão os agentes do projeto no desejado desenvolvimento sustentável (2003).

Com isso, quero ressaltar que é processual a constituição e o reconhecimento de algo como uma demanda, que por sua vez decorre dessas relações entre diferentes agentes, nas quais *percepções*, *leituras dos fatos* e da *realidade* estão sendo produzidas, selecionadas e excluídas. Contudo, a ênfase dada à busca de elementos *comuns*, *coletivos*, *consensuais*, não nos permite visualizar e nem parece estar sendo levado em conta pelos técnicos quanto à possibilidade dos agentes que ocupam posições diferentes de argumentar em defesa de suas *leituras da realidade*. Nesse sentido, destaco que o estímulo à participação, nessa perspectiva, supõe a realização de ações pedagógicas que capacitem os moradores para a utilização desses fóruns de forma considerada adequada pelos agentes estatais.

Cabe assinalar que essa valorização dada às *necessidades e vontades* da população alvo na elaboração das políticas, bem como da importância atribuída a sua participação no desenvolvimento do projeto, indicam uma alteração da posição em geral atribuída a essa população, anteriormente alvo de políticas de remoção ou de “expulsão branca”. Independente de como isso se efetiva, há alteração no discurso produzido, ao menos por uma parte do Poder Público, em relação a essa população, tributária do desenvolvimento de um ideário participativo.

Além disso, considero que não deve ser desprezada a repercussão da divulgação dessa postura de estímulo à participação, naqueles moradores que já estavam mobilizados para reivindicação de serviços públicos e também para estimular outros a fazerem o mesmo. Do mesmo modo, tais relações fornecem diversos subsídios para as *lutas* empreendidas pelas lideranças.

Com o exposto até aqui, pretendi explicitar que, na perspectiva dos agentes do Estado aqui analisados, há um predomínio de uma ótica pretensamente *técnica* e *gerencial* na forma de compreensão de como deve ser a atuação do Estado. E, em nome dessa visão, empenham-se na elaboração e divulgação de uma metodologia, que exalta à integração e à participação de técnicos e da *comunidade local* nas diferentes etapas do projeto. Nos próximos dois subitens, apresento as interpretações que estão sendo produzidas, pelos agentes do Estado, sobre a região Cachoeira e a Vila Jasmim e seus moradores. Com isso, são retomadas as discussões acerca das condições habitacionais que mobilizaram alguns moradores a engajar-se nesse projeto e em outros fóruns institucionais.

#### **4.2.2.4 As ocupações irregulares como problema ambiental**

Conforme apresentada nas publicações, a definição de Cachoeira como região na qual seria desenvolvido o *Projeto* é relatada como sendo uma decisão que partiu dos técnicos no decorrer do processo de discussão de reelaboração do Plano Diretor do município (1998). Dois fatores são apresentados como justificativa para essa escolha: primeiro é identificada pelos técnicos como sendo *uma parcela do território municipal que se destaca pela presença de valores naturais significativos para a cidade, com influência na região metropolitana* (2003). Tais *valores naturais* seriam as matas e as nascentes dos maiores arroios da cidade, sendo considerado de importância estratégica não só para a cidade, mas também para a região metropolitana. O segundo motivo apresentado é que estaria havendo uma *degradação dos bens naturais* pela presença de um *conjunto significativo de vilas populares*, sobretudo em áreas consideradas como de *grande importância de patrimônio natural a ser preservado*. Salientam que essa região tem sido uma *alternativa de assentamentos habitacionais bastante desorganizados, apresentando uma intensa degradação ambiental, precariedade no atendimento de serviços públicos e dos equipamentos comunitários* (2003). Por *assentamentos* são definidos os *loteamentos clandestinos e núcleos habitacionais irregulares*, o que provocaria efeitos negativos no ambiente natural e na qualidade de vida dos moradores.

Salienta-se que nos textos é apresentado como mote inicial do Projeto a preservação do *patrimônio ambiental*. E a partir disso, que são colocadas em questão as condições habitacionais das pessoas residentes na região<sup>126</sup>. Além disso, a ênfase nas condições habitacionais é dada pela *irregularidade urbanística e fundiária*, ou seja, o não cumprimento de exigências regulamentares e legais na ocupação do espaço. Diante disso, as intervenções propostas centram-se sobre a *regularização fundiária*, foco sobre o qual eram feitas as discussões na época (e ainda hoje) da política habitacional em âmbito local, nacional e internacional.

Um dos focos centrais de atuação dos técnicos, respaldado pela legislação, é evitar a produção da irregularidade pela expansão da ocupação *informal* do território. Para isso, nos textos, é atribuído ao Poder Público o *papel de protagonista* e de *condutor* dos processos de urbanização, por meio da regulação dos usos do espaço pelos agentes públicos e privados na região. A partir de estudos sobre *meio natural* e *meio construído*, que subsidiaram o *Diagnóstico Integrado*, são definidas *diretrizes* para ocupação do espaço, que prevêm áreas que poderiam ser ocupadas intensivamente para moradia, a constituição e o fortalecimento de *centralidades* (áreas de concentração de comércio e serviços), alteração do sistema viário, delimitação das áreas de *preservação permanente* e de parques, bem como definição de áreas para equipamentos públicos.

Já as áreas ocupadas com a finalidade de moradia são consideradas, em sua maioria, tendo algum nível de *irregularidade*, categoria utilizada para referir-se ao não cumprimento das exigências legais de posse das áreas e construção das moradias e da não implementação obrigatória de infra-estrutura básica, bem como da localização das áreas. As situações são diferenciadas em dois grandes grupos: loteamentos e ocupações irregulares, sendo que o critério diferenciador é ter ou não havido compra da área pelos moradores. No caso dos loteamentos são feitas outras subdivisões, conforme o período em que eles foram construídos, isto é, em função de haver incidência de legislações diferenciadas. Salientam que parte das situações de irregularidade foram constituídas em função do Plano Diretor anterior (1979-1999) considerar essa área como rural, o que impossibilitava a criação de loteamentos urbanos convencionais. Durante esse período houve a instalação desses loteamentos *à margem do controle público* e sem a criação de infra-estrutura necessária, nem atendimento de certas exigências urbanísticas.

---

<sup>126</sup> A produção de moradia pela e para a população de baixa renda no Brasil não é uma questão recente, mas há alteração no modo como foram tematizadas: ora como problema médico-sanitário, ora enquanto espaço de agregação de possíveis “subversivos” e mais atualmente pela violência. Salienta-se que o modo como os “problemas” são enquadrados implica formas diferentes de pensar sua solução. Ver Valladares (2000) e Machado da Silva e Leite (2004).

Diante disso, uma parte da atuação dos técnicos é destinada a identificar procedimentos necessários para a *regularização fundiária* para os diferentes tipos de *irregularidade*<sup>127</sup>. Com o objetivo de avaliar as ações propostas, os técnicos selecionaram casos representativos de cada um das situações de irregularidades para acompanhar o processo de regularização. Não são apresentados os critérios utilizados para essa seleção, nem é descrito o desenrolar das ações. Apenas salientam que até à data da publicação nenhum processo havia sido concluído.

Convém ressaltar que, embora tenha sido enfatizada de forma reiterada a importância da elaboração de um diagnóstico integrado e participativo, os motivos que levaram à escolha dessa região para o desenvolvimento do Projeto não foram alterados. Isso não significa que os técnicos tenham passado pelas experiências de participação incólumes, no que se referem as suas percepções sobre sua atuação profissional, os temas em debates e mesmo da população alvo; porém, indica também a existência de constrangimentos e incitações ao seu exercício profissional, seja em função do seu processo de formação acadêmica e pessoal, seja em função das exigências do cargo. Do mesmo modo, observa-se que as estratégias propostas para solução estão sendo produzidas em outros âmbitos que não os locais. Por exemplo: as discussões sobre os instrumentos para regularização fundiária e os sentidos atribuídos a essa noção são alvos de intensos debates desde o período anterior à Constituição de 1988, em âmbito nacional e internacional.

Quanto à articulação entre a *regularização fundiária* e a *participação da comunidade*, os autores do texto manifestam-se de duas formas. Primeiro, apontam que esse tema era considerado relevante pelos moradores. Como indício disso, destacam que no primeiro debate organizado pela equipe com a *comunidade*, este tema teve uma *incidência significativa*, sendo promovido outro encontro exclusivo sobre o tema. Também que a partir de levantamentos feitos em processos administrativos já abertos em qualquer tempo e referentes às propriedades, aos loteamentos e às ocupações, observaram que havia número considerável de solicitações de regularização. Segundo, diante do não andamento dos processos de regularização fundiária monitorados pelos técnicos, são feitas ponderações que apontariam dificuldades dos moradores para sua efetivação, como se vê a seguir:

Podemos citar a dificuldade das comissões de regularização formadas por moradores em mobilizar a comunidade para reunir documentos individuais necessários, como contratos de compra e venda dos lotes. No

---

<sup>127</sup> Convém mencionar que já em 1996 havia sido criado o “Núcleo de Regularização Fundiária” com “objetivo de encaminhar de uma forma mais ágil a tramitação destes processos”.

entanto, a maior dificuldade foi verificada nas etapas que dependem da contratação de responsável técnico, para elaboração de Levantamento Topográfico e Projeto Urbanístico. Esta etapa envolve custos, que a comunidade muitas vezes não consegue absorver, e, por causa disto, interrompe o processo neste ponto, assim como a possibilidade de regularizar seus lotes, suas edificações e suas atividades de comércio e serviço. Isto contribui para o sentimento de exclusão urbana que existe em muitas destas comunidades, onde a consciência da irregularidade gera insegurança quanto à posse e permanência naquele local, e, conseqüentemente, a falta de estímulo no sentido de implementar melhorias nas edificações e no contexto urbano. Por outro lado, a ampliação da irregularidade precisa ser combatida, sob o risco de sempre correremos atrás dos efeitos prejudiciais que ela produz (2003).

Esse mesmo argumento é apresentando em outros textos escritos por técnicos, mesmo que eles acrescentem outras dificuldades para a realização da regularização, como os *entraves burocráticos e administrativos* colocados tanto pela burocracia municipal, como pelas exigências cartoriais e também a insuficiência de recursos.

Cabe salientar que aqui há outras expectativas em relação ao envolvimento dos participantes nos processos de regularização fundiária. É necessário o empenho no convencimento de todos os demais moradores na área para agirem em prol da regularização, como reunir documentos e dinheiro. Ou ainda de buscarem recursos financeiros em outras instâncias como Orçamento Participativo.

Tendo em vista a complexidade e diversidade de dados referentes às ações para regularização fundiária, desencadeadas nos marcos de *Projeto*, retomo agora aqueles que se referem a Jasmim, situação que foi inicialmente apresentada, para que se possa observar em mais detalhes as tensões que envolvem esses processos.

#### **4.2.2.5 Das idealizações aos entraves na execução das ações governamentais**

Como foi mencionada anteriormente, a Jasmim foi escolhida para o desenvolvimento de uma *Experiência Habitacional*. Assim, inserido em um Projeto que tem como objetivo central a elaboração de um *Plano de Gestão Urbanístico Ambiental* (PGUA) para a região como um todo, tendo um caráter marcadamente de “planejamento” e de definição de *diretrizes para ocupação do espaço*, foi selecionado uma vila na qual atuação seria também de implementação de serviços e infra-estrutura.

Os motivos apresentados para a escolha dessa vila poderiam ser identificados em tantas outras existentes na região. As urbanistas salientam que tal área “merece uma especial atenção por parte do poder público”, em função dos problemas ambientais ocasionados pela *ocupação espontânea e desordenada*. Descrevem a área como tendo declividade acentuada, rochosa e com grande número de espécies vegetais do tipo

naturais e exóticas. Ressaltam que o uso da expressão *Experiência Habitacional* deve-se à forma inusitada de experimentar alternativas de solução - desde a sua concepção até a construção - considerando fatores importantes como estimativa de custos, avaliação e definição de alternativas mais viáveis (2003).

Nas duas publicações, as informações relativas a essa *experiência habitacional* são basicamente idênticas: o interesse e a importância em sua realização. Todavia, não são apresentados dados sobre o seu desenvolvimento<sup>128</sup>.

Tal experiência volta a ser relatada em um congresso sobre direito urbanístico em 2006, por duas urbanistas, sendo que uma delas foi responsável pela elaboração dos textos anteriores. Nesse texto afirmam que:

A proposta elaborada estabelece diretrizes para efetivar intervenções de reorganização do espaço público e privado na área, referentes às melhorias da infra-estrutura, dos serviços e equipamentos urbanos, do traçado viário, da localização, dimensionamento, materiais e tipologia de construção das edificações, considerando as variáveis sociais, culturais e econômicas da população residente, compatibilizadas com as condições do ambiente natural, adequadas à situação de sustentabilidade do local. Isto feito através da definição de padrões diferenciados, a partir de alternativas tecnológicas compatíveis com a região, que deverão indicar qual a mais viável de implantação (2006).

É enfatizada de modo exaustivo a *participação da comunidade*, através de reuniões quinzenais na elaboração de tal projeto, bem como a decisão quanto ao local onde seriam realizadas as primeiras obras de urbanização. Mencionam também o *Estudo de Viabilidade Urbanística*, elaborado e submetido às instâncias *administrativas de decisão*, e aprovados em 2002. Conforme descrição das urbanistas:

No estudo aprovado se definiram áreas de preservação permanente - inclusive prevendo o reassentamento daqueles que hoje ocupam estas áreas - bem como faixas de proteção de arroios e nascentes, áreas com declividade superior a 30%, para áreas vazias e adequadas dentro da

---

<sup>128</sup> Há uma diferença entre as publicações: na primeira, a *experiência habitacional* é apontada como uma das ações principais a serem desenvolvidas e na segunda é afirmado que “em paralelo, a equipe dedicou-se a analisar a área conhecida como ocupação Jasmim...”. Talvez a expressão “em paralelo” possa sugerir que ela deixou de ser uma das “ações principais”. De todo modo não é apresentado dados sobre o desenvolvimento do projeto. Chamou-me atenção que outras duas áreas que não haviam sido previstas anteriormente foram alvo de estudos mais detalhados. Assim, um dos capítulos da segunda publicação apresenta uma análise sobre o “produção informal de moradias”, na qual são analisadas as formas de ocupação dos terrenos e o “estilo de vida dos moradores”, definido como “repertório de tipologias”, que tem como objetivo fornecer subsídios para a construção de loteamentos. Esses estudos foram realizadas por uma equipe do “Urbanizador Social”, formada em 2003, quando foi firmado convênio com uma agência internacional. Tal convênio tinha como objetivo realizar estudos que viabilizassem a efetivação da lei do “urbanizador social”, sancionada também em 2003. Essa lei tem como foco regular e estimular a produção de habitações de interesse social para população de baixa renda a partir de ações de empresas privadas. Ela é justificada como forma de conter a produção informal de assentamentos habitacionais pelo estímulo a produção de lotes urbanizados em “condições financeiras mais adequadas á capacidade aquisitiva da população”. Trata-se simultaneamente da constituição de *parcerias* entre setores públicos e privados como forma de regular o mercado imobiliário.

própria gleba. Também foram contempladas necessidades da comunidade quanto a equipamentos urbanos, através da previsão de áreas para lazer, escola e áreas destinadas à geração de trabalho e renda (este a partir de um outro processo desencadeado pelo projeto, com o apoio da Secretaria de Indústria e Comércio (SMIC), no sentido de promover a mobilização da comunidade para gerar renda de forma cooperativada).

Além disto, foram previstas ligações viárias dentro da ocupação para acessar de modo mais fácil a todos os lotes, utilizando alternativas tecnológicas não convencionais nas contenções, nos perfis das ruas, no pavimento e na colocação das redes de infra-estrutura, inclusive com a utilização de escadarias.

Por fim, os estudos se direcionaram para o desenvolvimento de um projeto de tipologia habitacional diferenciado, que fosse adequado à declividade existente no local, bem como incorporasse na sua proposta, o equipamento necessário para a geração de trabalho e renda em nível individual.

A implementação das propostas elaboradas neste estudo depende da obtenção de recursos, através do OP e de financiamentos captados para esta finalidade. (2006)

O entrave identificado, por elas, para implementação das propostas foi a obtenção de recursos. Mencionam que, os recursos para os documentos necessários para a regularização, foram obtidos através do OP, em 2001, o que implica o envolvimento dos moradores. Estranhamente, elas não se reportam às outras verbas destinadas às ações de urbanização, que foram integradas, em quatro anos seguintes, no OP, pela atuação dos moradores.

A exposição apresentada pelas urbanistas em 2006 indica que, aparentemente, seus objetivos foram em grande parte alcançados, seja pela definição de *diretrizes* para ocupação da Jasmim, e elaboração dos Projetos, seja pelo respaldo legal recebido pela aprovação dos órgãos competentes. Outrossim, ações que extrapolam a “regularização fundiária e urbanística” teriam sido realizadas como projetos de geração de renda, pela articulação com outras secretarias.

#### **4.2.3 A escolha dos interlocutores pelas *lideranças comunitárias***

Nesse tópico, busco apreender os modos como alguns moradores da Jasmim atuam na tentativa de conquistar “melhorias” para o seu local de residência. Seus relatos enfatizam as precariedades das condições da vila, se, por um lado, isso pode ser percebido como algo inerente as reivindicações. Por outro lado, o modo como apresentam suas *demandas* parece evitar que elas sejam conduzidas nos termos em que foram tratadas no âmbito da *experiência habitacional*.

Chamou-me a atenção as raríssimas referências feitas ao *Projeto*, embora alguns tenham participado da comissão mencionada anteriormente. Nem ao menos foi feita menção à ausência das urbanistas na Audiência Pública, prática comum entre *lideranças* quando querem salientar o *desinteresse* ou *falta de comprometimento de autoridades* com as questões em discussão. Além disso, tendo em vista a atuação intensa na região, parece-me pouco provável que as urbanistas não comparecessem a audiência, ou ao menos enviassem um representante, caso houvessem sido convidadas. Diante disso, penso ser plausível sugerir que a ausência das urbanistas não era um acaso. Embora possa não ter sido totalmente consciente, elas também não foram lembradas como *parceiras* na continuidade da *luta*.

No contexto da Audiência, nenhuma das pessoas com quem conversei mencionou que intencionalmente as urbanistas não tivessem sido convidadas. No entanto, ao longo do trabalho de campo, ouvi comentários que apontam para um certo descrédito ou crítica à atuação delas. A presidente da Associação de Moradores da Jasmim, em geral, ao se referir ao projeto, salientava que havia sido um árduo e cansativo trabalho, mas que não ia à frente. É também dela o comentário mais direto em relação ao Projeto na Audiência, ao afirmar que aquele não atendia às reivindicações que eles estavam ali apresentando. Otilia menciona que ela, como outros que ali estão participaram desde a primeira reunião do *Projeto*, empenhavam-se em pensar uma Cachoeira *diferenciada*. Dessa experiência, ela frisa:

A equipe criou, naquela época, o projeto piloto da Jasmim. Só que eu já adianto, assim, que para nós da Jasmim, hoje, aquele projeto é um projeto de primeiro mundo, é um projeto modelo. Hoje a Jasmim precisa não de um projeto modelo, a gente precisa da Jasmim. O direito de poder entrar e sair de dentro da comunidade, que a gente tenha a rua para entrar e sair, que a gente tenha uma luz decente que não viva pegando fogo. Como pega fogo nas redes. É um horror! (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007<sup>129</sup>).

Frente a isso, é possível afirmar que mesmo aqueles que reivindicam a posição de beneficiários das políticas, mediante a exposição de suas precárias condições de vida, agem na seleção de seus interlocutores e constituem suas demandas tendo como referência as experiências anteriores com instâncias do Estado. Além disso, observa-se que também as experiências consideradas sem êxito propiciam o aprendizado necessário para que possam assumir a posição de porta vozes de seus vizinhos.

Os moradores da Jasmim recorreram a Câmara de Vereadores para que estes intercedessem junto aos representantes de órgãos da Prefeitura e do Estado,

---

<sup>129</sup> As citações foram retiradas da gravação feita pela Câmara de Vereadores.

responsáveis pelo fornecimento de alguns dos serviços básicos. Para alguns, trata-se de uma reivindicação baseada numa concepção de direito, constituída a partir do aprendizado em diferentes fóruns institucionais de participação. Salientar-se-á que essa reivindicação de direitos é articulada a outras noções que qualificam os demandantes como passíveis de serem merecedores. A articulação revela tanto o entendimento que certos direitos se efetivam apenas mediante ações de reivindicação, quanto a expectativa de que essas demandas poderão ser mais bem sucedidas, conforme os demandantes apresentem certas qualidades. Ou seja, não está presente uma reivindicação baseada em uma noção abstrata de cidadão ou de universalidade dos direitos. Para outros, tratava-se de comunicar-se com o responsável por decidir a execução das obras.

Esse caso é contrastante com o apresentando adiante, Camélia, no qual se constitui o entendimento de que funcionários da Prefeitura e vereadores pouco poderiam contribuir na resolução de seus problemas. Antes, pelo contrário, constituíam-se como obstáculos. Diante disso, restava-lhes *fazer por si mesmo*.

Buscarei mostrar os diferentes modos como as demandas vão sendo constituídas, alteradas e traduzidas conforme as posições dos agentes. A análise da situação aponta mais uma vez para uma heterogeneidade entre os moradores que pode ser compreendida pelas experiências de atuação política ou não dos moradores.

#### **4.2.3.1 As lideranças comunitárias e os moradores na Câmara de Vereadores**

Em setembro de 2007, foi realizado um evento intitulado Audiência Pública na Câmara de Vereadores<sup>130</sup>. Ela foi realizada a pedido da presidente da Associação de Moradores da Vila Jasmim, Otília, à Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana (Cedecondh), com a solicitação de comparecimento dos representantes do Demhab e da CEEE.

Na reunião estavam presentes alguns vereadores, representantes do órgão municipal da habitação e o representante da Companhia Estadual de Energia Elétrica e alguns moradores da Vila Jasmim, bem como algumas *lideranças comunitárias* de Cachoeira. A ocupação do espaço do Plenário pelas pessoas revelava e reforçava a diferença entre essas posições, condicionadas tanto pela organização espacial da sala, cuja distribuição e os tipos de móveis constituíam três ambientes distintos e interligados na mesma sala, quanto pela auto-representação das pessoas.

---

<sup>130</sup> Tive conhecimento dessa Audiência em função das observações realizadas no Conselho Popular, uma vez que Otília, a presidente da Associação de Moradores da Jasmim, é também uma das coordenadoras do Conselho.

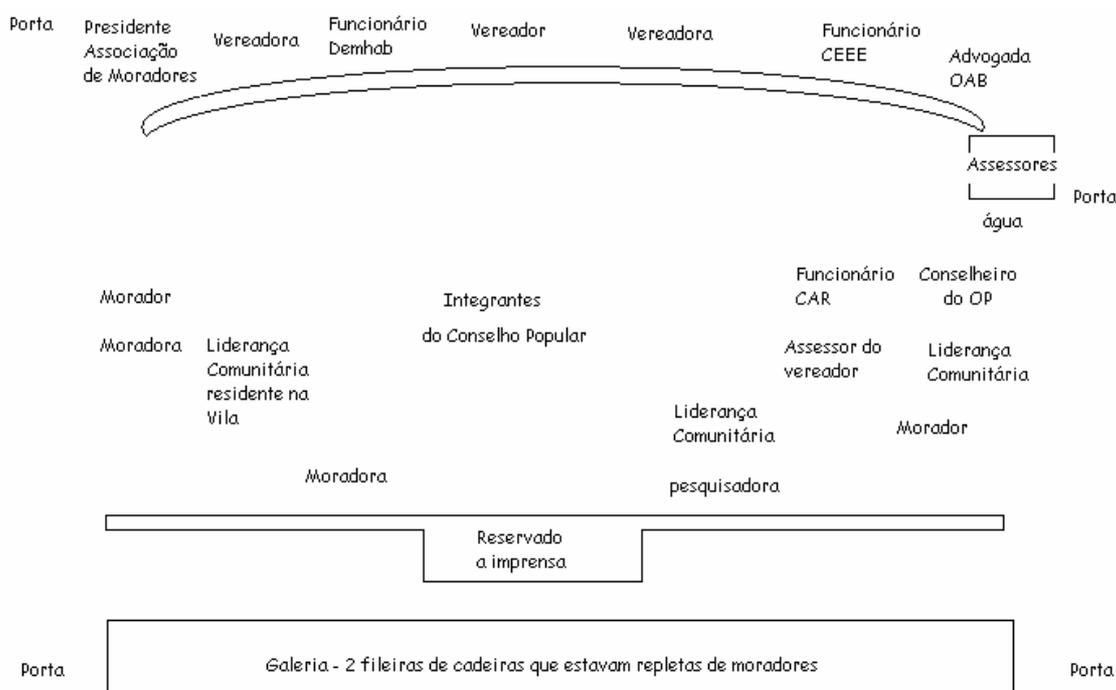
As portas de entrada para o público são duas portas laterais. Dessa entrada, se vê à frente, na posição central, uma bancada em curva sob um tablado, deixando esses participantes em um nível mais alto que os demais. Entre as portas, ficam duas fileiras de cadeiras, destinadas ao público. Entre essas duas áreas, há um conjunto de escrivaninhas fixas, cada uma com duas cadeiras giratórias. Essas duas últimas áreas estão voltadas para a bancada e são separadas entre si por uma pequena mureta, mas não tem qualquer barreira física pelas laterais<sup>131</sup>. Contudo, raros foram os moradores que se instalaram junto às escrivaninhas, permanecendo muitos lugares vagos. Nesse espaço ficaram aqueles que reivindicam e são reconhecidos como *lideranças comunitárias* de Cachoeira: conselheiro do OP, coordenador do Conselho Popular, conselheiro tutelar da região, duas outras *lideranças* que residem na Jasmim e que, no momento, não estão atuando na Associação de Moradores. E ainda poucos moradores que não conseguiram assento nas cadeiras do fundo. Eram aproximadamente umas 40 pessoas moradoras da Jasmim, em sua maioria mulheres, entre 25 e 45 anos. Havia também algumas crianças, as únicas que circulavam pelo espaço e que eram requisitadas por alguns moradores para buscar a água que fora colocada próxima à bancada. Nas portas de entrada, estavam dois seguranças da Câmara.

Enquanto a ocupação do espaço das cadeiras e das escrivaninhas não teve nenhuma orientação explícita, as pessoas que se sentaram à bancada central foram convidadas pelo vereador, presidente da comissão e coordenador da reunião, para compor a mesa. Nessa bancada estavam as pessoas vinculadas a órgãos públicos, a presidente da associação de moradores e a representante da Comissão de Direitos Humanos da OAB, essa última por convite da Comissão. Estas pessoas permaneceram compondo a mesa ao longo de toda a reunião. Além delas, ocuparam lugar à mesa alguns vereadores: dois deles participantes dessa mesma Comissão e, no início da reunião, manifestou-se outra vereadora que reside em Cachoeira, Iracema.

A seguir, objetiva-se analisar as relações estabelecidas entre as pessoas que ocupam estas distintas posições nas quais vão se tecendo formas de compreensão do modo de atuação do Estado (expectativas) e do que se atribui a si e aos demais envolvidos.

---

<sup>131</sup> Diferente é a organização de um outro plenário da Câmara no qual foi realizada a Audiência Pública sobre saúde, na qual há uma portinhola que impossibilita ao público ter acesso à parte onde circulam vereadores e seus assessores.



#### 4.2.3.2 As reivindicações apresentadas pelos moradores

A presidente da Associação de Moradores da Jasmim, Otília, foi quem ocupou a posição de representante dos moradores na composição da Mesa da Audiência<sup>132</sup>. Segundo anunciou o vereador Gustavo (PT), foi quem solicitara que a Comissão realizasse essa Audiência. Diante disso, coube-lhe fazer a exposição da situação considerada problemática e das reivindicações dos moradores aos órgãos estatais no início da atividade.

O relato de Otília foi feito em um tom marcado por moderação e seriedade, que buscava acentuar e sensibilizar acerca da gravidade da situação vivenciada pelos moradores da Jasmim, em função das precárias condições de acesso a serviços básicos. Em uma narrativa que mesclava suas experiências pessoais como *militante e liderança*, registrando sua atuação em prol dos moradores, como os *riscos* sob os quais aqueles moradores estavam submetidos. Ela apresentava as ações empreendidas pelos moradores para resolução dos problemas e solicitava a ação governamental.

Ela afirma repetidamente que a reivindicação central é relativa à instalação da rede elétrica da Vila; e acrescenta também a necessidade de melhoria das ruas. Ambas são mencionadas como fundamentais para garantia da *vida dos moradores*. Ela enfatiza então os *riscos* que os moradores têm corrido, seja porque as ruas atuais não comportam

<sup>132</sup> Nascida em Camaquã, cidade do interior do RS, mudou-se com parte de sua família de origem para Porto Alegre e foi residir no Morro Santana. Depois foram para Cachoeira. Quando casou, foi morar na restinga. Após a separação, voltou para Cachoeira, mas não ficou na mesma vila. Trabalhou com folguista em um restaurante.

o trânsito de ambulâncias, viaturas da polícia ou coleta de lixo, seja porque os incêndios decorrentes da sobrecarga da rede elétrica e sua instalação precária. Reivindicações sintetizadas no *direito de ir e vir*. Outro problema mencionado refere-se aos *riscos* que alguns moradores estão submetidos, uma vez que suas casas estão ameaçadas de serem destruídas pela queda de árvores que teriam suas raízes secas. Acentuava a importância de uma ação preventiva, antes que ocorresse uma *desgraça*.

Os moradores que se manifestaram publicamente reafirmaram as reivindicações e dificuldades apresentadas por Otília, através da apresentação de seus casos, de familiares ou vizinhos. Em todos esses depoimentos, a ênfase era posta sobre as condições de vida dos moradores da Vila, prejudicadas pelas condições adversas da infra-estrutura. Além disso, algumas intervenções tinham a intenção de afirmar a importância de que tais obras atingissem também determinadas ruas; que poderiam não estar sendo contempladas, tendo em vista não estarem tão próximas da área mais densamente povoada da Vila. Eles não problematizavam ser ou não proprietário da terra, nem as condições legais de acesso a terra. Questões fundamentais para os agentes estatais, uma vez que são critérios básicos para que uma ação governamental possa ser planejada naquele local.

#### **4.2.3.3 Das justificativas das reivindicações**

É importante salientar as justificativas que algumas *lideranças* apresentam para fundamentar as reivindicações apresentadas. Elas oferecem elementos para compreendermos o modo como elas percebem atuação do Estado, bem como o que as autoriza a fazer tais reivindicações. A meu ver, a atenção dada para o modo como as reivindicações e suas justificações são formuladas contribuem no entendimento de como a atuação política está sendo vivenciada por esses sujeitos, apresentando matizes nessas experiências.

A ênfase dada por Otília ao *risco* era forma de acentuar a necessidade de tomar as situações descritas como uma *prioridade*, que merecia atenção dos órgãos públicos, no caso específico Demhab e CEEE. Ou seja, mesmo que as reivindicações fossem formuladas em termos de garantia de direitos de *ir e vir* e de *vida*, elas eram reforçadas pelo *risco* que estariam submetidos os moradores, como tentativa de sensibilizar os agentes do Estado e definir as obras pelo caráter emergencial. Otília apropria-se de um termo bastante utilizado nos discursos técnicos e políticos, buscando empregá-lo de forma mais ampla e não apenas aqueles previstos nos documentos oficiais. Algo que surte algum efeito, ao menos no vereador Gustavo, que se empenha para que o

representante do Demhab comprometa-se a ir o quanto antes na Vila para solucionar tais casos que não poderiam esperar a elaboração de projetos.

Outro tipo de argumentação é apresentado por Seu Clóvis, também *liderança* local, mas que, no momento, não atua na Associação de Moradores<sup>133</sup>. Ele leu um texto que havia preparado para ocasião. Uma grande parte de seu texto é dedicado a realçar características que ele julga terem os moradores daquele local; e que legitimam terem o direito de reivindicar o fornecimento dos serviços e obras. Ele também enfatiza os riscos e dificuldades vividas pelos moradores, como fez Otília: *Nossa história é dramática, doída e sofrida*. Porém, ele acrescenta uma série de atributos morais que os tornam aptos a reivindicarem:

Somos uma comunidade operosa e trabalhadora. (...) Perseguida como minoria, mas acima de tudo garbosa, orgulhosa, teimosa, e por que não, arrogante, corajosa e desafiadora. Estamos talhados em cepo, no mais puro cerne do mais legítimo Angelim. (...) Olhamos com esperança o futuro temos nossos ideais, lutamos com denodo, mas, como todos vocês, somos humanos, somos um punhado de filhos, de pais e avós que vivem sobressaltados com os acontecimentos do dia-dia. (...) No nosso meio idealizado com honestidade e honradez, falar nos olhos e com vergonha na cara ainda é comum. (...) Vocês de outros bairros também sofrem com a triste realidade. Reconheço que não é porque somos vileiros e moramos afastados do centro que nos tornamos inferiores a ninguém, muito menos a vocês de melhor condição social e financeira. Somos um povo trabalhador, uma parrelha de indivíduos que a nossa maneira damos parcela de auxílio (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Nesses trechos, observa-se que o texto de Clóvis é destinado a um outro, *vocês*, que ele identifica como sendo os que residem em *outros bairros* e que possuem *melhor condição social e financeira*. Embora afirme que isso constitui uma diferença entre eles, busca estabelecer uma igualdade, seja pela reivindicação de serem reconhecidos como *humanos*, seja por terem famílias que sofrem adversidades. Associa a essa reivindicação, diversas qualidades morais que os moradores da Jasmim seriam portadores e que justificam tal solicitação: por serem trabalhadores, por terem família e pela disposição e correção para enfrentar as adversidades.

Com objetivo de reforçar tais qualidades morais, Seu Clóvis dedica-se a diferenciar os moradores da Jasmim de outros, que também ali residem, mas que são os *traficantes, bandidos e estupradores*. Trata-se de um esforço de afastar-se de estigmas que percebem serem associados a eles: de serem *marginais*. Pude compreender essa argumentação nos termos sugeridos por Machado da Silva e Leite (2004) enquanto um

---

<sup>133</sup> Sentado na lateral, em uma das escrivaninhas fixas, estava afastado de outras *lideranças* e também dos moradores. Posição que revela o distanciamento que tenta manter em relação as pessoas vinculadas ao Conselho Popular e também não estar no momento atuando na Associação de Moradores.

exercício de *limpeza moral*, que pessoas que residem em áreas estigmatizadas empenham-se em fazer com objetivo de serem reconhecidos como sujeitos com direitos, mas também como forma de sensibilizar seus interlocutores dos sofrimentos vividos. Ele afirma:

Temos culpa de termos contato diário com traficante, assaltantes e estupradores? Será que somos culpados pelo crescimento absurdo da violência doméstica? Pela prostituição infantil?”. (...) “Qual seria a escolha mais correta: pagar pedágio ou procurar as forças ditas da ordem e da segurança? Respeitosamente, não me venha dizer que devemos denunciar, que devemos lutar, que, no linguajar inocente das crianças, os ratos [policiais civis] e gambés [policiais militares] estão aí para proteger minha família. Morar em vila tem suas regras, suas leis: eu não vejo nada, não vi, não sei de nada. Covardia? Não, sobrevivência, norma de conduta. Cumpro e minha família não é importunada (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Por fim, o texto de Seu Clóvis também apresenta questões que tensionam explicações sobre a pobreza: primeiro, aqueles que culpabilizam os pobres por todas as mazelas sociais (prostituição infantil, violência doméstica). Segundo, os que culpam aos pobres por sua pobreza: *Qual a culpa por não possuir plano de saúde? Devo ser punido por que não ter dinheiro para pagar convênio médico ou devo acomodar-me e resignar-me enfrentar filas imensas de madrugada e no frio e tirar uma ficha no postinho?* (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Em suma, a partir do depoimento de Seu Clóvis, percebe-se que a defesa por ter direitos é feita a partir de uma complexa argumentação, que busca colocá-los como pessoas de boa moral que vivem sob condições precárias, às quais enfrentam como honestidade e honradez. Ressalta-se a sua tentativa de afastar estigmas que considera serem atribuídos aos pobres. Permeando esses argumentos, há uma defesa da postura de reivindicação e luta, em contraposição à acomodação e resignação.

Procurei resgatar dois tipos de argumentações que são apresentadas pelas *lideranças* para justificar a reivindicação de direitos. Ambos reconhecem que eles têm cometido ilegalidades, como lê seu Clóvis *não somos perfeitos*, mas, como os transgressores de boa vontade descritos por Bourdieu, isso independe de suas vontades ou de uma fraqueza moral e, sobretudo, estão dispostos a se colocar em regra. Seu Clóvis segue:

Quando a CEEE corta nossas ligações clandestinas, quando Dmae também, dizem que é ilegal, que é gato. Mas fazer o quê? Coloque o poste de luz. Coloque água. Queremos pagar. Para morador da vila é gato; para muitos que podem pagar, morador de bairro classificado como burguês, o nome dado é fraude. Eu faço porque não posso pagar... eles fazem por quê? Quando chego cansado do trabalho é difícil tomar banho

quente. (...) A queda de luz é muito grande e queima meus aparelhos e não posso reclamar, pois acreditem ou não, sou consciente de que o que faço não é correto (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Mais uma vez, observa-se o empenho de Seu Clóvis de salientar que a ilegalidade em que os moradores da vila estão submetidos, não se deve a uma falha moral, mas à ausência da regularização do serviço.

Como visto anteriormente, Clóvis empenha-se em salientar tanto as qualidades possuídas para enfrentar a luta, como o estímulo a não assumir uma postura acomodada ou resignada frente aos serviços oferecidos pelo governo. Diante disso, a participação é atributo salientado por Otília e Clóvis, não apenas como estratégia de luta, mas também como algo que legitima o direito de reivindicar.

#### **4.2.3.4 As diferenciações entre moradores e lideranças comunitárias**

Associada à exposição das reivindicações e de sua justificação, Otília menciona outros fóruns e instâncias que já foram percorridos, na tentativa de conseguir os recursos para *melhorias* da Vila. Em sua exposição, Otília enfatiza que há 10 anos vem, junto com outros moradores, participando de diversos fóruns, como o OP e conselhos. Atuando junto ao OP, *conquistaram*, em quatro anos, verbas para a regularização da urbanização da Vila: em 2000, a verba foi destinada para o levantamento topográfico cadastral da Vila Jasmim e foi realizado. Nos anos seguintes, demandaram e conquistaram verbas para os procedimentos de urbanização da Vila Jasmim: em 2001 o valor foi de 275 mil; em 2004 foi de 56 mil e em 2005 foi de 58 mil<sup>134</sup>. Estas últimas três verbas não foram utilizadas. Também participaram das atividades desenvolvidas por técnicos da SPM, junto ao *Projeto*, sendo que, como a Jasmim fica em área de nascente de arroio, houve reuniões específicas para elaboração de uma proposta detalhada para esse local. Além da atuação constante nesses fóruns institucionais, Otília registra também ter ido diretamente aos órgãos para conversar com os responsáveis. Afirma que desde julho do ano anterior tem *buzinado nos ouvidos do Sávio* sobre a importância da arrumação da *luz da Jasmim*. Contudo, embora tenha havido esse engajamento, que se concretizou nas verbas *conquistadas* no OP e na elaboração de um projeto piloto, as obras relativas à urbanização não foram realizadas.

Por uma parte, mencionar essas ações tem como objetivo registrar sua atuação como *liderança* comunitária frente aos demais moradores e também às “autoridades”. Por outra parte, é colocada como justificativa para que se recorra a Câmara de

---

<sup>134</sup> Mais recentemente, conseguiram no OP verbas destinadas a reforma da creche comunitária, que tem convênio com a Prefeitura.

Vereadores na tentativa de conseguir *acelerar* a realização das obras, tendo em vista que as ações anteriores não foram suficientes. Além desses sentidos mais evidentes na apresentação desse percurso, outro aspecto merece ser salientado: tanto no discurso de Otília como de outras *lideranças* que se manifestaram, essa intensa participação é usada como elemento legitimador das reivindicações. Tendo em vista que suas experiências de atuação política ocorrem em um contexto de extrema valorização da participação, eles afirmam terem cumprido sua parte e, por isso, ampliara mais legitimidade na reivindicação. Afirma:

Eu entrei nesse processo do OP em 1997, quando comecei a militar na Jasmim, que era muita mais precária do que é hoje. Comecei a movimentar o pessoal. Com ajuda da vereadora Maristela, que se fez muito presente na comunidade, na época, várias pessoas... não vamos citar, né, melhor não citar muita gente aqui... O importante é que nós tínhamos muitas pessoas que incentivam a participação popular. E, graças a Deus, a Jasmim aprendeu esse método de participação. Hoje, ela [Jasmim] tá cansada, desgastada, porque participou, participou, conquistou, mas não adquiriu o direito de uso do que conquistou (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Seu Clóvis fez ponderações que igualmente apontavam, simultaneamente, para a valorização da participação e de uma *revolta* pelo desrespeito ao que entende como resultado dessa participação:

Não pedimos nada que não seja nosso, queremos nossas conquistas, nos devem isso. A nós pouco interessa qual o partido político que governa a cidade. O resultado de minha luta, das minhas reuniões, muita disputa, está enterrado. Nos dêem o que nos pertence (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Tais afirmações das *lideranças* soam paradoxais: como pensar em algo que é conquistado, mas não se tem acesso? A noção de conquista, a princípio, parece incompatível com a idéia de que não se tem acesso ao que foi conquistado. Contudo, tais afirmações são compreensíveis, quando se leva em conta que foram estimulados para a atuação junto a certos fóruns que tinham como objetivo definir o tema e a área na qual deveriam ser realizadas as ações da Prefeitura. Convém salientar que, conseguir que uma *demanda* seja *gravada* no OP, implica uma atuação em diferentes reuniões que se desenrolam ao longo do ano. Nessas, é fundamental ser capaz de convencer e fazer alianças com outras *lideranças* para que as reivindicações, de uma certa área, sejam consideradas prioritárias, em detrimento de outras. Com diz Seu Clóvis, é uma entre 36 outras vilas que compõem a região.

Embora em alguns momentos demonstrem certo desânimo com a participação, não a desmerecem; ao contrário, ela é que legítima ser um *pouco rude ou agressivo*,

para exigir que *nos dêem o que nos pertence*, como finaliza o texto escrito e lido por Seu Clóvis; ou com diz Otília: adquirir o *direito de uso do que conquistou*. Além disso, apontam que as melhorias atualmente existentes na vila são decorrência de suas ações incansáveis. Assim, Otília afirma que a Jasmim era  *muito mais precária do que é hoje*.

Por parte das *lideranças comunitárias*, recorrer à Câmara de Vereadores tinha como objetivo encontrar aliados que pudessem exercer maior pressão nos órgãos da Prefeitura e do governo do Estado, para que esses colocassem em execução as obras. Algo explicitado por Tiago, um dos coordenadores do Conselho Popular, ao afirmar que a Comissão e a Câmara terão um importante papel: exigir que a Prefeitura *saia dos projetos e passe para a execução*. Ou seja, que se encerre o que percebe como a postergação das obras em função da ausência de projetos e de recursos.

Já os demais moradores, que foram mobilizados por tais *lideranças* para se fazerem presentes na Audiência, mostram-se menos familiarizados com tais mecanismos e atribuições de cada órgão. Aproveitam então para expor situações pessoais na expectativa de que o vereador as resolva. Isso pode ser visualizado na intervenção de Dona Terezinha, uma das senhoras que estava sentada ao fundo:

Seu Cláudio, eu não sei se é com o senhor ou com senhor do Demhab... É que a minha casa é uma das atingidas pela árvore que a Dona Otília falou. Não é uma, são duas. A gente já chamou bombeiros no local. Eles mandaram nós sair das casas, demolir a casa, derrubar a árvore e construir a casa de volta. Não é correto. Chamamos a área de risco [sic], ninguém apareceu. Tá lá a árvore, se der vento, ela vai desmoronar duas ou três casa. Ninguém faz nada. É isso que eu tô... como vocês falaram... Eu tô relatando... Dona Otília é uma prova: eu cansei de bater na porta dela, pedir ajuda porque... (...) Os bombeiros foram, mandaram sair da casa, demolir a casa e fazer de novo. Pô, nós somos pobres, da onde vamos conseguir fazer uma casa? Quase ninguém trabalha... a vizinha lá também, a menina ali ô [aponta para alguém sentada ao fundo]. A casa dela é a primeira a ser atingida... É isso que eu tô... e agora? Quem é que faz isso? Agora, não sei se trata-se com o senhor? É isso que eu tô... Só ficam de voltar no local... até agora ninguém voltou (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Pode-se estabelecer aproximações e diferenciações entre os modos de Otília e de Dona Terezinha se manifestarem. Três aspectos são comuns ao modo como apresentam suas demandas: empenham-se para sensibilizar seus interlocutores para as dificuldades vivenciadas; salientam as tentativas parciais ou totalmente frustradas para solucionar os problemas; questionam as soluções apresentadas e apontam a expectativa de que algum órgão público atue na solução do problema. Ambas buscam garantir a veracidade de seus relatos, por meio da indicação de testemunhas ou “provas”, afastando a suspeita de que estariam *dramatizando* a situação.

Contudo, há também diferenças em seus relatos que podem ser atribuídas às experiências acumuladas por Otília em diversos fóruns e instâncias de participação comunitária ou institucionalizada junto ao poder público. Otília não faz reivindicações em seu próprio nome e fala em nome da Jasmim, constituída como uma totalidade, que age e sente de forma homogênea: *E graças a Deus a Jasmim aprendeu esse método de participação. A Jasmim está cansada, desgastada.* Por essa experiência, Otília está familiarizada com a linguagem técnica e administrativa que estrutura as falas e documentos dos representantes técnicos. Diferente, por exemplo, de um senhor que tenta explicar que reside em uma área mais distante de Otília, mas que espera que seja reconhecido como parte da Jasmim: *a gente adquiriu o direito de posse, inclusive existe um processo de usucampeão. O proprietário vendeu o direito de posse.* Ou mesmo o depoimento de Dona Terezinha que diz ter chamado a *área de risco*<sup>135</sup>, talvez referindo-se ao órgão que atua em situações de calamidade (comumente categorizada como defesa civil). Em função dessa experiência, Otília também se antecipa às críticas e se posiciona frente ao que sabe que pode vir a ser questionado (por exemplo, a defesa da preservação ambiental).

Enquanto as *lideranças* têm a expectativa de que o vereador atue no sentido de pressionar e fiscalizar as ações dos órgãos municipais e estaduais, essa moradora parecia estar querendo identificar a quem ela deve se dirigir para que tome uma providência em relação ao risco da queda da árvore destruir sua casa e dos vizinhos. Otília não tem dúvida que é ao representante do Demhab que precisa se dirigir: afirma que tem *buzinado no ouvido dele*, ou que ele já está cansado de ouvi-la, mas ele vai entender que ela continuará fazendo isso.

Saliento, a seguir, que essas diferenciações entre os moradores e as *lideranças comunitárias* são constituídas e reforçadas pelas e nas relações estabelecidas com os agentes do Estado. Assim, no próximo tópico, busco salientar aspectos da atuação do vereador que preside a Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana, da Câmara de Vereadores e coordenou a atividade.

---

<sup>135</sup> Certamente há uma lógica no uso desses termos que, mais do que expressar mera ignorância, pode indicar um outro entendimento daquilo que é compreendido na conversa com funcionários da Prefeitura. Eu não conversei com Dona Terezinha e Seu José, mas por outras conversas que tive sobre o tema, pode-se entender que essa seqüência de termos utilizados para falar da posse da área se deve a esse misto de compreensões sobre o que se entende como sendo propriedade e aquilo que são as classificações burocráticas. Mesmo que não tenha existido uma documentação formal sobre compra e venda, em muitos casos, há uma transação econômica que faz com que, em algum nível (pode não ser com o proprietário formal, mas de quem ocupava a área antes), se tenha pago algo pelo lugar que reside: assim tem-se uma situação em que o “proprietário vendeu o direito de posse”.

#### 4.2.4 Vereador: tradução e legitimação das reivindicações

As diferenças entre as formas de atuar e das expectativas entre as *lideranças comunitárias* e os demais moradores, apresentadas acima, são acentuadas pelas intervenções do vereador Gustavo (PT). De forma cuidadosa para que as declarações dos moradores não fossem vistas como descartadas, imbuía-se de uma função pedagógica explicitando as atribuições de cada órgão e, com isso, também atuava na definição de quais e como as demandas deviam ser formuladas. Por consequência, legitima uma forma de atuação da política comunitária, que, no caso, correspondia a assumida por Otília. Assim, o vereador, por sua vez, ao longo da reunião, fazia ponderações no sentido de explicitar quais eram as atribuições da Câmara e dos demais órgãos estatais. Desde o início, explicita que a reunião tem por objetivo registrar as situações, de modo que possam a vir se tornar alvo de intervenção do governo, bem como definir uma *agenda* para dar continuidade aos trabalhos. Assim, assume a intermediação da relação entre moradores e os agentes que lá estão em nome dos órgãos estatais. Frente à situação exposta por Dona Terezinha, citada anteriormente, ele se manifesta da seguinte forma:

Obrigada, Terezinha. Terezinha faz o registro aqui, na verdade, sobre o seu problema pontual, está na... como área de risco. Temos que tratar um capítulo sobre a área de risco. (...) Terezinha como é que funciona: nós somos aqui o legislativo. Nós estamos convocando essa reunião, para que os temas venham para mesa, para que nós possamos construir o calendário. E a responsabilidade pela execução de todos os trabalhos é do poder público: a Prefeitura, nesse caso o Demhab, associado no caso do Estado à CEEE, que é a energia elétrica, associado aos outros órgãos do município como água, esgoto, assim por diante, a pavimentação. A representação aqui oficial... nós temos dois poderes aqui: os vereadores e o executivo. (...) Depois passa para Maria [assessora] o seu endereço, anotado direitinho da sua casa para a gente repassar ao representante do Demhab (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Após a fala de outras pessoas, pedindo que se executassem obras como pavimentação, abertura de rua, Gustavo explicita novamente os papéis dos órgãos:

Dona Sônia, nós vereadores não fazemos obra nenhuma. Nós construímos a legislação e fiscalizamos. Por isso tá Prefeitura aqui, tá a CEEE... para saber da agenda, do calendário deles... quando vão entrar, por onde vão entrar... A reunião tá servindo para isso... tudo que foi dito pelas lideranças aqui hoje... (Câmara de Vereadores, 4 de setembro de 2007).

Saliento que a atuação do vereador Gustavo aponta a existência de diferenças entre as intervenções que são feitas tanto por classificar as reivindicações e situações apresentadas, quanto por legitimar uma forma de atuação e de participação.

À medida que as pessoas se manifestavam, o vereador Gustavo fazia ponderações que ressaltavam aspectos que estava sendo ditos, fazendo distinções ou aproximações entre os casos relatados. Trata-se de uma ação que busca situar os casos apresentados no interior de uma linguagem própria ao Estado, que possibilite intervenções governamentais, apontando procedimentos administrativos e inserção em projetos políticos. No caso, ele se refere à “reforma urbana”. Assim, após a exposição inicial de Otilia e antes da intervenção do representante do Demhab, ele afirma: “quando se trata de regularização fundiária são feitas três perguntas básicas. Nós sempre fazemos a título de informar a todos e ficar registrado”: tamanho da área, o número de famílias e a origem da área (pública ou privada). Salaria que são informações coletadas junto à *comunidade* e ao *órgão público* para confrontá-las e registrá-las.

Otilia não dispunha no momento de tais informações, respondeu vagamente que eram três matrículas diferentes e aproximadamente 1000 famílias. Já Sávio, o representante do Demhab, apresentou informações que respondiam às questões do vereador. Os procedimentos estatais são condicionados a tais informações: há legislações específicas acerca do oferecimento dos serviços e bens públicos, conforme período de ocupação e origem da terra. Para os moradores, tais informações não eram relevantes no momento: eles não problematizaram em nenhum momento o direito de propriedade ou de posse das áreas. Apenas João menciona tal situação, jogando com termos técnicos reapropriados, com a intenção de marcar que tem direito a estar lá. Há uma tentativa de sensibilizar os agentes estatais em relação as dificuldades enfrentadas por eles, que, para alguns, estão assentados no entendimento que isso foi algo conquistado pela participação ativa; enquanto que para outros, o que é acentuado é a condição de pobreza.

O vereador diferenciou três situações a serem enfrentadas: 1. dos moradores que estão em área pública em período anterior ao Estatuto da Cidade, que tem então garantido o direito de permanência do lugar; 2. uma parte dos moradores reside em área que não é do município; 3. as situações de risco (em função das árvores).

Enquanto os moradores descreviam o problema a partir das condições de vida na área, o vereador manifestava-se ressaltando a inexistência de impedimentos legais quanto à posse da área para realização das obras.

Em alguma medida, o discurso de Gustavo é próximo ao das urbanistas da SPM, marcando procedimentos básicos para que a atuação governamental se faça: através do processo de regularização fundiária. Creio que a ênfase posta por Otilia de que a reivindicação central era a luz, tinha como tentativa afastar-se justamente dessas

infinidades de condicionantes e exigências que se colocam a partir da perspectiva estatal de atuação.

#### **4.2.5 Dos acordos e dos impedimentos apresentados pelos responsáveis pela execução**

Diferente da atuação das urbanistas da SPM, apresentadas anteriormente, que valorizavam as regulamentações legais e administrativas e agiam de modo que as *demandas* dos moradores estivessem em conformidade tais normas; os agentes do Estado, presentes na audiência, representantes de órgãos estatais responsáveis pela viabilização da execução das obras necessárias para o fornecimento de energia elétrica, manifestavam-se seu apoio as reivindicações dos moradores, no entanto, salientavam a existência de impedimentos para atendê-las.

Ronaldo, representante da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) manifestou-se de forma sintética. Basicamente, saudou a demonstração de interesse dos moradores em pagarem pela energia utilizada, mas salientou a existência de exigências legais e administrativas que deviam ser atendidas, como a elaboração de projetos para instalação da rede.

Sávio, representante do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), instância responsável pela implementação da política habitacional para a população de baixa renda, foi obrigado a manifestar-se diversas vezes uma vez que as *lideranças* e o vereador dirigiam a ele questionamentos e faziam *cobranças*.

Em termos gerais, pode-se afirmar que as colocações de Sávio não questionam ou rejeitam as reivindicações dos moradores da Jasmim. Porém, apresentam dificuldades na sua execução. Inicialmente, ele apresenta informações que contrariariam a disponibilidade de recursos para a realização das obras. Posteriormente, aponta dificuldades para elaboração do projeto em função de limites do próprio Departamento e pelas características geográficas da área. Mesmo assim, afirma haver disponibilidade por parte da Prefeitura para realização das obras.

Ele apresentou alguns argumentos para que as obras até o momento não tivessem sido realizadas. Em primeiro lugar, menciona que os engenheiros do Demhab avaliaram que as verbas conquistadas no OP são insuficientes em função de características da área: ser rochosa e com declives acentuadas. Enfatiza que se trata da avaliação de *funcionários efetivos*, em contraposição à sua posição, que seria de *passageiro*. Nesse sentido, trataria-se de uma avaliação técnica e não uma decisão política tomada pelo governo.

Em segundo lugar, afirma que não há verbas previstas através do OP para urbanização da Jasmim. Explica que, em 2005, no início do atual mandato, o governo propôs ao Conselho do Orçamento Participativo (COP)<sup>136</sup> um debate sobre medidas a serem tomadas em função da existência de *obras atrasadas*, ou seja, obras que haviam sido *gravadas no Plano de Investimentos (PI)*, mas que não teriam sido realizadas. Os conselheiros tinham como opção *resgatar* demandas dos PI anteriores ou priorizar novas demandas, ou ainda uma mescla das duas<sup>137</sup>. Segundo Sávio, nesse processo, as verbas destinadas a Jasmim não teriam sido *resgatadas*. Assim, ele também responsabilizava os conselheiros do OP pela não realização das obras.

Ambos os argumentos apontam que os motivos da não realização das obras eram independentes do governo, tendo em vista uma avaliação técnica e a uma definição dos conselheiros. Mesmo assim, Sávio afirma que há um empenho por parte dos funcionários do Demhab e da CEEE para viabilizar a obra, que, inclusive, já teriam realizado reuniões. Ele esmiúça as dificuldades existentes nos órgãos, como excesso de trabalho e poucos funcionários, bem como os obstáculos geográficos da área. Ao mesmo tempo em que apresentava os limites para o atendimento das reivindicações, ele parabenizava os moradores e a Câmara pela iniciativa de realizar a audiência e também pela participação da *comunidade para pressionar o Poder Público*. Conclui: *voltamos para o Demhab com tarefa de casa*.

Há diferenças nos modos de atuação dos agentes do Estado: embora todos precisem agir com algum nível de conformidade com as regulações legais e administrativas, alguns marcam o aspecto restritivo e impossibilitador de ações consideradas adequadas; outros consideram como a garantia de direitos e de continuidade das ações propostas.

Em termos gerais, uma parte do debate pode ser sintetizado pela constituição de uma polaridade entre os envolvidos na reunião, gravitada em torno da tensão entre elaboração de projetos *versus* execução. Em diferentes manifestações das pessoas que estavam como representantes dos moradores, ressaltava-se a importância de que ali fosse acordada a execução de obras por parte de órgãos estatais. Já os representantes dos

---

<sup>136</sup> Segundo o Regimento Interno do OP, o COP é a instância que reúne os conselheiros eleitos de todas as regiões da cidade e também das Comissões Temáticas.

<sup>137</sup> No site da Prefeitura, estas obras constam como “em andamento”. Nas atas do COP, há duas reuniões em que há referências ao debate sobre “obras atrasadas do OP”. Na ata Conselho do Orçamento Participativo do dia 25 de agosto de 2005, cuja pauta era os Planos de Investimentos atrasados, é apresentado pelo Secretário Substituto da Governança Solidária Local, o Sr. Proença, que, em função de existirem *demandas atrasadas* dos anos anteriores e não dispor de recursos para executar todas, cada região deveria definir quais as obras atrasadas seriam *resgatadas*, ou seja, selecionadas para serem executadas.

órgãos estatais, vinculados ao executivo, acentuavam a importância e ou necessidade da elaboração de projetos condizentes tanto com a legislação, quanto com a especificidade geográfica do local. Nesse sentido, não havia explicitamente uma rejeição às reivindicações apresentadas, porém eram salientados aspectos restritivos para que fossem atendidas.

Entre os moradores que se manifestaram publicamente, havia uma crítica recorrente às explicações dos agentes estatais, sobretudo, opunham-se à exigência de elaboração de projetos como pré-requisito no processo que tornaria viável a implementação dos serviços na Vila. Em geral, associa-se essa oposição entre projeto e execução a uma série de outras polaridades, como planejamento a longo prazo *versus* imediatismo. Contudo, no caso aqui analisado, a rejeição à idéia de projeto é decorrência de experiências anteriores, em que se concordou com a elaboração dos projetos e se engajou nesse processo, mas, com o passar do tempo, percebeu-se que o projeto não teria sido suficiente.

### **4.3 Caso da Vila Camélia: evitando a atuação do Estado**

A situação que será descrita baseia-se na observação de duas reuniões realizadas no Centro Administrativo Regional (CAR) de Cachoeira, entre moradores de uma área denominada Camélia, a advogada por eles contratada e funcionários da Prefeitura. Também conversei com a presidente da Associação de Moradores e alguns moradores.

As pessoas que na condição de moradores participavam da reunião, residem em uma área sob a qual havia sido expedido um *mandado de despejo*, por se tratar de uma área de propriedade privada. Após tomarem conhecimento da possibilidade de serem despejados, uma série de ações foi desencadeada pelos moradores, visando a sua permanência no local. Algumas ações foram iniciativas individuais e outras foram combinadas em reuniões entre os moradores. Contudo, até aquele momento, havia divergências ou dúvidas em relação às melhores medidas a serem adotadas. Inicialmente, essas ações consistiram em procurar pessoas que se supunha que pudessem contribuir para evitar a execução do mandato de despejo. Nessas conversas, eles receberam orientações diferenciadas, o que provocava ou acentuava, por sua vez, divergências entre os moradores. Eles entraram em contato com advogados, com o proprietário da área e ainda com funcionários da Prefeitura. Nesse sentido, a constituição do grupo de moradores foi reforçada, pelo mandado de despejo, bem como pelas reuniões e trocas de informações entre os moradores quanto às medidas possíveis a serem tomadas e dos contatos estabelecidos com outros agentes.

Não disponho de informações acerca da história dessa ocupação. Através dos dados obtidos nas reuniões, sabe-se que, em algum período anterior, foram tomadas algumas providências em relação à área. Por exemplo, outro advogado já fora contratado; os moradores dispunham de um mapa topográfico da área e já havia sido constituída uma Associação de Moradores. A data mais precisa que disponho é do início do processo judicial, que é de 2002, conforme consta na capa do documento<sup>138</sup>. Na reunião, foi mencionado que há em torno de 39 famílias residindo nessa área. Pelas conversas com os moradores que foram à reunião, soube que há uma variação no tempo de moradia no local. Por exemplo, conversei com uma senhora que *comprara* sua casa no ano anterior; já a atual presidente da Associação de Moradores reside na área há três anos. Pela data do processo, sabe-se que as ocupações ocorram pelo menos a 5 anos.

Os participantes da reunião pareciam estar focados apenas nas ações necessárias naquele momento, tendo em vista a proximidade do possível despejo. Tal atitude é contrastante com outras que acompanhei, também relativas a despejo ou reivindicações de melhorias para uma vila, em que as *lideranças* enfatizavam as ações anteriores deles ou de agentes do Poder Público. Algumas vezes isso é feito mais como valorização do tempo, seja das reivindicações, seja da não resolução dos *problemas*, do que propriamente pelas ações empreendidas. Ou seja, a dimensão temporal ou histórica é usada como mais um elemento que pode dar legitimidade para as ações. No caso da Camélia, parece-me que, ao menos em parte, não se referir às ações anteriores é uma tentativa de afastar-se ou de ocultar ações que não são consideradas bem sucedidas.

As reuniões que observei ocorreram em abril de 2007, por incentivo das urbanistas, as mesmas mencionadas anteriormente, após terem sido informados pelo Coordenador do Centro Administrativo Regional (CAR) que estava havendo uma negociação entre os moradores e o proprietário da área. Este, por sua vez, soubera das mobilizações, quando foi procurado por um morador para obter informações sobre procedimentos cabíveis.

Os funcionários da Prefeitura que estavam presentes na reunião têm vínculos empregatícios, cargos e funções distintas. Estavam as duas urbanistas, que ocuparam uma posição central na reunião: tanto por terem solicitado a reunião, quanto por colocarem questionamentos e por fornecerem informações.

Naquele momento, a posição de coordenador do CAR era ocupada por Seu Décio, morador do bairro há 15 anos. Já foi conselheiro do Orçamento Participativo e

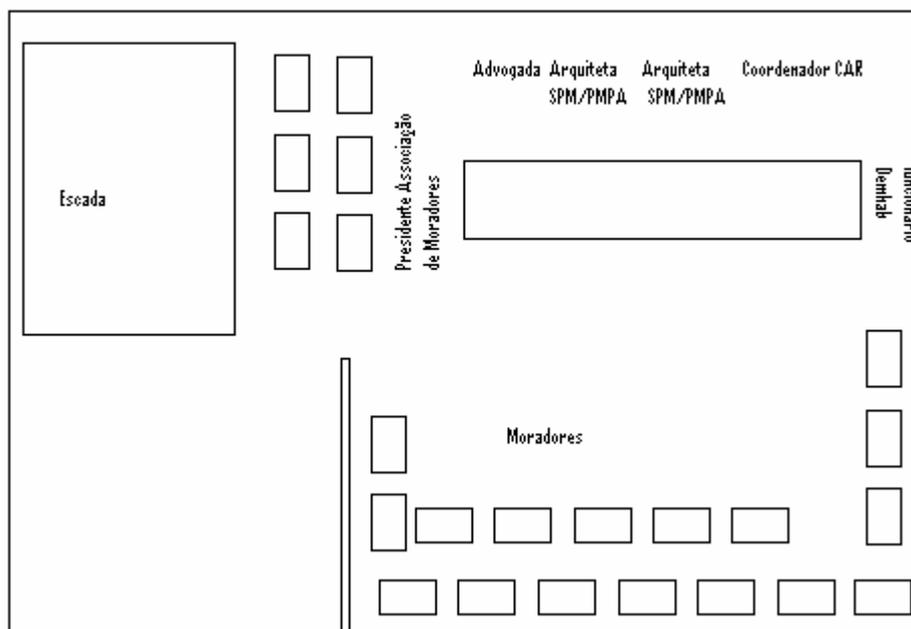
---

<sup>138</sup> O processo foi levado pela advogada na segunda reunião. Eu apenas o olhei enquanto Seu Wilson, recepcionista do CAR, o folheava.

atuou na Associação de Moradores da Vila Orquídea , envolvendo-se também com o processo de regularização daquela área. Esse cargo é ocupado por indicação política, cargo de confiança. Ele foi o responsável por intermediar o contato entre as urbanistas e os moradores. Durante as reuniões, sua atuação restringiu-se à abertura e encerramento das atividades. Contudo, em outras conversas, mostrou-se estar a par das questões em debate, bem como ter entrado em contato com moradores e com o proprietário da área.

Ainda estava presente na primeira reunião, um funcionário do Demhab, que não se manifestou, mas tomou notas. Cabe ainda mencionar a presença de Seu Wilson, que embora não tenha participado das reuniões, cumpriu o papel de recepcionista dos participantes, quando chegaram ao CAR. E não se furtou de estimulá-los a manter a postura que considerava adequada na reunião. Ele também ocupa um cargo de confiança.

Por fim, estava na reunião uma advogada contratada pelos moradores, pelo valor de 6000 reais. Ela afirmou ter sido informada sobre a primeira reunião naquele mesmo dia e sem saber o que seria discutido.



#### 4.3.1 Prefeitura: ajuda ou problema?

A solicitação da reunião pelos técnicos foi possível porque alguns moradores foram requerer apoio e informações sobre o modo de resolver a ameaça de execução de um mandado de despejo, junto ao CAR. Tal iniciativa, tomada por alguns moradores, é criticada pela presidente da Associação de Moradores, Dona Janete, por considerar que

isso apenas traria mais problemas<sup>139</sup>. Avaliação que se acentuava no andamento dessas conversas e foi sendo compartilhada por outros moradores. Embora a busca por apoio e informações junto aos órgãos da Prefeitura indique que essa era uma alternativa considerada possível para alguns moradores, essa posição foi sendo preterida.

Ainda que não existisse consenso entre os moradores sobre ser uma “boa decisão” ter contatado a Prefeitura e não ter havido um requerimento formal exigindo o comparecimento à reunião, a presidente e os moradores sentiram-se obrigados a comparecer, como se observa pelo alto número de participantes: havia aproximadamente umas 25 pessoas<sup>140</sup>.

A apreensão que envolvia esse encontro pode ser visualizada nos gestos e comentários das pessoas que aguardavam a reunião. Em uma manhã cinzenta e de chuva fina, as pessoas que chegavam ao CAR para participar da reunião eram recebidas de forma bastante calorosa por Seu Wilson, responsável pelas atividades de recepção do CAR. De forma entusiasmada, chamava-as de *amadas* e de *queridos*, convidando-as a entrarem e subirem para o lugar no qual aconteceria a reunião. Junto a essa “acolhedora” recepção, ele fazia comentários estimulando os a terem a postura que considerava adequada naquela reunião. Sugere que subam para irem se *reunindo* e *organizando*; que *desabafem* antes da reunião. Tal recepção era recebida pelos moradores com um misto de silêncio e cautela, de espanto e de suspeita.

A atitude de Seu Wilson para tentar amenizar a tensão, acabava por revelá-la. Ele se imbuía do papel de estimular a postura que considerava mais adequada para o que viria posteriormente. Aos que ficavam pela frente do CAR, ele seguia pronunciando seus conselhos: a uma mulher que parara ali para acabar seu cigarro, ele é mais contundente e afirma que *é importante deixar a metralhadora de lado*. Explica-se dizendo que *isso não significa se deixar levar por qualquer coisa, mas é preciso aprender a negociar*. Olha firmemente e diz que ela não deve esquecer essa palavra *negociação*. Como os demais, a mulher apenas o olha de forma séria, sem esboçar reação nítida que manifestasse estar de acordo ou não com ele.

As pessoas aguardavam a reunião no segundo andar, em uma sala que tinha uma longa mesa ao centro e em sua frente, duas fileiras de cadeiras próximas à parede. Algumas conversavam em um tom de voz baixo. Essas conversas eram interrompidas quando se ouvia alguém subindo a escada ou algum barulho de carro. A cada barulho de carro no pátio do CAR, alguém se levantava e ia até à janela sob os olhares atentos de

---

<sup>139</sup> Avaliação que talvez seja posterior ao ocorrido ou no seu desenrolar.

<sup>140</sup> Entre elas era evidente o predomínio de mulheres, entre 20 e 40 anos e duas senhoras com mais idade. Havia cinco homens, sendo que dois aparentavam ter mais de 50 e outros próximo aos 20 anos.

todos. Era nítida uma certa apreensão com a espera. Ao menos três vezes foi anunciado que *elas chegaram*. Frente à notícia, observava-se as pessoas arrumando-se nas cadeiras, colocando-as alinhadas para frente e ficando em silêncio. Passado um tempo, em que a espera continuava, as pessoas voltavam a conversar. Em um momento, alguém afirma que *ela chegou, mas não subiu*. Uma mulher sugere descer e é contida por Dona Janete, a presidente da Associação de Moradores, que, em tom de voz ríspido, diz que *a reunião é aqui em cima*. O uso dos pronomes pessoais parecia ser suficiente para o entendimento mútuo de quem eram *elas* ou *ela*. A apreensão marcava a espera de qualquer um dos possíveis interlocutores que viessem àquele encontro, fossem as urbanistas da SPM ou a advogada contratada por eles. Alguns ainda consideravam possível a presença do proprietário, que não compareceu.

Passado cerca de trinta minutos, ouve-se pessoas deslocando-se na escada e conversando. Novamente as pessoas aprumam-se nas cadeiras. Sem um procedimento formal, as pessoas que eram aguardadas sentam-se à mesa: na direita ficam aquelas vinculadas a Prefeitura e na esquerda, a advogada e a representante da Associação de Moradores.

#### **4.3.2 As urbanistas e os esclarecimentos das regulamentações**

As urbanistas apresentaram dois motivos para a realização da reunião: um se referia à solicitação de “esclarecimentos” acerca de aspectos administrativos e jurídicos da compra da área; e o outro ao fornecimento de informações acerca das restrições legais da área na qual residiam, tendo em vista se tratar de área próxima a arroios, sendo definida por legislação federal como de *preservação permanente*.

A partir de dados que constavam no processo judicial movido pelo proprietário para reintegração de posse, elas apontavam a possibilidade de haver inconsistências entre os números de matrículas e a área atualmente ocupada pelos moradores. E também sugeriam que a negociação estava sendo feita com uma pessoa, quando a área podia ter mais de um proprietário. Com esses questionamentos, além das respostas objetivas, parece-me que seria adequado afirmar que as urbanistas procuravam alguma brecha que possibilitasse o adiamento do processo de compra e venda que estava sendo realizado. Em um momento, uma delas torna isso mais explícito, ao interrogar acerca da possibilidade de pedir uma prorrogação no processo para precisar as informações. Associada a isso, outra sugestão é feita: que os moradores negociem assim outra área com o proprietário sem restrições legais para residência, ou seja, que não fosse *área de preservação permanente*.

Mesmo reconhecendo que, naquele momento, em que se negociava a compra e venda de uma área particular, a Prefeitura não seria uma parte diretamente envolvida, as colocações das urbanistas tinham a intenção de alertar que os problemas dos moradores não seriam finalizados com a compra da área, por ser considerada de *preservação permanente*. Assim, faziam referência à existência de leis federais e de ações do Ministério Público contra eles, porque já haviam *desmatado* a área.

Associado a isso, enfatizaram que, sendo *área de preservação permanente*, não seria possível a *regularização fundiária*. Com isso, os moradores não teriam direito a serviços básicos, como água e luz.

#### **4.3.3 A advogada e o mandado de despejo**

A postura adotada pela advogada, inicialmente, foi de desqualificar as suspeitas apresentadas pelas urbanistas em relação à inadequação dos procedimentos burocráticos, usando como argumento básico a idéia de que, como tais informações (matrículas e proprietário) constavam no processo, isso significava que tinham sua veracidade legitimada pelo juiz. Frente à insistência da questão e da reação dos moradores, sugere a marcação de nova reunião em que traria o processo.

Paralelamente, ela se empenha em definir o que considerava ser o problema central a ser enfrentado: evitar a execução do mandado de despejo. Salientava que todos os trâmites possíveis para adiamento já haviam sido utilizados pelo advogado anterior, sendo que agora, ou eles compravam a área ou eles teriam que sair. De forma contundente, afirmou que o proprietário não tinha interesse em vender outra área.

Enquanto as urbanistas da Prefeitura referiam-se à área como de *preservação permanente*, a advogada referia-se à *área de risco* e acrescentava que, após a compra, a Prefeitura não poderia apenas retirá-los dali, sem oferecer novo local para residência.

Quanto à *regularização fundiária*, a advogada acentuava as dimensões jurídicas que envolvia a aquisição da área. Também reconhecia que ficariam pendências relativas a isso, até os moradores terem recursos financeiros para o encaminhamento dos documentos para o registro do imóvel, algo ao qual não havia sido contratada para fazer.

Frente à reação negativa dos moradores, ao ser afirmado que não teriam direito a água e luz, ela acentuava sua qualidade de *invasores* e de não terem recursos financeiros para ter acesso a uma área que contasse com tais recursos mínimos. Diante disso, sua responsabilidade consistia em liberá-los das medidas judiciais de reintegração de posse, para alçá-los à posição dos que recebem intervenções da Prefeitura por serem moradores de baixa renda em áreas irregulares.

Com isso, salienta-se que duas perspectivas distintas estavam sendo apresentadas quanto ao que estava sendo considerado como o *problema* a ser enfrentando e a sua possível *solução*. Isso se tornava claro quando as funcionárias da Prefeitura e a advogada iniciavam suas colocações dizendo: *o papel da prefeitura, o meu papel enquanto advogada*. Para as urbanistas, responsáveis pelo planejamento e pela fiscalização do uso do espaço, tratava-se de procurar alternativas para que os moradores não permanecessem residindo em uma área considerada imprópria. Já para a advogada, tratava-se de agir para que o mandado de despejo não fosse executado. Para isso, orientava os moradores que a solução seria a compra da área e elaborava o contrato de compra e venda que deveria ser assinado entre o proprietário e atuais moradores, antes da data de efetivação do despejo.

Quanto às soluções, as urbanistas e a advogada referiam-se à *regularização fundiária*. Contudo, uma análise mais atenta indica usos distintos desse termo. Enquanto a advogada enfatizava a dimensão legal e os procedimentos cartoriais para registro da propriedade da terra; as urbanistas enfatizavam que esse termo deveria ser entendido de forma mais ampla, levando em conta também restrições ambientais e urbanísticas para ocupação da área, o que é traduzido aos moradores como parte do processo que poderia garantir acesso à infra-estrutura e serviços básicos, caso não houvesse restrições legais à área.

#### **4.3.4 Os moradores**

O debate entre as urbanistas e a advogada era acompanhado de forma concentrada pelos moradores. Conforme ele transcorria, alguns se manifestavam: ora encaminhando questões para as urbanistas, ora exigindo da advogada que desse respostas mais diretas aos questionamento das primeiras.

As questões elaboradas pelas urbanistas acerca de uma possível inconsistência das informações relativas à propriedade e ao proprietário provocaram efeitos em alguns moradores: primeiro acentuou ou explicitou uma desconfiança em relação à lisura do negócio que estava sendo feito, bem como revelou uma desconfiança em relação à advogada, que não estaria dando a importância esperada ao caso deles. Com isso, foi possível perceber a existência de divergências ou conflitos entre moradores, que não pareciam ter a mesma confiança que a presidente da associação de moradores na advogada e na negociação com o proprietário.

Maior impacto causaram as colocações das funcionárias da Prefeitura, ao informarem que, em função de ser área de *preservação permanente*, não seria possível haver *regularização fundiária*. Com isso, os moradores não teriam acesso à infraestrutura e serviços básicos. Uma jovem mulher questiona as urbanistas: *se eles comprarem, eles vão poder ter água e luz?*. A técnica responde de forma direta e seca: *não*. Isso causa um certo alvoroço entre os moradores, que falam todos juntos; e a moça, já mais ansiosa, tenta reformular a pergunta, incorporando o que está sendo dito pelos demais: questiona se ela ligar para o Dmae e CEEE poderá pedir a instalação de água e luz. Obtém novamente uma resposta negativa.

Tal informação é recebida com surpresa e apreensão pelos moradores. A presidente da Associação de Moradores, que parecia querer encerrar aquelas manifestações com os olhos, afirma: *Como em tudo, nós vamos fazer por nós, sem esperar que a Prefeitura coloque água e luz*. Em meio a essas conversas, uma das urbanistas afirma, sem muita ênfase, que, como em outras áreas irregulares, eles poderão conseguir uma instalação emergencial, mas terá um caráter provisório. Já a advogada, que se irritara com as manifestações dos moradores, diz: *Vocês são invasores! Não podem querer pagar 750 reais e ter tudo certinho. Se querem água, luz, asfalto, tem que fazer como eu, comprar num lugar regularizado*.

A situação descrita aponta para a existência de divergências e inquietações entre os moradores: tanto em relação à lisura das negociações da área com o proprietário; quanto da compra da área como estratégia para resolver seus problemas. Por parte de alguns moradores, havia o entendimento de que a falta de regularização se devia ao fato de não terem comprado suas casas do proprietário legal da área, situação que supunham que seria resolvida com a atual negociação. Nesse sentido, supunham que após a realização da compra através de procedimentos legais, eles teriam direito ao fornecimento regular de água e de luz.

Ao mesmo tempo em que havia apreensão e receio em relação aos funcionários da Prefeitura, ao longo da reunião, as questões das urbanistas foram utilizadas por alguns moradores para interrogar a advogada e, de modo indireto na reunião, a postura defendida pela presidente da associação de moradores.

A suposição de que os problemas estariam resolvidos após o pagamento ao proprietário, através dos documentos elaborados pela advogada, fora abalada pelas colocações das urbanistas. Frente a isso, a Presidente da Associação de Moradores e um morador mais antigo sugeriram uma forma de lidar com a situação que se apresentava: *resolver um problema de cada vez*. Diante da eminência de *suspirar o prazo do*

*mandado*, deviam primeiro resolver o problema com o proprietário e depois tratariam o problema com a Prefeitura. Constituía-se assim o entendimento, entre os moradores, que a relação com a Prefeitura era *um problema*; embora as urbanistas da Prefeitura tentassem se colocar de outro modo, anunciando que *não estão lá para retirar ninguém de suas casas, mas para ajudar*.

Pode-se dizer que tal entendimento saiu fortalecido, quando na segunda reunião, os moradores não compareceram.

#### **4.3.4.1 A presença e ausência dos moradores na reunião**

Parte do processo de definição do que está sendo considerado o *problema* a ser enfrentado e as *soluções* sugeridas envolve a possibilidade de falar com e em nome daquelas pessoas envolvidas na situação em debate. Como vimos, no item anterior, no decorrer do cumprimento dos *papéis* a que se atribuíam técnicos e advogadas, respaldado também por princípios que regulam essas atividades, buscava-se induzir formas de ação consideradas as mais adequadas a serem implementados pelos moradores.

O reconhecimento por parte dos moradores das “boas intenções” de seus interlocutores não é automático, nem imediato. Diante das inquietações, divergências e tensões entre os moradores desencadeadas pelos questionamentos feitos pelas urbanistas, estas se sentiram obrigadas a explicitar que *não estão lá para retirar ninguém de suas casas, mas para ajudar*. Como parte dessa *ajuda* estava sua disponibilidade em participar de nova reunião, para esclarecer as questões pendentes que a advogada não dispunha no momento, por não ter o processo em mãos.

Nessa tentativa de agendamento da nova reunião, salienta-se um aspecto importante que se refere à participação ou não dos moradores. Inicialmente, a advogada tentara que essa reunião fosse apenas entre ela e as urbanistas. Proposta claramente rejeitada pelas urbanistas, que reiteravam que a *comunidade* devia estar presente, contando com o apoio de alguns moradores, em especial, os que haviam demonstrado dúvidas na atuação defendida pela advogada e a presidente da associação.

Os questionamentos e as cobranças feitas por alguns dos moradores à advogada, causando-lhe uma visível irritação, podem auxiliar na compreensão de sua tentativa de que eles não estivessem presentes. Ou melhor, o fortalecimento de divergências entre os moradores poderia ocasionar atribulações no prosseguimento de seu trabalho. Contudo, ficava-me a questão: por que as urbanistas davam tamanha importância à *participação da comunidade* na reunião, tendo em vista que, a princípio, as questões pendentes eram

de cunho estritamente burocrático (correspondência entre área ocupada e as registradas no processo, números de matrículas das áreas, nome de quem era responsável legal pela venda da área)? Qual sentido estava sendo atribuído à noção de *participação da comunidade*?

Tal insistência parece corroborar a hipótese de que as questões burocráticas eram mais um subterfúgio para atividade de informar e orientar os moradores acerca das restrições legais. E, sobretudo, incitá-los a procurar outras alternativas, visando à não perpetuação da situação irregular, do ponto de vista das classificações utilizadas pela Prefeitura. Contudo, a possibilidade apresentada pelas urbanistas era de negociar outra área com o proprietário, conselho veemente rejeitado pela advogada, e nem ponderada pelos moradores, que agiam para permanecerem no local no qual haviam investido para morar.

Apesar de ter sido acordado que a reunião aconteceria com os mesmos participantes, na semana seguinte, pelo segmento dos moradores compareceram apenas a presidente da Associação de moradores e duas jovens mulheres, a advogada, sua assessora e as urbanistas.

Ao contrário do encontro anterior, a advogada tomou a dianteira durante toda a reunião, assinalando temas que cabiam ou não ser tratados ali. Isso pode ser visualizado na seguinte situação: em um momento, quando a urbanista fez um movimento para folhear o processo que a advogada trouxera, essa o puxa para si, dizendo que pode lhe auxiliar a encontrar as informações. Antes que a técnica diga qual informação desejava, a advogada passa a ler o mandado de despejo, fazendo referência à destinação de quatro caminhões e aparato policial para garantir a retirada dos moradores. Enfatiza que foi sua ação que suspendeu esse mandado, mas reforça que foi apenas suspenso e não cassado. Então se não fosse cumprido o acordo de compra e venda, ele voltaria a valer.

Uma das urbanistas que, nem sentara à mesa, demonstrava um claro esmorecimento, escorada na janela e olhando para fora, afirma: *daqui há pouco eles vão vir aqui chorar*. Ou seja, iriam procurá-los para a instalação dos serviços básicos. A advogada assume uma posição contemporizadora dizendo à urbanista que, nesse caso, ela terá que dizer que os avisou e que não é possível. Dirigindo-se às três moradoras presentes, afirma: *elas tão fazendo o papel delas. Estão avisando. É para isso que são pagas*. A urbanista reitera que sabe que eles virão solicitar os recursos e, apontando para a pasta carregada por uma das mulheres, comenta: *elas já estão até com a cartilha do OP*.

A mesma urbanista que, no encontro anterior, havia se posicionado de forma contundente pela *participação da comunidade* na reunião, demonstrava um grande desânimo ao perceber o interesse das mulheres pelo OP, um dos canais mais propagandeados como de *participação*. Dessa aparente contradição, dois aspectos merecem ser salientados: 1. a mesma instituição constitui canais que podem orientar ou viabilizar ações percebidas como contraditórias; 2. há uma pluralidade de entendimentos subsumidos na categoria *participação da comunidade*.

Quanto ao primeiro aspecto, eles já haviam de algum modo sido anunciados na primeira reunião, no diálogo entre a técnica e uma moradora acerca da possibilidade de ter garantia do fornecimento de água e luz. Após duas respostas contrárias a isso, a técnica admite, mas sem grande ênfase, que seria possível a instalação em caráter emergencial e provisório. Essa questão retornou à baila na segunda reunião. Após a urbanista reiterar algumas vezes que não seria possível eles terem acesso à infraestrutura e serviços básicos, a presidente da associação de moradores contrapõe-se, de forma relativamente agressiva, dizendo que isso não era verdade, pois ela própria havia entrado em contato com a CEEE e o DMAE e fora informada que seria possível. Frente a isso, de forma mais agressiva ainda, conclui que *CEEE e DMAE não são do governo*. Ao que responde a técnica que o Dmae é da Prefeitura.

Após a finalização da segunda reunião, fui conversar com Dona Janete, presidente da associação de moradores. Ela, que assumira nas reuniões uma postura atenta e com gestos e intervenções muito pontuais, mostrou-se bastante solícita, falante e firme, ao explicar-me sua versão sobre a situação vivenciada. No caminho entre o CAR e sua casa, ela retomou aspectos discutidos nas reuniões e expôs outros aspectos que nem haviam sido mencionados. Em meio a essa conversa, comento que achei estranho que, na reunião anterior, tivessem tantos moradores e dessa vez não. Sem titubear, ela afirma que eles *combinaram isso, porque não iam ficar abrindo espaço para o pessoal da prefeitura*. Explica-me que eles têm feito muitas reuniões para conseguirem *se acertar*. Segundo ela, os moradores teriam sido convencidos de que, naquele momento, só teriam mais problemas falando com o pessoal da Prefeitura e o que o essencial era cumprir o acordo com o proprietário.

A *combinação* de não comparecimento dos moradores não incluía a ausência da Presidente na reunião, que, segundo ela, inclusive havia esquecido dessa atividade e fora lembrada pouco antes por alguns moradores. A presença de Dona Janete e das duas jovens mulheres era a garantia de ter conhecimento do que fora tratado pelas urbanistas

e a advogada, mais do que como porta-vozes dos moradores. O abatimento demonstrado pela técnica sugere que tais intenções foram compreendidas.

Em nossa conversa, Dona Janete lamenta mais uma vez que alguns moradores afoitos tenham contatado a Prefeitura e também o proprietário. Afirma: *tinha que deixar quieto*. Conta que, quando *comprou o seu terreno* sabia que podia *dar alguma coisa*, que havia algum *risco* de perder sua casa. Em função disso, construíra uma casa de madeira, uma *caixinha de fósforos*, porque, na pior das hipóteses, seria uma perda econômica menor. Contudo, conhecia situações em que *não dá nada*. Acho então que valia o *risco* de ir residir ali. Se no relato de Dona Janete, a responsabilização pela deflagração dos problemas é atribuída a alguns moradores que, em período recente, haviam contatado o proprietário e a Prefeitura, mas o processo jurídico de reintegração de posse data de 2002, dois anos antes da compra do terreno onde reside. Assim, sua suposição que, se tivesse aguardado mais um pouco, poderiam ter pedido usucapião, não estava adequada.

Enquanto Dona Janete e eu conversávamos, paradas em meio à rua em frente à sua casa, Seu Luís, antigo dirigente da associação, estava com uma enxada arrumando algo em seu pátio. Vendo-nos em uma conversa que se prolongava, aproxima-se de nós e Dona Janete nos apresenta. Ele se empenha em argumentar que os funcionários da Prefeitura deviam *deixá-los em paz*. Ele elabora diferentes justificativas e solicita a confirmação de Dona Janete:

1. *eles nunca foram à Prefeitura causar tumulto*. Compara-os com uma outra vila do bairro vizinho, que sempre tem problemas com a Prefeitura por demanda de serviços.

2. contesta as acusações que têm sido feitas, de que ali há bandidos e delinquentes, afirmando que posso chegar ali em qualquer horário que nada me acontecera.

3. menciona a presença de alguns serviços, como de coleta de lixo e carteiros, para mostrar que ali há boas condições de morar.

4. Por fim, ele contesta as classificações que supõe serem atribuídas à área pela Prefeitura. Inicialmente, argumenta que *ali não é área de risco*. Apontando para o arroio que corre atrás das casas, afirma que ali nunca houve enchente, o que pode ser visto pela existência de plantas no leito. Dona Janete o corrige, dizendo que não é considerada *área de risco*, mas de *preservação ambiental*. Sem pestanejar, ele retoma a palavra e diz que eles preservam o lugar, se não as mesmas plantas não estariam ali. Aponta para árvores grandes com troncos grossos que foram mantidas nos terrenos. Uma dessas

árvores próximas a nós tinha os galhos podados e Dona Janete se apressa em dizer que avisaram aos *donos* que não podiam cortar e eles pararam.

Seu Luís não participou de nenhuma das duas reuniões, porém, tendo sido dirigente da associação de moradores, mostra-se familiarizado com alguns dos argumentos utilizados pelos funcionários, tendo respostas já preparadas. Como Dona Janete, considera que o melhor seria não ter envolvimento com a Prefeitura. Mas enquanto os argumentos de Dona Janete apontam na direção de saber que não estão cumprindo exigências legais; Seu Luís procura mostrá-los como pessoas *ordeiras*, o que inclui a não realização de *tumultos* para conquistar serviços.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a presença da Prefeitura para esses moradores parece ter um caráter quase policialesco. Ou seja, a forma que percebem a objetivação da presença da Prefeitura é pelas restrições legais e administrativas. Ao não perceberem-se como capazes de fazer frente a isso, consideram que a alternativa que lhes resta é evitar o contato.

Associado a isso, cabe-lhes encontrar formas alternativas para ter acesso a alguns serviços, tal como anunciou Dona Janete, na primeira reunião: *como em tudo nós vamos fazer por nós, sem esperar que a Prefeitura coloque água e luz*. Atualmente, eles já têm a instalação de água e luz, que, segundo Dona Janete, foi feita através da contratação de profissionais para instalação da rede, evitando riscos de incêndio, por exemplo. Esse serviço foi pago através da cotização entre os moradores. Ela não deixa claro se é uma instalação clandestina ou se é feita mediante pagamento para alguém.

Embora para enfrentar o risco da execução do mandado de despejo, eles tenham sido tensionados a organizar-se coletivamente, tanto Dona Janete como Seu Luís buscam diferenciar-se de outras formas de atuação comunitária, seja a dos que são considerados *políticos*, seja a dos que causam *tumulto*, respectivamente. Em resposta à minha menção que naquela noite haveria reunião do Conselho Popular, ela comenta que sabe o que é, mas *não gosta dessas coisas, por causa da política*. Encerrando o assunto, diz que não se envolve com isso.

Também em relação a políticos profissionais, eles demonstram desconfiança. Na primeira reunião, enquanto aguardávamos o seu início e era acompanhada de forma atenta à chegada das pessoas ao CAR, alguém pergunta em tom indignado: *Quem convidou a [vereadora] Iracema?*. Ninguém responde e em seguida volta-se a ouvir cochichos.

Isso também se tornou explícito, quando conversava com Dona Janete e Seu Luís, em frente às suas casas. Seu Luís afirma que *os ricos é que têm partido ou*

*candidato. Os pobres não têm.* Dona Janete menciona que alguns políticos a têm procurado. Ela os recebe, mas não tem expectativas que eles façam alguma coisa. Dona Janete conta que tem sido visitada por muitos, os quais ela não conhecia nem havia tido contato anterior. Mesmo com desconfiança em relação a eles, as informações obtidas são usadas como forma de reforçar sua posição. Por exemplo: conta sobre a visita de Luciana Genro. Enquanto conversavam, Dona Janete fazia um esforço para lembrar quem era aquela mulher, mas não conseguiu; porém, enfatiza que Luciana teria lhe afirmado que tinha direito à luz. Fala sobre um outro político que estivera ali e perguntara o que eles precisavam. Ela afirmou que agora as pessoas conseguiram dinheiro para pagar a primeira parcela da terra, através de empréstimo, venda de objetos, mas é depois que *vai apertar*, quando chegar o momento das prestações, *vai sair da comida*. Esse uso dos contatos com políticos diferencia-se das situações que foram analisadas anteriormente, quando as *lideranças* buscam fazer alianças com vereadores, para que eles pressionem os agentes da Prefeitura para *agilizar* o andamento das obras.

#### **4.3.4.2 A tentativa de resolução dos problemas pela compra dos terrenos**

Associada à percepção de que a constituição de vínculos com a Prefeitura ou políticos não seria benéfica ou possível, eles deram prosseguimento às negociações com o proprietário da área. Na exposição sobre a primeira reunião, salientei que as questões apresentadas pelas urbanistas da Prefeitura revelaram ou produziram incertezas entre os moradores quanto a esse procedimento.

Segundo Dona Janete, após a primeira reunião algumas pessoas ficaram em dúvida se ele era mesmo o proprietário. Estavam ainda inseguras sobre o acordo, porém, após outra conversa entre os moradores, entenderam que *ou é negociar com José Maria ou é sair*. Diante disso, afirma que não há mais pessoas se opondo ao acordo firmado.

Frente às dúvidas em relação ao proprietário da área, pode-se compreender o empenho de Dona Janete para reunir diversos argumentos que destacam as “boas intenções” do proprietário na realização do negócio<sup>141</sup>. Conta que os antigos dirigentes da associação de moradores falavam sobre ele de um jeito que ela imaginava que fosse uma pessoa de difícil trato. Impressão que se desfez quando resolveu procurá-lo. Seus argumentos enfatizam qualidades pessoais do proprietário, mais do que aspectos formais que envolvem a compra. Afirma que ele a tem tratado bem, inclusive chamando a de *menina* e referindo-se a ela como *um anjo que caiu do céu*, porque, em função de

---

<sup>141</sup> Esse tema foi tratado apenas quando estávamos nós duas conversando.

sua iniciativa de procurá-lo, ele percebia a possibilidade de resolver os problemas que estava tendo com essa propriedade. Além disso, mostrou-se compreensivo com as dificuldades financeiras dos moradores e aceitou uma redução no valor do imóvel (inicialmente seria 80 mil reais, depois 50 mil e ao final chegaram a 30 mil). Também mencionou que iria quitar as dívidas do imposto territorial (em torno de 5 mil reais).

Com objetivo de reforçar que ele realmente é o proprietário, Dona Janete acrescenta que ele teria vendido outras áreas, adjacentes ao terreno onde estão, para outras pessoas: um empregado seu e o *dono de uma mansão*. Aqui os vínculos existentes entre o antigo e o atual proprietário e suas condições econômicas são utilizados tanto para garantir a lisura das negociações, quanto o acerto da opção pela compra.

Convém salientar que tal estratégia não era considerada adequada ou segura pelos outros interlocutores com que os moradores haviam contatado ao longo desse processo. Como vimos anteriormente, as urbanistas da Prefeitura enfatizavam que essa não seria a solução para os problemas dos moradores e incitava-os a negociar outra área com o proprietário. Tendo como referência princípios legais e administrativos, salientavam que aquela era uma área de *preservação permanente*.

Apesar de a advogada ter se manifestado defendendo a compra da área como a única solução para a não execução da ação de despejo; ela também expôs ter receios sobre o acerto dessa negociação, mas em função de uma desconfiança do comprometimento dos moradores com o pagamento. Assim, antes da segunda reunião, ainda na ausência das urbanistas, a advogada pondera sobre os riscos da negociação, referindo-se a alguns moradores como *sem vergonhas, que querem ganhar sem pagar*. Reforça que eles correm o risco de perder o dinheiro da entrada do pagamento, se não conseguirem reunir o dinheiro restante ou terem que cobrir a parte dos que não dispuserem de dinheiro ou se negarem a pagar.

Como forma de legitimar a decisão pela compra, Dona Janete relata que, após a primeira reunião, o funcionário do Demhab, que apenas fizera anotações durante a atividade, aconselhou-a que fizesse um acordo com Zé Maria por fora das discussões que estavam travando ali, porque iam ter pouco tempo para conseguir o dinheiro.

Dona Janete vai compondo a sua estratégia de ação a partir das interações com diferentes agentes. Esses encontros estão permeados por desconfianças e tensões. Ela seleciona as informações transmitidas e se apropria das que parecem respaldar a possibilidade de ela e os demais moradores permanecerem na área. Frente a

informações contraditórias e incompletas, ela reúne argumentos que possam subsidiar suas ações.

Em síntese, em função do mandado de despejo, alguns moradores foram estimulados a organizar-se para garantir a sua permanência na área. A atuação conjunta se faz em meio a divergências quanto às ações possíveis ou adequadas. No relato de Dona Janete, observa-se sua tentativa de fazer prevalecer o seu entendimento sobre os problemas e as soluções. Enfatiza sua dedicação à solução do problema, a partir de inúmeras conversas mantidas com moradores, advogados, políticos e funcionários, que implicaram, inclusive, a perda de seu emprego como cozinheira em um creche do bairro. Salienta que os demais moradores têm solicitado que assuma a frente nessas negociações. Para reforçar isso, menciona uma senhora que teria se jogado ao chão, pedindo que não abandonasse a Associação. Sem negar que tem interesse pessoal com a solução dos problemas, empenha-se em mostrar que age também para beneficiar aos demais e que é reconhecida como representante deles.

Diferente de outras situações presenciadas junto a *lideranças* vinculadas ao Conselho Popular, Dona Janete não recorre ao discurso centrado nos *direitos* ou na *cidadania* para justificar tal empreitada. Ela e os demais moradores apostavam na condição de proprietários como possibilidade de resolver os problemas enfrentados. Pareciam almejar uma posição que supostamente os afastaria das intervenções estatais, vistas como tendo um caráter mais restritivo e policialesco do que asseguradora de *garantia de direitos*.

Quanto à postura assumida pelos técnicos na reunião, observa-se que tinham como objetivo informar aos moradores sobre a existência de legislação que impedia a ocupação da área em que estavam residindo e pretendiam comprar. Elas enfatizaram restrições e penalidades que recairiam sobre os moradores, caso insistissem em ali permanecer, em função das condições físicas da área. Por exemplo, as multas aplicadas pelo Ministério Público e a impossibilidade de ter acesso regular a serviços básicos. Como alternativa a essa situação, sugeriam aos moradores negociarem com o proprietário outra área. Associado a isso, pareciam procurar por inconsistências no processo judicial que viabilizassem alongar o prazo de execução do mandado de despejo.

É importante destacar a aparente ambivalência das urbanistas em relação à *participação* dos moradores. Na reunião elas valorizaram a importância da presença dos moradores na continuidade da conversa com elas, o que a princípio poderia sugerir estarem sensibilizadas pelo discurso participativo. Já o interesse demonstrado por

algumas mulheres pelo OP foi recebido pelas urbanistas com contrariedade, seja por perceberem as representantes dos moradores (presidente da associação e advogada) menos receptivas às recomendações por eles propostas, seja como parte do caráter de seu trabalho conscientizador e normatizador. Demonstraram assim interesse que as conversas fossem entabuladas diretamente com os moradores. Nesse caso, a valorização da participação surge como oportunidade para ação de conscientizar, fiscalizar e normatizar das urbanistas sobre os moradores. Já a participação em uma outra instância promovida pela Prefeitura, é vista com ressalvas. Embora as obras aprovadas pelo OP também precisem submeter-se às exigências legais, a atuação junto a essa instância tem outros efeitos, que podem contribuir para a permanência dos moradores naquela área, embora em situação irregular. Através da participação no OP, há um intercâmbio de informações, experiências, apoio entre moradores de diversas vilas, com outros agentes do governo ou de organizações não governamentais que podem sugerir outros encaminhamentos ou podem fornecer apoio, minimizando as orientações dadas pelas urbanistas. A participação no OP pode, de algum modo, contribuir para a legitimidade das reivindicações dos moradores da Camélia com ou sem respaldo legal. Nesse sentido, é importante salientar que pode não haver uniformidade nas ações produzidas por agentes do Estado, Todavia buscam controlar as discrepâncias pelas propostas de atuação integrada e intersetorial, que vimos anteriormente.

Após ter observado essas reuniões, eu pensei ter conseguindo compreender o que Anita, outra *liderança* de Cachoeira, me falara sobre os conflitos que enfrentava em função de residir em uma área também considerada de *preservação permanente* e com mandado de despejo expedido. Ela explicara-me que estava respondendo a processos por *crime ambiental*, em função do desmatamento e da poluição do arroio. Com desdém, afirma que: para o governo *primeiro vem as plantinhas, os arroios e depois as pessoas*. Anita denunciava o que considerava ser a hierarquia que orientava as ações governamentais, na qual era atribuída aos moradores uma posição subalterna.

Entretanto, surpreendi-me, ao encontrar um artigo, produzido por uma dessas urbanistas com a colaboração de colegas da Procuradoria, no qual apresentavam uma complexa argumentação em defesa de que fosse possível regularizar, como espaço de moradia, áreas consideradas de *preservação permanente*, contrapondo-se a um viés ambientalista<sup>142</sup>. Esse texto foi apresentado em congressos nacionais e reproduzem em parte *pareceres técnicos* para possibilitar os processos de regularização fundiária.

---

<sup>142</sup> O texto foi elaborado pela urbanista da SPM (presente na reunião), duas advogadas da Procuradora do Município, uma assessora para assuntos jurídicos e um engenheiro do Departamento Municipal de

Nesse momento, enfatizarei apenas alguns aspectos dessa argumentação acerca da relação entre área de *preservação permanente* e regularização fundiária. Primeiro, há uma tentativa de romper com uma perspectiva que opõe *meio construído* e *meio natural*. Nesse sentido, argumenta-se que *direito à moradia* e *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* não devem ser vistos como se fossem antagônicos e sim interdependentes. Em sua argumentação:

O meio ambiente no espaço urbano pressupõe a presença do homem. Não é possível ignorar esta realidade, sob pena de deixar à margem elemento fundamental de análise. O espaço construído não prepondera sobre o ambiente natural, porém é parte integrante de um mesmo contexto. As decisões urbano-ambientais a serem tomadas precisam avaliar esta universalidade, a interação entre os objetos (2007).

Associado a isso, consideram que em parte seria a *ineficácia das normas ambientais* que condenaria milhões de brasileiros a viverem em situação de irregularidade. Chamam atenção que parte das leis ambientais foram elaboradas sem levar em conta a *realidade*. Por exemplo: áreas foram instituídas como de *preservação permanente*, mas elas já estavam sendo ocupadas há muitos anos. Assim, já estariam *descaracterizadas* como áreas de *preservação permanente*. Diante disso, elas propõem a noção de “passivo ambiental”, termo oriundo da economia, para indicar ações necessárias para reverter danos ou inconformidades legais. A partir dele, sugerem que a regularização fundiária deve ser vista como possibilidade de minimizar as perdas dos *valores ambientais* através de investimentos em infra-estrutura e no fornecimento de serviços, como tratamento de esgoto, coleta de lixo, permeabilidade do solo e proteção de cursos de água<sup>143</sup>.

Não se furtam a explicitar questionamentos de cunho valorativo que sugerem que sejam discutidos coletivamente:

De outra parte não é ambientalmente mais adequado identificar o que ainda é possível proteger e no restante investir em urbanização (tratamento esgoto, medidas para conter impermeabilização, controle das edificações, etc.) para minimizar os impactos decorrentes da ocupação? Veja-se que não estamos tratando de situações individuais, localizadas,

---

Habitação. Foi apresentado em um seminário nacional cujo tema chave eram as áreas de preservação permanente no espaço urbano, em 2007.

<sup>143</sup> “Em se tratando de passivo ambiental a ser enfrentado pelas municipalidades a regularização fundiária precisa melhorar as condições urbano ambientais da população moradora do local. Assim se o projeto desenvolvido implicar em melhoria das condições ambientais da área, enfrentando o problema como verdadeiro passivo ambiental e minimizando os problemas decorrentes da ocupação, não há óbice que em situações específicas, nas quais demonstradamente não apresentem risco à população, a APP já descaracterizada deixe de ser observada. Isto tem sentido porque outros valores ambientais serão protegidos, como tratamento do esgoto, o recolhimento e o destino dos resíduos sólidos urbanos, o desassoreamento dos cursos d’água, a maior permeabilidade do solo, entre outros elementos que podem ser trabalhados no caso concreto. Isto porque é necessário reconhecer e tratar este passivo, de modo que a qualidade de vida nas cidades possa ser melhorada” (2007).

mas de um contexto que não é peculiar a Porto Alegre, mas que prepondera na maior parte das cidades de portes médio e grande brasileiras (2007).

Em suma, apontam que em áreas que já estariam descaracterizadas como de *preservação permanente* seria possível indicar a regularização fundiária, caso não sejam identificadas situações de riscos para os moradores ou não seja possível o uso de alguma tecnologia para afastá-los.

Diante disso, recoloca-se a questão de como compreender a diferença entre a postura mantida pelas urbanistas na reunião e a defendida em congressos e pareceres? Talvez não houvesse consenso entre as urbanistas em relação aos argumentos apresentados no Seminário. Ou ainda essa argumentação poderia não ter sido elaborada na época da reunião, tendo em vista haver um intervalo de 6 meses entre os dois eventos. Sem desconsiderar essas possibilidades, parece-me plausível sugerir que argumentações desse tipo não são apresentadas no âmbito das vilas e da região, para que não sejam compreendidas como autorização para a ocupação dessas áreas. Ambas as urbanistas, em outros textos, apontam de forma crítica que o poder público também é responsável pela existência e *consolidação* das ocupações irregulares, tanto por omissão quanto por implementação de serviços públicos em áreas irregulares. De todo modo, nos textos e nas colocações feitas pelas urbanistas nos eventos observados ao longo do trabalho de campo, observa-se a importância atribuída à regularização fundiária – segundo dimensões urbanísticas e condições de propriedade da área, que não é de imediato compartilhada pelos moradores.

Em suma, no caso da Camélia, alguns moradores atuaram de modo a evitar a interferência de técnicos da Prefeitura na resolução dos problemas referentes a suas moradias. Já, no caso da Jasmim, tratou-se de moradores que buscam aliados no poder legislativo como forma de pressionar funcionários da Prefeitura para que realizem obras na área de residência. Nos dois casos observa-se a constituição de mobilizações coletivas para garantia ou melhoria das condições de residência, porém, as estratégias adotadas pelos moradores, em parte, foram distintas.

## Considerações Finais

Através do acompanhamento do cotidiano de alguns moradores de um bairro periférico de Porto Alegre, pretendi entender os significados atribuídos por eles às formas de intervenção estatal. Mais do que examinar a distribuição dos equipamentos urbanos (escolas, postos de saúde), da existência de regulações estatais e de ações relativas às condições de ocupação do solo e da propriedade do solo (área irregular), meu objetivo foi compreender de que modo os moradores as percebiam e de que modo agiam para se tornarem reais ou potenciais usuários dessas ações.

Partindo da premissa de que o entendimento das relações entre as instituições estatais e os reais ou potenciais usuários não podiam ser consideradas apenas pelo vínculo jurídico ou pelos aspectos formais que regem as relações entre governantes e governados, dediquei-me a análise das práticas dos moradores para serem reconhecidos como beneficiários das ações implementadas por instituições estatais. A compreensão dessas práticas não pode ser feita por elas mesmas, nem por alguma qualidade intrínseca aos seus praticantes. Diante disso, buscou-se analisá-las à luz dos modos pelos quais as ações estatais se realizam, no marco das propostas de descentralização administrativa — tendo como referência legal a Constituição de 1988 —, que tanto propõem alterações no modo como os serviços são oferecidos, quanto estimulam a constituição de espaços de debates sobre os princípios e as formas de realização das ações estatais, como os conselhos. Ressalta-se o caráter histórico das formas de intervenção estatal, tributárias de disputas e acordos entre diversos agentes, que produz alterações nos temas e sujeitos sob os quais se consideram que elas devem incidir. Nesse sentido, tem-se a constituição de mecanismos institucionais que operam como constrangimentos e possibilidades para aqueles que atuam em nome do Estado como também para aqueles que almejam tornarem-se usuários. Nessa perspectiva, a construção da posição de usuários se dá por meio das disputas em torno das qualidades exigidas para tal, o que está associado às *necessidades* e *soluções* que podem ser consideradas legítimas, sendo objeto de disputas entre diferentes agentes sociais. Trata-se, assim, da criação de procedimentos de categorização e de classificação de segmentos populacionais aos quais correspondem tratamentos específicos, definindo os comportamentos considerados adequados.

Nos casos aqui analisados, observou-se que algumas das ações estatais eram organizadas a partir de critérios que delimitavam uma parte da população pelas suas “carências” e associadas a um território. Isso pode ser visto no caso dos critérios adotados para instalação de serviços de saúde — “grupos populacionais com carência sócio-sanitária” — ou nos instrumentos adotados para regularização fundiária de áreas

consideradas irregulares que são ocupadas pela população de baixa renda — como a definição de “áreas especiais de interesse social” e pela aplicação da “concessão do direito real de uso”. Esses mecanismos buscam impor a adoção de comportamentos adequados nos que almejam tornar-se usuários, tanto pela obediência a fluxos, procedimentos e regulamentações institucionais, quanto pela incitação de outros valores difundidos pelos agentes que se empenharam na constituição desses mecanismos, como adesão às práticas preventivas na saúde ou ainda alteração nas concepções de propriedade em nome de uma postura pautada pela “função social da propriedade”, entre outros.

Certamente, esses mecanismos operam como constrangimentos e possibilidades para aqueles que querem ser reconhecidos como beneficiários dessas ações. Contudo, elas não se impõem de forma absoluta, podendo ser objeto de contraposição, mais ou menos explícita, ou até mesmo ignorada. Também podem ser incorporados como referências através das quais são constituídos coletivos com objetivo de reivindicar ou de disputar o modo pelo qual devem ser realizadas as intervenções estatais.

Os casos referentes às condições de ocupação do solo exemplificam bem os diferentes modos pelos quais as regulações estatais são reapropriadas pelos usuários. Embora formalmente sejam previstas condições legais e administrativas que orientam como os indivíduos podem ter acesso a uma área residencial, bem como definem o tipo de edificações, estas nem sempre se tornam significativas para os moradores. Os moradores da Vila Acássia, quando se referiam ao processo de aquisição dos terrenos e das construções da casa, enfatizavam os esforços dos membros da família, sem fazer qualquer referência à condição legal da área. Já no caso apresentado dos moradores da Vila Camélia, a expedição de um mandado de reintegração de posse em nome do proprietário legal da área impulsionou a formação de um grupo de moradores, com objetivo de mobilizar recursos diversos para garantir sua permanência na área. A tentativa de contar com a colaboração de agentes estatais na solução desse problema resultou na necessidade de lidar com outras restrições legais em função de ser *área de preservação ambiental*. Naquele momento, a estratégia adotada pelos moradores foi a de ignorar a existência dessas restrições, evitando contato com os técnicos da prefeitura responsáveis pelo controle e fiscalização da ocupação urbana. Em outros casos, observou-se que os moradores se apropriam de categorias de caráter estatal como de *área de risco* para reivindicar a intervenção estatal.

Assim, a categoria *áreas de risco*, utilizada no âmbito das ações de planejamento urbano, que pretende definir locais e práticas a serem evitados, como parte da busca de

exercer controle sobre a população e o território; é reapropriado de forma diversa. Por uma parte, são as próprias características das áreas que, menos propícias a instalação de moradia e tendo menor valor de mercado, possibilitaram aos atuais moradores, seja pelo pagamento a outrem, seja por ocupação, que pudessem ali residir. Por outra parte, pode-se recorrer a essas categorias dando-lhes outros sentidos, buscando sensibilizar agentes estatais dos *riscos* vividos pelos moradores e da necessidade contar com recursos estatais para superação desses problemas. Destaca-se assim a expectativa por parte de alguns moradores de serem reconhecidos como merecedores da atenção do Estado, o que envolve incertezas e imprevisibilidades.

Em um contexto em que as práticas explicitamente repressivas não são consideradas as únicas adequadas, observa-se a produção de instrumentos pelos agentes estatais que visam incitar outros comportamentos considerados adequados (como respeito a lei, a adesão aos princípios de valorização dos recursos naturais, desenvolvimento de “auto-estima” e de autonomia). Assim, sob a égide da *participação*, há o estímulo à formação de grupos, como foi salientado na proposição do *Projeto* por parte dos funcionários do setor de planejamento. Para os moradores que se engajam nestas propostas, é necessário aprender a gerir novos riscos, que decorrem da imposição dos critérios ditos técnicos — o que implica uma hierarquização das ações consideradas prioritárias —, bem como das divergências e tensões que envolvem a constituição e alteração de “grupos” nesses processos. Nos casos aqui analisados, observou-se que pela prevalência das questões ambientais, respaldadas em legislações de diferentes esferas governamentais, sobre a das moradias, os moradores eram impulsionados a procurar outras alternativas para resolução ainda que provisórias de seus problemas habitacionais. Para alguns, tratava-se de evitar entrar em contato com técnicos da Prefeitura. Já outros buscavam constituir alianças, inclusive com outros agentes do Poder Público, que possibilitassem sua permanência. Explorando as brechas entre as ações estatais tentavam encontrar outros meios de garantir o espaço de moradia e o acesso a bens e recursos públicos.

É importante salientar que a despeito dos projetos, programas serem consideradas como “bem sucedidas” ou “fracassadas”, são criados mecanismos institucionais que colocam em discussão os processos de implementação e alterações das políticas, tanto internas as instâncias estatais, quanto externas, que contribuem para a constituição de um campo de disputas em torno das responsabilidades estatais em relação a segmentos da população. Nesse sentido, destacou-se que parte do processo de constituição das lideranças comunitárias nessa região ocorriam nas interações com

agentes estatais, o que não implica uma homogeneização ou consenso em relação as ações ou concepções dos envolvidos.

No contexto aqui analisado, as atuações das *lideranças comunitárias* tinham como expectativa central a mobilização de agentes, recursos e instituições de cunho estatal. Para isso, agiam visando serem reconhecidos como interlocutores por aqueles que atuam em nome do Estado. Igualmente, parte da atuação do Estado depende da constituição desses interlocutores, assim, a identificação e formação de lideranças é também parte das ações dos agentes do Estado, como se percebe pela proposição de capacitações, da realização de reuniões e da formação de Conselhos.

Conforme argumenta Bezerra (2005), estes canais não devem ser tomados como marco zero das experiências de mobilização política. Nesse sentido, a criação desses espaços pode produzir diferentes efeitos conforme as relações anteriores. Na região de Cachoeira, observou-se o modo como lideranças que participavam de uma associação comunitária, denominada Conselho Popular (cuja formação ocorreu no início dos anos 80), buscam reorganizar-se de modo que as suas atividades estivessem articuladas as dos Conselhos Gestores de âmbito regional da Assistência Social (CORAS) e da Saúde (CDS). Tentam de alguma forma controlar a proliferação de fóruns institucionais em um contexto no qual a *participação* torna-se quase uma exigência para ter acesso a bens e recursos estatais. Além disso, buscam alterar as correlações de forças entre agentes estatais e lideranças, tendo em vista a dificuldade de enfrentar a exposição de princípios legais e técnicos que reenquadram suas demandas como sendo adequadas ou não.

Assim, evidencia-se que a noção de participação tem um caráter aglutinador entre algumas lideranças e agentes do Estado. Ela é exaltada de forma recorrente como forma privilegiada na definição das ações a serem realizadas. Entretanto, a ocupação desses espaços de participação é reveladora e produtora de conflitos entre agentes estatais e *lideranças* e entre essas. Observa-se a proliferação de suspeitas entre os participantes em um contexto no qual pouco podem interferir na distribuição dos recursos públicos. Diante da naturalização da precariedade dos recursos públicos, resta-lhes concorrer pela distribuição dos escassos recursos ou esmerar-se na exposição das suas necessidades. Nesse contexto, salienta-se que o discurso do *direito* que desponta, em alguns momentos, é acrescido constantemente da necessidade da exposição das mazelas vivenciadas no cotidiano para garantia da reprodução familiar.

## Referências Bibliográficas

- ABÉLÈS, Marc. L'état en perspective” In: ABÉLÈS, Marc. *Anthropologie de l'État*. Paris, Armand Colin, 1995.
- \_\_\_\_\_. Pour une anthropologie des institutions. *L'Homme*, Paris, Volume 35, Numéro 135, pp. 65 – 85, jul-set 1995.
- ALFONSIN, Betânia. O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária. In: ROLNIK, Raquel [et al.]. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília, Ministério das Cidades, pp. 68 – 98, 2007.
- ALVES, Paulo César. A experiência da enfermidade: considerações teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, vol.9, n.3, pp. 263-27, 1993.
- ALVES, Paulo César. A fenomenologia e as abordagens sistêmicas nos estudos sócio-antropológicos da doença: breve revisão crítica. *Cadernos de Saúde Pública*, vol.22, n.8, pp. 1547-1554, 2006.
- BAIERLE, Sérgio. *Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução e o transformismo*. Mapas – Monitoramento Ativo de Participação da Sociedade. Relatório do projeto, Porto Alegre, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.
- BECKER, Howard. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.
- BEZERRA, Marcos Otávio. Práticas Participativas, Formas de Ação Coletiva e Trajetórias Políticas. In: *VI Reunión de Antropología del Mercosur: Identidad, fragmentación y diversidad*, Montevideo, 2005.
- BOLTANSKI, Luc. *El Amor y la Justicia como Competencias*. Buenos Ayres, Amorrortu, 2000.
- BONET, Octavio. Rituais e Conjunturas que unificam. A medicina de família e Comunidade e o PSF. In: XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. A identidade e a representação – elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região. In: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa, DIFEL, 1989.
- \_\_\_\_\_. A delegação e o fetichismo político. In: BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. São Paulo, Brasiliense, 1990.
- \_\_\_\_\_. Gênese e estrutura do campo religioso. In: BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Glossário do Ministério da Saúde: projeto de terminologia em saúde. Brasília, Ministério da Saúde, 2004.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. *Cadernos metrópole*, São Paulo, n. 17, p. 219-240, 1º sem 2007.
- CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais urbanos: Balanço crítico. In: SORJ, B. e ALMEIDA, M. H. (Orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, pp. 215-239, 1983.

- \_\_\_\_\_. Movimentos sociais na América Latina. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 1, nº 3, 1987.
- CHALHOUB, Sidney. *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte imperial*. São Paulo, Cia da Letras, 1996.
- COMERFORD, John. *Fazendo a Luta: Sociabilidade, Falas e Rituais na Construção de Organizações Camponesas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Núcleo de Antropologia da Política, 1999.
- CORTES, Soraya. Fóruns Participativos e Governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia. MELO, André. *Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Vozes, pp. 13-32, 2005.
- DURHAM, Eunice. *Movimentos Sociais: a construção da cidadania*. Novos Estudos CEBRAP, nº. 10, outubro de 1984.
- FARIAS, Luís Otávio. Estratégias individuais de proteção à saúde: um estudo da adesão ao sistema de saúde suplementar. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.6, n.2, pp. 405-416, 2001.
- FONSECA, Claudia e CARDARELLO, Andrea. Direitos dos Mais e Menos Humanos. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, ano 5, nº. 10, maio de 1999 (61-82).
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*, Ed.Graal. Rio de Janeiro, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Seguridad, territorio, población: Curso em el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006
- GERSCHMAN, Silvia; SANTOS, Maria Angélica. O Sistema Único de Saúde como desdobramento das políticas de saúde do Século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol.21 n.61, pp.177-190, 2006.
- GUPTA, Akhil; SHARMA, Aradhana. Introduction: rethinking theories of the state in an age of globalization In: GUPTA, Akhil; SHARMA, Aradhana. *The anthropology of the state. A reader*. Blackwell Publishing, p. 1-41, 2006.
- JOBIM, Douglas. *Movimento popular da Grande Glória. Série Depoimentos*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da cultura, 2000.
- KNAUTH, Daniela. *AIDS, reprodução e sexualidade: uma abordagem antropológica das mulheres contaminadas pelo vírus da AIDS - Relatório final. II Programa de Treinamento e Pesquisa sobre Direitos Reprodutivos na América Latina e Caribe*, Fundação Carlos Chagas. Porto Alegre, 1996.
- KUNRATH SILVA, Marcelo. *Mapa do Associativismo em Porto Alegre*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Observatório Social de Porto Alegre, 2007.
- LAGO, Luciana. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal da cidadania - as contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v.6, n.2, p. 27, 34, Novembro, 2004.
- LEAL, Ondina. *Sangue, Fertilidade e Práticas Contraceptivas*. In: LEAL, Ondina. *Corpo e Significado. Ensaios de Antropologia Social*. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1995.

- MACHADO DA SILVA, L.A. e LEITE, Márcia Pereira. Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, L.A et al. Rio: a democracia vista de baixo. Rio de Janeiro, Ibase, p. 61 – 78, 2004.
- MACHADO DA SILVA, Luis. A continuidade do ‘problema da favela’. In: OLIVEIRA, L. Lippi (org.). Cidade: histórias e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, processos e trajetórias. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.
- MONJARDET, Dominique. O profissionalismo e mediação da ação policial. Antropolítica. Niterói, n.10/11, pp.7-29, 2001.
- MONTERO, Paula. Da Doença à Desordem: a Magia na Umbanda. Rio de Janeiro, Graal, 1985.
- NAHRA, Clícia. Os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas em Porto Alegre - Um Panorama. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, Projeto: Conselhos Municipais – Potencializando a Gestão Participativa, Dezembro de 2005.
- NEVES, Delma Pessanha. Assentamento rural: reforma agrária em migalhas. Niterói, EDUFF, 1997.
- \_\_\_\_\_. Matricentralidade, indigência e enraizamento familiar. Cadernos CERU (FFLCH/USP), São Paulo, p. 211-230, 2002.
- \_\_\_\_\_. Voluntariado filantrópico: humanismo salvador e gestão social. Revista de Ciências Sociais (UFC), Ceará, v. 34, p. 31-48, 2003.
- \_\_\_\_\_. Mediação social e mediadores políticos. In: Neves, Delma Pessanha (org.). Desenvolvimento social e mediadores políticos. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.
- OLIVEIRA FONSECA, Rodrigo. Dos fins aos meios, da história ao discurso: Enquadramento e ampliação no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em História Social da Cultura). Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica – Rio, Rio de Janeiro, 2005.
- OLIVEIRA, Mônica. Presença e extensão dos atributos da atenção primária à saúde entre os serviços de atenção primária em Porto Alegre: uma análise agregada. Dissertação (Mestrado em Epidemiologia). Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- PAIM, Heloísa. Técnicos e usuários em programa de assistência social: encontros e desencontros. Antropolítica. Niterói, n. 20, 2006.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, promulgação em 3 de abril, 1990.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Diagnóstico da situação Habitacional de Porto Alegre – PMHIS – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Departamento Municipal de Habitação, 2001.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Manual do Servidor da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Administração, Coordenação de Estudos e Projetos de Pessoal, 2005.

- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Anuário estatístico 2007. Gabinete de Programação Orçamentária, 2008.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Relatório da 4ª Conferência Municipal de Saúde de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Saúde, 2004. Disponível no site [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p\\_secao=62](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=62) em julho de 2009.
- RAMOS, Donatela. Acesso e acolhimento aos usuários em uma unidade de saúde de Porto Alegre/RS no contexto de municipalização da saúde. Dissertação (Mestrado em Enfermagem), Escola de Enfermagem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.
- RAMOS, Jair de Souza. O poder de domar do fraco: construção de autoridade pública e técnicas de poder tutelar nas políticas de imigração e colonização do Serviço de Povoamento do Solo Nacional, do Brasil. Horizontes antropológicos. Porto Alegre, v. 9, n. 19, pp. 15-47, 2003.
- \_\_\_\_\_. O poder de domar do fraco: construção de autoridade e poder tutelar na política de povoamento do solo nacional. Niterói, Eduff, 2006.
- SCOTT, James C. Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance. Yale: Yale University Press, 1985.
- SIGAUD, Lygia. Ocupações de terra, Estado e movimentos sociais no Brasil. Cuadernos de Antropología Social, Buenos Aires, n.20, pp. 11-23, 2004.
- SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. Ciência & Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, v.7 n.3, 2002.
- THOMPSON, E. P. Costumes em comum: Estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Cia das Letras, 1998.
- VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.15, n. 44, pp. 5-34, 2000.
- VICTORA, Ceres. As Imagens do Corpo: representações do aparelho, reprodutor feminino e reapropriações dos modelos médicos. In: LEAL, Ondina. Corpo e Significado. Ensaios de Antropologia Social. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1995.
- WEBER, Max. A objetividade das ciências sociais. In: COHN, Gabriel. Weber – Sociologia. Ática, 1982.
- \_\_\_\_\_. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, volume 1, 1999.

Anexos

**Quadro dos fóruns de participação em âmbito regional e municipal**

ÂMBITO REGIONAL	CONSELHO POPULAR	CORAS (COMISSÃO REGIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL)	CDS (CONSELHO DISTRITAL DE SAÚDE)	FROP (Fórum Regional do Orçamento Participativo)	CAR (CENTRO ADMINISTRATIVO REGIONAL) SUBPREFEITURA	
Cachoeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moradores</li> <li>• Associações de Moradores</li> <li>• Creches comunitárias                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades filantrópicas</li> <li>• Entidades sócio-educativas</li> </ul> </li> <li>• Representantes nos Conselhos Gestores                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselheiros e delegados do OP</li> </ul> </li> <li>• Conselheiro Tutelar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes da Prefeitura</li> <li>• Conselheiro da Região no Conselho Municipal de Assistência Social                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes do Conselho Popular</li> <li>• Coordenadores de entidades conveniadas</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes do Conselho Popular</li> <li>• Representantes da Prefeitura</li> <li>• Funcionários dos serviços de saúde locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselheiros regionais do OP</li> <li>• Delegados do OP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratados pela Prefeitura</li> </ul>	
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissões Locais de saúde, correspondentes aos Postos de Saúde</li> </ul>		
ÂMBITO MUNICIPAL		CMAS (Conselho Municipal da Assistência Social)	CMS (Conselho Municipal de Saúde)	COP (Conselho do Orçamento Participativo)		
		Fundação de Assistência Social e Cidadania	Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local		
		Prefeitura Municipal de Porto Alegre				

