



Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal do Rio de Janeiro



**POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO E
A MORADIA COMO LOCAL DE PRODUÇÃO**

EDMAR AUGUSTO SANTOS DE ARAUJO JUNIOR

Rio de Janeiro

2008

EDMAR AUGUSTO SANTOS DE ARAUJO JUNIOR

**POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO E
A MORADIA COMO LOCAL DE PRODUÇÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

Orientadora: Prof. Dra. Luciana Correa do Lago
Doutora em Arquitetura e Urbanismo/USP.

Rio de Janeiro
2008

EDMAR AUGUSTO SANTOS DE ARAUJO JUNIOR

**POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO E
A MORADIA COMO LOCAL DE PRODUÇÃO**

Monografia submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

Aprovado em:

Prof. Dra. Luciana Correa do Lago
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO E A MORADIA COMO LOCAL DE PRODUÇÃO¹

Edmar Augusto Santos de Araujo Junior²

Palavras-chave: Território; Políticas públicas; Mercado de trabalho; Moradia como local de produção

Resumo: A construção social do território está ligada ao valor social atribuído à terra a partir das relações de produção e de poder entre os membros da sociedade com o Estado. As ações humanas, como trabalho e residência, realizam-se no território, possibilitando o exercício da vida. A moradia como local de produção aparece nesse contexto, onde as relações de produção material de uma sociedade se fragmentam, exigindo um novo tipo de apropriação do território pela sociedade. A abordagem histórica das condições em que se estabeleceram as relações capitalistas brasileiras para o processo de urbanização e construção social do território nos leva a compreender o contexto em que a moradia como local de produção aparece na sociedade. O entendimento das condições econômicas que influenciam a dinâmica do mercado de trabalho direcionou o foco da pesquisa para a análise da moradia como local de produção e de reprodução humana na comunidade do Preventório, bairro de Charitas, em Niterói. A moradia como local de produção também está intimamente ligada à (re)construção social do território, uma vez que este serve de recurso e abrigo aos indivíduos, servindo de referência aos sentidos materiais (direitos ao uso do espaço) e imateriais (pertencimento e identidade) para a vida em sociedade.

¹ Trabalho apresentado ao final do Curso de Especialização em Políticas e Planejamento Urbano e Regional do IPPUR-UFRJ.

² Aluno da Turma de 2008 do Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE-IBGE).

Introdução

O presente artigo tem como objetivo a compreensão do processo de construção social do território nos espaços populares que viabilizou as condições atuais para o uso da moradia como local de produção. As dinâmicas, no tempo e no espaço, das políticas públicas brasileiras estão intimamente ligadas ao processo de construção material de território semi-urbanizado, sobretudo para as classes trabalhadoras que encontram formas de segregação múltipla: no mercado de trabalho e no direito ao uso da cidade e do território. Este aparece como o local onde as práticas sociais se realizam e determinam o tipo de apropriação de infra-estrutura que o Estado fornece, através das políticas públicas. A política pública constitui-se em um instrumento de disputa para a afirmação de direitos, onde a relação ideal entre poder público e camadas populares possibilita a formação de sujeitos corporificados de direitos³ que gozam do sentido de pertencimento e identidade territorial.

A construção social do território está ligada ao valor social atribuído à terra a partir das relações de produção e de poder entre os membros da sociedade com o Estado. As ações humanas, trabalhar e morar, realizam-se no território, possibilitando o exercício da vida. A moradia como local de produção aparece nesse contexto, onde as relações de produção materiais de uma sociedade se fragmentam, exigindo um novo tipo de apropriação do território pela sociedade. A compreensão da dinâmica histórica econômica brasileira torna-se necessária para o entendimento do tipo de relação entre Estado e sociedade na construção social do território. Entender não só pelo viés das políticas públicas para se efetivarem direitos, mas também pelo deslocamento de percepção dos espaços populares com a cidade, fragmentando os sentidos e criando um ambiente urbano dual entre o precário e o formal.

Neste sentido, pode ser traçado um eixo transversal entre políticas públicas, território e direitos humanos, na medida em que esses conceitos constituem um projeto de Democracia aderente à realidade socioeconômica atual. A abordagem histórica das condições em que se estabeleceu o processo de urbanização capitalista e a construção social do território nos leva a compreender o contexto em que a moradia como local de produção aparece na sociedade brasileira. A estrutura socioeconômica vigente, fruto da ineficácia política, levou à falência a capacidade do Estado em garantir a possibilidade de trabalho e habitação para as classes trabalhadoras. A informalidade do

³ Expressão utilizada pela professora Ana Clara Torres Ribeiro do IPPUR, referindo-se à territorialização das políticas públicas, quando essas são capazes de atender a todas as expectativas e utopias de vida dos indivíduos. O território qualifica os direitos de seus moradores e é moldado pelo tipo de relação existente entre Estado e comunidade (Ribeiro, 2005).

mercado de trabalho direcionou o foco da pesquisa para a análise da moradia como local de produção e de reprodução humana na comunidade do Preventório, bairro de Charitas, em Niterói/RJ.

A pesquisa de campo realizada no Preventório foi embasada qualitativamente em uma amostra aleatória não probabilística, com aplicação de questionários e entrevistas a alguns moradores que utilizam a moradia como local de trabalho, obtendo informações sobre suas trajetórias ocupacionais e condições de vida, levando em consideração suas expectativas com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e utopias de vida a longo prazo. Assim, tornou-se possível identificar os moradores, percebendo a potencialidade produtiva dessa força de trabalho e a característica funcional das moradias como unidades econômicas.

Os fatores de produção utilizados neste processo aparecem disfarçados de fatores de reprodução. O entendimento de como esses trabalhadores percebem esses fatores produtivos (serviços públicos: água, luz, gás etc) para o processo de produção de mercadorias e serviços, mas também para o consumo familiar, constitui-se em um importante subsídio para a intervenção política, na medida em que afeta duplamente a oferta e a demanda por esses serviços.

Desta forma, é importante considerar a estratégia do PAC de urbanização e criação de infraestrutura nas favelas como um esforço de desenvolvimento e de integração desses espaços semi-urbanizados à cidade. No Preventório, esse Programa pretende promover o saneamento básico (redes integradas de água e esgoto), a regularização fundiária com título de propriedade e posse, alargar e calçar ruas, reflorestar áreas degradadas e reassentar moradores de áreas de risco para conjuntos de habitação local. Essas medidas terão um impacto imediato sobre os moradores que utilizam suas próprias casas como local de trabalho e sustento.

1 – Políticas públicas e construção social do território: uma abordagem histórica

A compreensão do processo de urbanização e da efetivação das políticas públicas no Brasil nos remonta ao período colonial pela análise de três aspectos: demográfico, econômico e serviços urbanos. Na cidade do Rio de Janeiro, esse processo estava intimamente ligado ao papel da Igreja sobre a ocupação do território urbano, no fornecimento de serviços e no desempenho das atividades econômicas e culturais. A forma de poder sobre a cidade, na falta de normas e leis do Estado, era expresso pela influência ideológica da religião sobre a população cidadina, ao mesmo tempo em que o

patrimônio religioso e suas instituições valorizavam o solo urbano, contribuindo para a segregação espacial por classes de renda no período pré-capitalista (Reis Filho, 1968).

A partir da segunda metade do século XVII até o XVIII, Portugal implanta uma política centralizadora para uma urbanização mais agressiva, a fim de aumentar o controle sobre a vida colonial. O maior interesse pela colônia era latente, sobretudo, pela descoberta de metais preciosos, levando a uma entrada maciça de portugueses para as regiões das minas e para o Rio de Janeiro, ocasionando crescimento demográfico e urbano.

No século XIX, a vinda da Família Real para a cidade, além de remodelar algumas áreas, trouxe ainda mais imigrantes e fez aumentar a oferta de serviços urbanos. Em 1850, a lei de Terras mercantilizou o solo devoluto e rompeu o monopólio imobiliário religioso, possibilitando a especulação e a ocupação de espaços vazios na cidade. Com relação à deterioração das condições sociais e às novas formas de ocupação na cidade, podemos destacar: o fim do tráfico negreiro, posteriormente a abolição da escravatura e o assalariamento da mão-de-obra. Tudo isso levou à crise habitacional e à formação de uma classe trabalhadora pobre que passou a ocupar áreas suburbanas ao longo da estrada de ferro ou a morar em cortiços insalubres, na zona central, próximos aos locais de trabalho (Benchimol, 1990).

A segunda metade do século XIX representou um momento de transição político-econômica para o Brasil, deflagrado pela ruptura do sistema escravista e pela mudança do regime imperial para o republicano. Com o advento da República em 1889 e a abolição da escravatura no ano anterior, eram necessárias mudanças modernizantes no país frente às exigências das elites que o dominavam. A crise habitacional intensificada pela entrada maciça de imigrantes e pela conversão da mão-de-obra escrava em assalariada, junto com a desordem física e moral⁴ da cidade do Rio de Janeiro foram fatores determinantes para o processo de reforma urbana.

A remodelação da cidade tinha laços estreitos com os ideais liberais e a influência do poder econômico. O capital internacional dominava fatias do urbano na prestação de serviços, fornecimento de tecnologias e de mercadorias e fomentava a industrialização embrionária. A modernização do Porto, que ainda era o principal do país, e a construção de estradas de ferro eram uma tentativa de dar sobrevida à região após a crise do café no Vale do Paraíba. A construção de avenidas e o alargamento de vias objetivavam revitalizar e desafogar a área central da cidade, além de ligá-la à zona sul, possibilitando a valorização do solo urbano e a atividade especuladora.

⁴ A desordem física e moral da cidade do Rio de Janeiro estava associada à disputa dos territórios centrais pelas elites e classes populares que precisavam estar perto do local de trabalho e por isso viviam em cortiços insalubres em locais valorizados da cidade (Benchimol, 1990).

A medicina social executada pelos higienistas na reforma urbana de Pereira Passos, no início do século XX, tem um caráter marcante nesta remodelagem urbano-ideológica. De um lado, favorecia a acumulação do capital estrangeiro na cidade, às custas do maior controle sobre a força de trabalho. Por outro, justificava que o poder público colocasse em prática sua política de transformação da cidade (terremoto social: “bota abaixo”) pela desapropriação para construção de prédios modernos, promovendo o embelezamento aos moldes da arquitetura européia, mas também, pela derrubada dos cortiços insalubres, dando início ao processo de favelização, com a ocupação de morros e encostas na região central pela massa desapropriada de trabalhadores, que não podiam ficar longe do local de trabalho (Andreato, 2006).

Portanto, o processo de construção do território urbano no Rio de Janeiro ocorreu de forma desordenada, deixando que a urbanização na cidade viesse com os interesses da elite colonial, da especulação imobiliária e do capital estrangeiro, ocupando o espaço deixado pelo Estado no fornecimento de serviços urbanos. O resultado foi a transformação do solo pela geração de valor e o conseqüente aumento da segregação espacial, desencadeando o fenômeno das favelas (Valladares, 2005).

Impacto das estruturas socioeconômicas sobre o mercado de trabalho

A partir da primeira metade do século XX, outros acontecimentos foram determinantes para a estruturação socioeconômica brasileira com conseqüências imediatas sobre o mercado de trabalho e o espaço urbano. A configuração social do território foi moldada pela forma desigual da apropriação dos benefícios do Estado. As classes populares foram concentradas em territórios destituídos de infraestrutura e de serviços urbanos.

A revolução burguesa incompleta de 1930, que não conseguiu realizar a reforma agrária e nem universalizar a educação, contribuiu para que os salários das classes operárias fossem postos em níveis de subsistência, sem haver uma contra-partida na garantia de bem estar social por parte do Estado. Sob o Governo Vargas, o Estado brasileiro foi determinante para a consolidação do processo de transformação urbano-industrial do país impulsionado, sobretudo, pelo investimento direto do capital estrangeiro. Várias iniciativas de criação de infra-estrutura e fomentação às indústrias de base foram dadas, como por exemplo, a construção da rodovia Rio-Bahia que permitiu o fluxo de cerca de 40 milhões de nordestinos para o Sudeste nos anos de 1960 para alimentar os postos de trabalho das

indústrias. O fluxo migratório Nordeste-Sudeste favoreceu a necessidade do capital para o fomento da indústria via formação do exército industrial reserva.

Na década de 1950, o destaque é para o Plano de Metas de JK, que graças ao tripé: Estado, capital nacional e multinacional conseguiu levar a uma grande elevação do PIB. Nos anos 1960, grandes esforços foram feitos para diminuir a diferença regional e integrar o mercado interno, por exemplo, a construção de Brasília como entreposto rodoviário entre o Sudeste, o Norte e o Nordeste, a criação da Sudene e os planos de reforma agrária de Celso Furtado. Entretanto, com o golpe militar de 1964, essas iniciativas não conseguiram inverter esse desnível regional e o resultado foi o processo de metropolização⁵ e de espoliação urbana, principalmente no Rio e em São Paulo, com a ocupação das periferias distantes pela classe trabalhadora, sem infra-estrutura, marcando o processo da sobre-exploração: nos locais de trabalho e de moradia com a auto-construção (Kowarick, 1983).

O Governo militar, na década de 1970, foi responsável pelo enorme crescimento econômico que, entretanto, intensificou ainda mais as diferenças regionais e de renda. O salário se manteve estagnado durante todo o período, enquanto as taxas de lucro cresciam vultosamente. Mecanismos perversos foram criados para impulsionar a economia a partir da exploração da classe trabalhadora, como a criação do BNH e da SERFHAU para estimular a indústria da construção civil, a partir de supostos benefícios habitacionais populares, mas que acabaram por servir às classes média e alta. A indústria da construção civil foi a principal empregadora para o mercado de trabalho masculino, enquanto que grande parte do contingente feminino se empregava às custas dos serviços, sobretudo o doméstico, graças ao favorecimento das classes médias que passavam a demandar serviços da mão de obra desqualificada (Azevedo, 1988).

O II PND do Governo Geisel repetiu a fórmula do tripé de JK e também contou com a abundância de investimento e financiamento de capital estrangeiro, pelo grande fluxo de petro-dólares,

⁵ Os migrantes nordestinos motivados pela tensão no campo vêem na migração uma tentativa de mobilidade social e uma solução para o conflito rural: baixo padrão de vida, regime de apropriação concentradora de terra e baixo nível técnico produtivo. Este deslocamento populacional intensificou a urbanização, coincidindo com o processo de metropolização, uma vez que os migrantes buscavam o centro econômico, político e cultural do país na perspectiva de melhorar de vida (Durhan, 1973).

O resultado deste processo foi a conurbação do núcleo central metropolitano com as cidades periféricas, formando uma grande mancha urbana com outras áreas de subcentros de influência. A partir da década de 1980, e nos anos 1990, há um processo de desindustrialização e dispersão industrial ocasionando uma retenção da migração pela retração da economia. Portanto, podemos estabelecer uma relação direta entre a industrialização, o fluxo migratório, a urbanização e o processo de metropolização. O modelo de desenvolvimento brasileiro, com tecnologia importada poupadora de mão-de-obra aproveitou a estrutura agrária concentradora para favorecer a acumulação de capital das indústrias no sudeste.

nas economias emergentes, fazendo com que a economia brasileira crescesse a passos largos. Entretanto, o rompimento do acordo de Bretton-Woods e a crise do Petróleo em 1979 fizeram com que o mundo vivenciasse uma crise de liquidez sem precedentes, afetando profundamente as economias periféricas. A partir daí, a receita neoliberal de Thatcher e Reagan pregaram a reforma estatal, as políticas de estabilidade econômica, as privatizações e a abertura comercial levando a uma desestruturação industrial das economias latino-americanas.

No Brasil, cuja inserção neoliberal só veio a vigorar na década de 1990, houve uma preocupação demasiada com as taxas de inflação e de câmbio que afetavam todo o desempenho macroeconômico. Os anos 1980 ficaram conhecidos como a década perdida, com níveis insatisfatórios de crescimento, aliados à crise da dívida externa e interna, que deixavam a economia altamente dependente das instituições de financiamento para sanar déficits no Balanço de Pagamentos. As estatais, que eram essenciais para a política pública, foram sucateadas pela impossibilidade de financiamento interno e externo e justificaram as privatizações e retirada estratégica do Estado em alguns setores.

Para agravar ainda mais a situação do mercado de trabalho, na década de 1990, vigorou a revolução microeletrônica que enxugou milhares de postos de trabalho, trazendo concomitantemente a terceirização, onde as empresas passaram a delegar determinadas funções a firmas especializadas na execução de serviços em geral. Vale reforçar que esta década também foi marcada pela desindustrialização, sobretudo nas grandes metrópoles, seja pela descentralização produtiva ou mesmo pela incapacidade dos produtores nacionais competirem numa economia cada vez mais globalizada, onde a política macroeconômica se pôs a serviço do capital financeiro em detrimento do produtivo com altas taxas de juros e prazos curtos de financiamento. Os desníveis regionais ficaram ainda mais marcantes, pois a integração competitiva fez com que as regiões se tornassem reféns do investimento financeiro, levando a uma guerra de benefícios (fiscal, trabalhista, ambiental etc) ao capital pela maior atratividade que elas poderiam desempenhar em relação às outras (Pochmann, 1997).

Políticas sociais X Políticas econômicas

O breve século XXI aponta para algumas contradições em curso a respeito das políticas públicas nacionais para o território como um todo. A atual política econômica ortodoxa, que optou pela estabilidade econômica em detrimento do crescimento e desenvolvimento sustentável impôs o controle

dos gastos públicos e, conseqüentemente, comprometeu em parte o financiamento das políticas sociais. Assim, percebe-se a deterioração dos indicadores sociais, como o emprego e o salário, o que trouxe uma crescente preocupação entre os formuladores de políticas públicas para reverter este quadro caótico em que se encontra a realidade brasileira.⁶

O baixo nível de distribuição de renda tem marcado a história deste país, impedindo o processo completo de desenvolvimento capitalista. Apesar do crescimento econômico obtido no século XX, principalmente nas três décadas de 1950 até o final dos anos 1970, a maioria da população brasileira se manteve às margens do processo de industrialização e de outras perspectivas de inserção econômica. O nível de salário e renda despencou a um patamar muito baixo, comprometendo a perspectiva de crescimento econômico calcada na dinâmica interna (Souza, 1999).

Desta forma, torna-se necessária a compreensão da evolução dos gastos públicos sociais no Brasil. Essa evolução refletiu o dualismo político em uma conjuntura econômica entreposta por regimes autoritários (Estado Novo e Ditadura Militar) e por períodos de democracia (1946/64 e 1984/08). Uma visão otimista com relação a esta evolução seria a de que os avanços obtidos pelos gastos sociais refletiriam apenas aspectos tributários assegurados pela democracia. Isto reforça a tese de que o país teve crescimento econômico com exclusão social, pois foi exatamente nos regimes ditatoriais que o Brasil mais cresceu, porém, foi no período democrático, marcado pela estagnação econômica, que mais se verificaram ganhos quanto à eficiência dos gastos públicos (Pochmann, 1998).

Mesmo assim, estamos longe de estabelecer uma relação ideal entre gastos sociais e distribuição de renda, até porque, o papel do Estado como promotor da igualdade social foi distorcido nos anos de 1990, pela adoção das reformas liberalizantes, como as privatizações, os cortes nos gastos sociais e o desvio de recursos para o processo de financeirização da riqueza nacional, que trouxe maior credibilidade do governo perante os credores internacionais, mas trouxe como contrapartidas a estagnação econômica, o aumento do desemprego e a redução da renda média dos trabalhadores. A maneira como a política econômica vem sendo conduzida reproduz o ciclo interminável de geração de pobreza e torna as políticas sociais inócuas para o rompimento desse ciclo (Pochmann, 2003).

Atualmente, verifica-se um aumento da despesa financeira do governo, possível graças à correlação entre carga tributária e aumento do superávit primário, permitindo que o arrocho fiscal viabilizasse a transferência de recursos para o setor financeiro. Essa preocupação com o cumprimento

⁶ Este trabalho tem o apoio teórico, nesta seção, de alguns artigos publicados pelo número especial da Revista Econômica da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, v. 5, n.º 1, junho 2003. Neste caso, a referência se faz a Pochmann, 2003.

das dívidas pelo ponto de equilíbrio dos juros torna-se incompreensível, pois para reduzir o serviço da dívida em relação ao PIB, esperar-se-ia que o crescimento fosse estimulado e os juros reduzidos de forma complementar para que se criassem recursos para o financiamento e expansão dos gastos públicos (Pochmann, 2003).

Este modelo econômico adotado pelo país não representa um instrumento suficiente de combate à exclusão social, refletindo um dualismo político contraditório entre os campos econômicos e sociais, sendo o modelo econômico de caráter ortodoxo e o social heterodoxo (Bresser-Pereira, 2003).

Com relação ao modelo social, os vetores de ponta dessa política de Estado perpassam pela atuação conjunta com os governos locais, devido à descentralização administrativa viabilizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Esse novo modelo de viabilizar o desenvolvimento baseado no âmbito local enfraqueceu o Estado nacional como agente indutor do desenvolvimento, diminuindo o seu papel de promotor de projetos de desenvolvimento nacional.

Os governos locais, por sua vez, adotaram posturas diferentes para o combate à pobreza e ao desemprego, levando a uma mudança paradigmática na formulação das políticas sociais. Essa tendência fez parte de um planejamento estratégico onde as cidades deviam se mostrar atrativas ao capital internacional. A doutrina neoliberal das instituições internacionais possibilitou o financiamento de projetos de desenvolvimento local, alegando ser este um padrão alternativo às dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão social que, num contexto de globalização, reestruturação produtiva e crise do padrão de desenvolvimento, tornam o ambiente local o alicerce capaz de viabilizar as reconfigurações socioprodutivas (Silveira, 2001).

Os defensores da temática do desenvolvimento local argumentam que esta se adere à estratégia de superação da exclusão social, devido a sua abordagem de valorização dos direitos humanos e do tratamento dos elos entre cidadania e trabalho. Este tratamento se desenvolve num contexto paradigmático onde o emprego não é mais uma via necessária para o acesso aos direitos. Ao contrário, é o acesso à cidadania, que coloca como questão primordial a inserção produtiva dos grupos populacionais em estratégias de empreendedorismo (Silveira, 2001).

1.2 Territorialização das Políticas públicas

A análise histórica das políticas sociais, passando por marcos regulatórios como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, permite a indagação de se essas políticas efetivaram direitos e possibilitaram a invenção de novos direitos. Pela perspectiva popular, o território aparece como qualificador dos direitos, na medida em que molda as políticas públicas no tempo e no espaço, expressando as práticas sociais entre Estado e sociedade. Essas práticas deflagram as tensões ocorridas no território para a percepção de se as políticas públicas constroem objetos ou sujeitos corporificados de direito (Ribeiro, 2005).

A territorialização das políticas está relacionada com a capacidade de diálogo e de compreensão do Estado aos anseios, expectativas e utopias dos moradores dos espaços populares para o fornecimento material de infra-estrutura que possibilite sentido de pertencimento e percepção de identidade entre os moradores e entre o território e o restante da cidade. Esses aspectos imateriais de sentido e percepção no território são essenciais para que as políticas públicas formem cidadãos com consciência plena de direitos e fortaleça os laços sociais em busca do bem comum.

Desta forma, esperar-se-ia que as políticas públicas possibilitassem a construção de uma agenda contra-hegemônica sob a perspectiva popular, na medida em que pudesse correlacionar três eixos transversais: direitos humanos, território e políticas públicas. O objetivo dessa agenda seria o de garantir o maior equilíbrio de forças entre as classes trabalhadoras para a disputa do Estado com as forças e interesses do capital.

Neste sentido, serão abordadas algumas críticas e análises históricas das políticas públicas de trabalho e renda, moradia e educação, que são essenciais para a compreensão do processo atual de utilização da moradia como local de produção nos espaços populares. A falência política do Estado nessas áreas contribuiu para que o desemprego e a precariedade nas condições de trabalho fossem condições naturais e inevitáveis da realidade urbana, fazendo com que a necessidade de utilização da moradia como local de produção fosse fruto de um aspecto autônomo ou opcional do trabalhador. Porém, este processo está intimamente ligado à informalidade, ao desemprego, ao baixo nível de instrução educacional e ao abandono nas condições de habitação nos espaços populares.

Trabalho e renda

Historicamente, a política do Estado para esse setor tinha o propósito de qualificar e controlar a força de trabalho para o modo de produção fordista. Atualmente, vemos consolidarem-se a informalidade e desregulamentação das relações de trabalho, fazendo com que surja um novo paradigma de políticas para garantia dos direitos de trabalho, uma vez que o emprego formal já não é mais capaz de satisfazer as demandas do mercado de trabalho.

Com a reestruturação produtiva, estimulou-se a formação de políticas alternativas de geração de trabalho, pelos princípios da Economia Solidária, como as formas de associativismo e cooperativismo. A conjuntura macroeconômica sobre os indicadores de emprego e renda fez com que se rompesse completamente com a noção de políticas sobre o emprego. A década de 1990 foi marcada por um processo de desindustrialização na região metropolitana do Rio de Janeiro. Isso refletiu negativamente sobre o mercado de trabalho, levando a um aumento do desemprego, da terciarização, da informalidade e precariedade do trabalho. (Urani, 1997).

A crescente e a contínua redução da renda oriunda do trabalho justificariam, então, as políticas de fomentação de trabalho e renda, como uma alternativa à impossibilidade de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho formal e mesmo no saturado mercado informal, que funciona como um “colchão amortizador” das taxas de desemprego. Além disso, o setor terciário, que tradicionalmente opera sob a informalidade e mediante salários relativamente menores, foi a categoria de ocupação que mais cresceu nos últimos anos, contribuindo para a contínua redução dos rendimentos médios dos trabalhadores (Pochmann, 1998).

Reconhecida esta deterioração da qualidade do trabalho, geralmente associado a este trânsito do formal para o informal, supõe-se que “o trabalho autônomo e o por conta-própria pudessem ser mais do que uma mera válvula de escape face à crise do emprego fordista”: sendo viabilizadas as condições propícias, estes tipos de atividades poderiam se transformar na mola propulsora de alternativas de desenvolvimento mais equitativo (Urani, 1999).

Desta forma, poder-se-ia dizer que as políticas de fomento à moradia como local de trabalho tornam-se essenciais para uma perspectiva mais favorável do desempenho do mercado de trabalho informal. Assim, emerge entre os formuladores de política pública a questão das formas embrionárias de cooperação e a superação da característica precária e difusa da moradia como local de produção. As tentativas de construção de um ambiente adequado em infra-estrutura e serviços de apoio à mobilização

do tecido sócio-produtivo buscam incorporar populações residentes das favelas para viabilizarem o núcleo produtivo em suas próprias residências. Esses empreendimentos são classificados como atividades de sobrevivência, de expansão ou de acumulação, o que, segundo alguns autores, evidenciaria a necessidade de uma ação pública no sentido da integração de tais atividades no processo de acumulação como micro-empresas (Silveira, 2001).

Neste sentido, com o Governo Lula, uma nova política foi inaugurada com relação à concessão do crédito produtivo popular⁷. A iniciativa de difundir o acesso ao crédito aos pequenos e micros empreendedores consiste em uma estratégia fundamental dentro do espectro das políticas de geração de trabalho e renda. O desafio atual consiste em ampliar essa estratégia aos espaços populares na perspectiva de trabalho e moradia para uma interligação entre as questões de cidadania e inclusão social, permitindo a reconstrução do mundo do trabalho frente ao contexto de reestruturação produtiva.

Podemos destacar algumas lacunas referentes à questão do microcrédito, como por exemplo: os avanços obtidos na atração do setor privado para este segmento representam brechas vitais para que o crédito produtivo seja de fato um instrumento de dinamização do empreendedorismo popular, tais como o apoio aos empreendimentos a serem implantados e não apenas aqueles já constituídos. O crédito para investimentos e não exclusivamente para capital de giro e o seu acesso por parte de associações e cooperativas constituem um aspecto incipiente.

As políticas de trabalho e renda estão constantemente associadas. Algumas breves críticas podem ser feitas a essas políticas, como por exemplo, a oferta de cursos de qualificação profissional que ficam no campo da promessa, pois não conseguem inserir o trabalhador qualificado no mercado de trabalho. A estratégia de incentivo à formação de cooperativas para desregular e desqualificar o trabalho, na medida em que os cooperativados não gozam das garantias efetivas que são asseguradas pelos princípios da economia solidária às ações de assistência social, deflagrando uma incapacidade administrativa de lidar com tal setor que tem grande dependência de níveis sustentáveis de crescimento econômico.

⁷ O Brasil apresenta uma enorme demanda reprimida para a concessão do microcrédito e o cenário financeiro atual favorece o seu crescimento, mas para isso, é preciso mais do que a redução de impostos e de burocracia. Outros fatores devem ser considerados, como a mudança na lógica do sistema financeiro para facilitar o crédito, criando novas formas de garantias, formalização e capacitação de negócios, atuação conjunta entre governo, terceiro setor, bancos e outras entidades, além de projetos que articulem a concessão do microcrédito com uma contrapartida de cooperação comunitária.

Vale considerar se há o desejo das classes populares de se organizarem de forma tão complexa como propõe a Economia Solidária. Será que essas comunidades estão preparadas para assimilar esses princípios socialistas num mundo cada vez mais marcado pela competição e pelo individualismo?

Moradia

A política para a moradia no Brasil não esteve atrelada a uma dinâmica territorial suficiente para suprir as necessidades habitacionais da população. O resultado atual desse processo é um déficit habitacional sem precedentes, onde a favelização e a precarização da moradia indicam o colapso das cidades brasileiras nos campos social, ambiental e econômico.

A moradia aparece como uma necessidade e um direito humano universal e sua constituição como política social está estreitamente atrelada à transformação urbano-industrial do país a partir da década de 1950. Porém, o descaso do Estado brasileiro com essa política demonstra que essa questão esteve muito mais inclinada às expectativas do mercado imobiliário devido ao fato de o valor dado à terra ser uma construção social, intimamente ligado à reprodução do capital.

Nesse contexto, podemos destacar a atuação dos incorporadores imobiliários que são beneficiados pela construção social do valor da terra. Esses são os principais responsáveis pela transformação permanente do uso do solo urbano, pois coordenam esse processo de ocupação mediante pressão sobre o Estado por infra-estrutura urbana e regulamentação urbanística ao redor de seus empreendimentos residenciais. O alto preço dos imóveis vendidos pelos incorporadores reflete a criação da cidade internalizada nesses espaços residenciais privados, pois no preço pago pelos consumidores estão embutidos toda a rede de infra-estrutura e aparato de serviços urbanos criados pelo Estado para atender à demanda desses agentes.

Neste sentido, a classe trabalhadora foi alijada dos direitos à moradia, tendo que se instalar longe do local de trabalho em áreas sem infra-estrutura, serviços e transportes adequados. Esse processo de espoliação urbana⁸ fez com que a força de trabalho sofresse uma sobre-exploração do trabalho, na medida em que ela própria teve que arcar com a auto-construção de moradias e da infra-estrutura urbana sem remuneração e em horário de descanso.

⁸ Essa dinâmica marcou o fenômeno da metropolização brasileira, onde a formação de áreas periféricas seguiu os interesses da especulação imobiliária, fazendo com que a terra urbana se tornasse um objeto de obtenção de lucros muito acima da média da taxa de mais-valia da economia brasileira.

Atualmente, percebe-se que a auto-construção de infra-estrutura para as condições de moradia se estendeu para as condições de trabalho e geração de renda também para o local de reprodução humana e social: a residência. A sobre-exploração do trabalho está ligada agora à insuficiência do emprego e da moradia. Os trabalhadores que sobrevivem do uso de suas moradias como local de produção precisam dotá-las de infra-estrutura produtiva e habitacional, resultando em uma associação inevitável e complicada de local de trabalho e moradia, onde a infra-estrutura e os serviços urbanos não são discernidos como resultados sociais distintos de produção e reprodução.

Este fenômeno ou processo de utilização da moradia como local de produção em curso ainda não foi assimilado pelo poder público, pela literatura acadêmica e nem por esses trabalhadores, dificultando a formulação conjunta de políticas que possam favorecer ao mesmo tempo o trabalho e a moradia.

Com relação à política habitacional, podemos citar alguns marcos regulatórios recentes que sinalizam a direção a ser seguida para sanar os déficits habitacionais urbanos. A Constituição Federal de 1988 avançou na consolidação institucional da política habitacional como dever de Estado, mas ainda há uma lacuna considerável entre o arcabouço legal e a prática das administrações públicas no tocante às condições que asseguram a política de moradia como direito humano universal. A falta de financiamento habitacional para as classes trabalhadoras fez com que muitos ocupassem terrenos de forma irregular sem título de posse, apresentando duas realidades antagônicas (favelas e enclaves fortificados) em um mesmo território.

O marco essencial norteador da atual política urbana foi o Estatuto da Cidade⁹. O aspecto formal dos princípios e diretrizes está consagrado legalmente, estabelecendo como condição necessária ao desenvolvimento urbano o direito à cidade e à cidadania, à gestão democrática, como também à função social da cidade e da propriedade.

Entretanto, as condições históricas de transformação do valor social dado à terra no Brasil impedem a concretização dos princípios desse dispositivo infraconstitucional. O poder público se colocou a serviço das forças do mercado imobiliário e o déficit habitacional constitui-se em um nó górdio que só poderá ser desatado se os péssimos indicadores sociais forem encarados com seriedade por todas as esferas de poder. Os baixos salários, o desemprego e subemprego, a distribuição desigual da renda e os preços elevados da terra urbana impedem que esse déficit seja sanado e demonstram a

⁹ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/88.

necessidade de articulação da política de moradia com todas as demais políticas, rompendo a tendência do Estado brasileiro de investir em políticas setorializadas.

Educação

A perspectiva da Educação como uma política pública capaz de viabilizar o processo de conscientização crítica do mundo depende da estrutura social de um país e da relação de poder existente entre o Estado e os atores sociais (Mochcovitch, 2001).

A naturalização dos fenômenos sociais como acontecimentos inevitáveis da história retira o sentido de coletividade e identidade da classe trabalhadora, comprometendo sua capacidade de disputar e de se apropriar dos benefícios do Estado. O resultado atual da estrutura educacional brasileira é reflexo das condições históricas de formação socioeconômica, tendo o Estado um papel fundamental na conformação política como mediador entre classes sociais. A Escola se transformou em um artifício de dominação ideológica, cultural e política.

A correlação de forças entre o Trabalho, o Capital e o Estado determina muitos dos processos sociais, no qual a Escola também está incluída. Trata-se de um espaço essencial para o exercício de relações sociais, constituindo-se em uma referência na produção social da vida, logo, o papel que ela exerce é determinante para que possamos compreender o nível da relação de forças entre Capital e Trabalho e o poder de barganha deste último sobre o primeiro. Uma sociedade que apresenta uma estrutura educacional não reflexiva sofrerá com a exploração no local de trabalho, de moradia e não terá condições de organização para lutar pela afirmação de direitos e reivindicar aumento salarial.

O entendimento da sociedade pelo prisma do materialismo histórico dialético orienta uma visão crítica de que a vida é produzida socialmente e que por isso, as condições sociais não podem ser naturalizadas como uma situação inevitável. O conhecimento acumulado pela humanidade é apropriado pelos indivíduos, que contraem relações sociais que lhes são impostas, constituindo-se em um ciclo intermitente onde as relações sociais de produção estão em constante movimento, indicando haver conquistas de espaço e de interesse dentro da ordem capitalista (Mochcovitch, 2001).

A Escola surge como espaço formal de disputa entre classes, onde o Estado pode amenizar o interesse hegemônico capitalista e incentivar o nível de consciência crítica da população para estimular um maior desenvolvimento das forças produtivas materiais. Porém, no caso brasileiro, percebemos que a ideologia utilizada pelo Estado transformou a Escola em uma instituição que fragmentou a associação

coletiva, em prol de uma estratégia que enfraquece a identidade de classe. É o tipo de Escola que interessa ao Estado, ou seja, aquela que não gera uma contradição social e nem uma tensão para disputa hegemônica das classes populares por um ensino crítico.

Neste sentido, a Educação Popular aparece como uma alternativa possível para construção de uma instituição que forneça uma visão crítica de mundo. Objetiva alterar a forma de lidar com os indivíduos a fim de que se crie uma nova estrutura de identidade social baseada nas peculiaridades territoriais e políticas para que as classes populares possam disputar o Estado com os interesses da burguesia. A disputa pode ser realizada a partir da utilização dos instrumentos institucionais democráticos previstos no corpo constitucional sem que haja rompimento com o Estado burguês.

Mas também, torna-se necessária a construção de outros aparelhos estatais que possam ser hegemonzados pela classe trabalhadora. É o caso dos espaços de resistências que produzem novas experiências através de concepções de ensino com autonomia para reformulação pedagógica, rompendo com a visão conservadora tradicional que reproduz a lógica alienante. A proposta de Educação Popular não está atrelada à qualidade técnica que prepara o aluno para a exploração capitalista, ao contrário, prioriza uma qualidade política que prepara o estudante a refletir sobre sua condição de vida, sua existência coletiva para que tenha possibilidade de ler o mundo e tentar modificá-lo. Essa perspectiva da Educação Popular¹⁰ nega a educação mercantilizada que impõe socialmente a necessidade do estudo para inserção no mercado de trabalho, distinção social ou ascensão financeira (Mochcovitch, 2001).

O poder público em uma posição liberal conflituosa se afasta da tarefa de educar, deixando a população sem condições materiais para maximização de seus interesses privados. O desenvolvimento capitalista pela ótica liberal fica comprometido, pois não há condições de igualdade entre os agentes, posto que as ações do Estado em políticas públicas desfavorecem as classes populares no que diz respeito à educação, moradia, trabalho e dotação de infra-estrutura urbana.

2 – Estratégias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

A análise das políticas públicas, sob a ótica em que as ações e serviços do Estado determinam as possibilidades e usos sociais do território, permite a compreensão de como os trabalhadores podem se beneficiar do aparato urbano construído para desenvolverem atividades geradoras de renda em seus

¹⁰ Um exemplo clássico de sucesso nessa perspectiva é o da Escola Nacional Florestan Fernandes protagonizado pelo Movimento Social dos Sem Terras.

domicílios. O entendimento da estratégia do PAC do Governo Federal para desfazer os gargalos que impedem o desenvolvimento do país, principalmente na área de infra-estrutura e urbanização, está inserido no contexto geral em que se dá o processo de utilização da moradia como local de produção.

Desta forma, a estratégia do Programa com a criação de infra-estrutura urbana brasileira, constitui-se em um elemento fundamental para atração de investimentos privados na economia. O sistema urbano capitalista necessita da inovação técnico-científica para melhor gerir as cidades e desfazer os gargalos em infra-estrutura. Há um ciclo permanente em que novas condições são requeridas e criadas para satisfazerem à especificidade produtiva. As cidades são (des)estruturadas pelos interesses de classes e a forma de sua ocupação indica as características das propriedades em que o poder público disponibiliza as redes de infra-estrutura para toda a sociedade (Vetter, 1981.)

As grandes cidades e suas regiões metropolitanas são o foco de intervenção do PAC, pois permitem os efeitos úteis de aglomeração e podem configurar o território segundo os interesses do capital: entrelaçamento e aproximação de diferentes capitais que criam relação de interdependência, aproximação da produção ao consumo, concentração do mercado consumidor, compactação da força de trabalho em torno do local de produção, redução do custo de reprodução coletiva e do tempo de circulação de mercadorias. Tudo isso é possível com a implantação sistemática de redes de infra-estrutura no território pelo Estado para que haja mobilidade espacial¹¹.

Neste sentido, a estratégia do PAC em viabilizar a infra-estrutura em processos articulados em redes (água, esgoto, urbanização, transporte, energia etc) está ligada à criação de um ambiente propício para o desenvolvimento capitalista e à urbanização de áreas populares.

Historicamente, essas redes foram fundamentais para a consolidação do modo de produção capitalista e para a acumulação de capital. A urbanização é uma consequência imediata da expansão capitalista, pois é na cidade onde a integração do sistema acontece: produção, circulação e consumo e a articulação entre essas redes, que só funcionam com suas partes articuladas, pois são interdependentes e determinantes para que a cidade possa desempenhar seu papel econômico.

Desta forma, o aperfeiçoamento técnico-científico das redes de infra-estrutura trouxe também um mecanismo perverso de dominação político-ideológica para as classes populares. A infra-estrutura nasce como uma qualidade de exclusão, pois contempla apenas uma minoria abastada que necessita de

¹¹ Com relação à mobilidade espacial, é fundamental que se efetive um sistema de transporte público rápido, seguro, barato e eficiente para circulação de trabalhadores e de mercadorias. O sistema capitalista avança através de deslocamentos espaciais, uma vez que para a realização do valor é mister a circulação, a chegada da mercadoria ao consumidor ou a transformação de produto em mercadoria e a transformação de mercadoria em dinheiro.

distinção e status social, deixando a grande massa trabalhadora em espaços segregados e semi-urbanizados. A precariedade dessas redes indica haver no país um fenômeno de rejeição social para a reprodução humana nos espaços populares, pois a infra-estrutura urbana é essencial para a garantia da reprodução da força de trabalho, sobretudo com relação às redes de transporte e de água e esgoto que estão ligadas à questão da habitabilidade humana (Vetter, 1981).

Assim, torna-se possível considerar que o custo social da ausência de investimento público em redes de infra-estrutura urbana é altíssimo, sobretudo para as classes de baixa renda que sofrem constrangimentos de mobilidade espacial, impedindo suas realizações de pertencimento territorial, de trabalho e de consumo. O território das classes trabalhadoras mostra-se extremamente desorganizado com redes precárias de serviços, sem suporte, fluidez e constância em sua prestação. A imposição de tarifas caras não corresponde à realidade socioeconômica da população que arca com o ônus da precariedade nas condições de trabalho e moradia. As redes podem ser entendidas como elementos de solidariedade urbana, pois se relacionam fisicamente e socialmente com o território. Trata-se de um instrumento que garante o sentido de pertencimento das pessoas ao lugar, na medida em que estabelece relações da subjetividade humana com o aparato urbano construído que é um ingrediente fundamental formador da identidade territorial das classes sociais.

Portanto, o Estado possibilita a criação de redes de infra-estrutura no tempo e no espaço, mas a apropriação desta é feita pelos que exercem maior poder político e, por isso, também recebem proporcionalmente maiores investimentos. As áreas afetadas pelas ações do Estado são valorizadas, fazendo com que haja uma segregação sócio-espacial, na medida em que grupos de baixa renda não podem arcar com os custos da valorização das terras e o ciclo da apropriação dos benefícios líquidos das ações do estado nunca termina (Vetter, 1981).

2.1 – O PAC no morro do Preventório

Mesmo com a redução da migração rural em direção às metrópoles, nas duas últimas décadas, as favelas mantiveram taxas de crescimento populacional elevadas no mesmo período (Oliveira, 1998).

O PAC no Preventório pretende impor um limite nas taxas de expansão dessa favela, que cresce num ritmo bastante acelerado, o inverso do que acontece com a cidade de Niterói e do bairro que a cerca. A tabela abaixo apresenta o total da população e as taxas de crescimento populacional de Niterói, de Charitas e do Preventório no período 1991-1996. O crescimento populacional espantoso de

16,63% no Morro do Preventório, no período considerado, fez com que o poder público abrisse os olhos para as condições de ocupação do solo nessa comunidade. Atualmente, a população do morro está em torno de 5.000 habitantes, sendo considerada a maior favela do município onde cerca de 10% de seus moradores vivem em favelas (O Globo, 21 de outubro de 2007).

Comparativo entre as taxas de crescimento anual
CRESCIMENTO POPULACIONAL - 1991 / 1996*

LOCALIDADE	POPULAÇÃO		TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL (%)
	1991	1996	
Município de Niterói	436.155	450.364	0,64
Bairro de Charitas	21.632	20.175	-1,38
Morro do Preventório	1.876	4.049	16,63

*IBGE - Contagem da população - 1991/1996. Organização: SECITEC/1999

Fonte: SECITEC. Projeto Preventório 21 - Banco de Dados. Niterói, RJ, 2000.

Desta forma, o enfoque principal do Programa está na questão do acesso ao solo e nas condições de sua apropriação desigual, objetivando o planejamento e a reforma urbana, a fim de que se resolvam as desigualdades socioespaciais. A regularização fundiária com titulação de posse veio no bojo do processo de redemocratização para garantir acesso ao solo urbano e impor limites a sua ocupação ilegal. Assim, as políticas públicas tendem a legitimar a situação das favelas ao invés de se adotarem políticas de remoção.

A intenção de removê-las, sob a alegação de combater a criminalidade e extirpar a ilegalidade, representa uma afirmação de que a favela é a fonte de violência e criminalidade¹². Este argumento constitui o principal propulsor do preconceito contra os moradores de favela que, em sua imensa maioria, são trabalhadores à margem da democracia e da cidadania, destituídos de seus direitos civis por se fixarem em condições precárias de habitação. A idéia manifestada na mídia associa a favela ao crime organizado e a estigmatiza como sendo um *locus* da marginalidade, aprofundando o processo de segregação social.

¹² Trata-se de uma complexidade de fatores, sendo possível sustentar que os moradores de favelas são os que mais sofrem com esta onda de violência urbana, pois estão submetidos ao fogo cruzado entre o banditismo e a polícia e como salientou Oliveira, 1998: "... lhes impõe o medo e o silêncio cerceia seus movimentos, dismantela suas associações e, no limite, subtrai seu direito à vida".

Assim, o PAC visa ao melhoramento da infra-estrutura e urbanização mediante a instalação de serviços públicos como água, esgoto¹³, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação, reflorestamento, acessibilidade às ruas, construção de parques nas bordas das favelas, para integrar a população favelada aos bairros da cidade, reassentamento fora de locais de risco e regularização fundiária.

Essa questão parece ter alguma relação com o entorno do morro. O bairro de Charitas onde o Preventório se localiza exerce um papel importante dentro dos interesses da cidade. A recente instalação da Estação de Catamarã, projetada por Niemeyer, com restaurante de luxo, o projeto persistente de construção de túnel ligando a região oceânica, além da forte influência de seus moradores de classe média-alta sobre as políticas urbanas, fizeram com que a comunidade fosse beneficiada para frear o crescimento e a expansão generalizada.

A comunidade vem crescendo dia a dia, principalmente pela vinda de moradores de favelas da cidade do Rio de Janeiro, procurando melhores condições de vida e fugindo da violência e do conflito entre bandidos e polícia. Esse crescimento é evidenciado pela constante presença de caminhões, subindo e descendo o morro em ruas estreitas, repletos de tijolos, telhas, cimento e madeiras para a construção de casas. Há, inclusive, inúmeras lojas de materiais de construção na comunidade.

As obras propostas, além de permitirem um avanço social para aquela população, também possibilitam o processo de valorização imobiliária, freando o crescimento desordenado tão comum nas grandes favelas da região metropolitana do Rio de Janeiro. Resta saber se a população poderá arcar com o aumento do custo de vida trazido por esse processo de melhoria.

Expectativa dos moradores com o PAC

O entendimento das expectativas desses moradores no processo de intervenção do PAC é fundamental para entender o processo de (re)construção deste território e o sentido de pertencimento e identidade destes moradores. Pelos relatos dos moradores, houve unanimidade com relação ao fato de gostarem de morar naquele território, por não haver tráfico e violência e pelo fato da comunidade se

¹³ Uma das lacunas existente na estruturação das favelas está na desarticulação entre as redes de água e esgoto. pois a primeira foi mais completa que a segunda, indicando haver uma precariedade nas condições de saneamento básico. A instalação dessas redes se efetiva por demanda rentável, onde a população pode pagar pelo serviço, sobretudo, pela cobrança de tarifas superiores ao valor social, da capacidade de renda da maioria da população (Vetter, 1981).

encontrar de frente à praia. Por isso, havia uma grande expectativa com relação à solução dos principais problemas que mais afligiam os moradores: difícil acessibilidade e ausência de coleta de lixo.

A partir do resultado da pesquisa qualitativa, constatou-se que a maioria dos entrevistados não tinha título de posse e, por isso, temia que o Programa não levasse em conta a participação comunitária, o que de fato estava acontecendo, e que a regularização fundiária prometida os levasse a pagar o IPTU. Também temiam que a promessa de instalação das redes de infra-estrutura de água e esgoto os levasse ao pagamento da água como serviço público. Em várias localidades da comunidade, o fornecimento de água era gratuito. Essa questão era essencial para a formação dos preços dos produtos-serviços desses trabalhadores que utilizavam a moradia como local de produção, pois o pagamento pela utilização desse serviço implicaria em aumentos no custo de produção.

Neste sentido, uma das questões pertinentes é o entendimento de como as melhorias do PAC afetarão o modo de produção e a funcionalidade do negócio, sobretudo, com relação ao preço das tarifas dos serviços públicos como: água, luz, esgoto e gás, que intervêm diretamente nos custos e na formação dos preços. Procuramos entrevistar aqueles moradores que estavam em áreas de riscos¹⁴, sujeitos à desapropriação para reflorestamento das encostas, pois o reassentamento destes para prédios populares¹⁵ alteraria toda a forma de gestão do trabalho dentro de suas moradias.

Isto aconteceria, em primeiro lugar, porque os moradores que habitavam nesses locais, nas regiões mais altas do morro, não pagavam nenhuma tarifa por serviço público utilizado. Em segundo lugar, muitas destas casas estavam reformadas por algum tipo de auto-construção que as adaptavam à produção de bens ou serviços. De uma forma ou de outra, a intervenção pública do PAC impactaria fortemente sobre o trabalho e geração de renda desses moradores que seriam reassentados.

Neste sentido, podemos relatar a entrevista concedida por uma moradora que estava revoltada com a possibilidade de ser reassentada. Dona Maria de 65 anos era costureira e tinha uma oficina de costura no fundo do quintal, onde trabalhava e guardava suas máquinas, materiais e ferramentas de trabalho. Ela justificava sua revolta, dizendo que não havia sido perguntada se queria ser desapropriada, conforme sua palavras: “eles não estão nem aí pra gente, não querem nem saber, como se a gente não

¹⁴ Essa região da comunidade apresenta características rurais, onde muitos moradores plantam e criam animais como atividades de subsistência. Também é considerada a área mais pobre, devido à carência completa de infra-estrutura e serviços públicos.

¹⁵ Está prevista a construção de 248 apartamentos populares na parte baixa da favela a serem entregues para os moradores reassentados que viviam em áreas de risco ou Proteção Ambiental (APAs). As obras do PAC na comunidade estão previstas para terminar em julho de 2009 (O Globo, 21 de outubro de 2007).

tivesse consciência do que é melhor pra gente. Se sair daqui, como vou costurar pra sobreviver? Mudar de casa significa perder o meu trabalho”.

Além disso, mesmo aqueles que se mostraram favoráveis à iniciativa de intervenção duvidavam de que este Programa iria mesmo sair do papel, associando ao projeto de túnel Cafubá-Charitas que está há anos tramitando na Justiça. Nenhum dos entrevistados queria ser removido, inclusive, essa era a grande expectativa dos moradores com o Programa. Durante uma visita em que conversava com Dona Bernadete, 40 anos e membro da associação de moradores¹⁶, ouvi de uma moradora que passava: - “esses aí são o pessoal do pombal? Não vou ir pra lá não, hein!” Os moradores se referiam aos prédios habitacionais que seriam construídos para os reassentados como “pombal”.

Dona Bernadete não entendia porque o Preventório havia sido escolhido para receber o investimento público de 22 milhões de reais, se outras comunidades populares na cidade apresentavam problemas muito mais graves de toda ordem: sociais, urbanísticos, econômicos etc. De fato, é notória a qualidade de vida relativa desses moradores quando comparamos com as condições precárias de sobrevivência em outras favelas da metrópole carioca.

Uma das grandes promessas do PAC é a concessão de 1930 títulos de posse que serão viabilizados pelo uso de um instrumento jurídico previsto pelo Estatuto da Cidade: Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia. Este instrumento permite a desburocratização de emissão de títulos e será utilizado quando o terreno for da União; quando for do Estado ou Município, será utilizado o Usucapião: aquisição de propriedade móvel ou imóvel pela posse prolongada e sem interrupção (O Globo, 21 de outubro de 2007).

Portanto, duas questões podem ser colocadas frente às entrevistas concedidas pelos moradores. A primeira refere-se à hipótese dos moradores obterem benefício pela ilegalidade fundiária, constituindo-se em um ciclo vicioso que legitima a ausência do poder público, pela idéia de que essa população tem do aumento do custo de vida trazido pela intervenção pública e pela regularização de posse da terra, com a imposição de impostos sobre a terra urbana (IPTU) e de tarifas sobre os serviços urbanos. A segunda, diz respeito à incapacidade de parte dos moradores em arcar com o aumento do custo de vida e de produção influenciado pelo processo de melhoria da infra-estrutura local (aumento

¹⁶ Vale considerar o trabalho da Associação de Moradores que há décadas vem batalhando por melhorias e por políticas públicas para a comunidade. Com o trabalho de campo foi possível perceber a significantemente importância da Associação para a orientação e implementação das ações sociais. Obras de saneamento básico, pavimentação, creche comunitária, médico de família, tudo isso foi fruto da reivindicação da Associação aos órgãos municipais.

dos custos com água e IPTU), já que o espaço urbano mais valorizado requer um aumento do custo de vida em aluguéis e serviços.

Aspectos produtivos e reprodutivos da moradia

A partir do trabalho de campo, foi possível perceber as condições de vida daqueles que exercem algum tipo de trabalho em casa. Os questionários e entrevistas foram direcionados prioritariamente aos trabalhadores cuja atividade representasse um incremento de renda importante para a família. Estabelecimentos, como locadoras de DVD, costureira, bazar de roupas e salão de beleza mostraram ser atividades relativamente rentáveis para alguns moradores. Os consumidores ou clientes destes estabelecimentos na sua grande maioria eram moradores da comunidade, o que indica haver uma possibilidade de realização de valor econômico e social dentro desses territórios populares. Até porque, muitas destas moradias foram apropriadas (obras e reformas) para receberem uma forma produtiva, demonstrando um otimismo dos moradores na rentabilidade do negócio. Muitos desejavam ampliar, investir ou aprimorar a produção, acreditando na capacidade de expansão para, quem sabe, atingir a etapa de acumulação. Com relação a esta etapa, observou-se, pelo trabalho de campo, que nenhuma moradia se encontrava nesta fase de acumulação ou constituição de pequena empresa.

Essas unidades produtivas utilizavam, sobretudo, mão de obra familiar. Poucos foram os relatos de haver mão de obra contratada e mesmo quando isto ocorria, geralmente era um amigo ou parente que ajudava, mediante remuneração, na prestação do serviço ou produção.

A pesquisa de campo possibilitou averiguar se esses trabalhadores separavam o que estava sendo disponibilizado para o consumo humano e para o consumo produtivo, bem como se utilizavam um livro-caixa para o registro desses custos. Entretanto, a maioria dos trabalhadores não percebia que esses serviços utilizados para a reprodução humana como: alimentação, higiene e lazer deveriam ser contabilizados separadamente no processo de produção. Esses serviços eram somados aos gastos totais da moradia sem discernimento do que era utilizado produtivamente.

Portanto, podemos dizer que a moradia como local de produção constitui-se em estratégia de sobrevivência sob o prisma da ilegalidade nas relações de produção dos trabalhadores informais. As características principais desta atividade são: a ausência de barreiras à entrada no mercado, a baixa produtividade pela escassez de capital e a falta de separação nítida entre capital e trabalho. Os serviços de infra-estrutura urbana constituem-se em um importante fator de produção para esse tipo de

atividade. Também é essencial a concessão de créditos produtivos para alavancarem seus negócios, assim como o acesso a água e luz com tarifas reduzidas para a moradia como núcleo produtivo. A eletricidade constitui-se em um elemento fundamental por ser a força motriz do sistema de infraestrutura urbana, sendo alimento indispensável para as unidades produtivas, além de permitir as condições culturais de reprodução humana.

Conclusão

O artigo teve como proposta a compreensão da dinâmica territorial segundo a atuação histórica das políticas públicas para a conformação dos indivíduos no território de moradia no tempo e no espaço. Para tanto, foi apresentada uma evolução da ocupação territorial brasileira, dando sempre ênfase à cidade de Rio de Janeiro e a sua região metropolitana.

Também foi analisado o papel do estado como viabilizador das formas de relação de poder no território, na medida em que possibilitam o exercício de controle sobre aquela população. É justamente este tipo de controle que está em jogo para a garantia dos direitos humanos, pois necessitam que sejam concebidos como resultado de ações sociais coletivas e transparentes entre todos os membros da sociedade sem nenhum tipo de distinção, sobretudo, pelas políticas públicas que são muitas vezes contraditórias e excludentes por geraram fluxos contínuos de desigualdades, seja de renda ou de apropriação material da infra-estrutura no território.

A análise do território é justificada pela necessidade de reconhecimento dos indivíduos como seres detentores de direitos que são expressos pelas práticas sociais ali presentes. Neste sentido, as políticas públicas reconfiguram os territórios e permitem a sua construção social na medida em que há sempre uma disputa pelos processos materiais e imateriais que configuram esses territórios populares.

Portanto, a dialética construção do território leva em consideração toda a dinâmica socioeconômica de uma época, na medida em que determina os fluxos de relações materiais e de poder que moldam e remodelam o território constantemente. As políticas públicas, como o PAC, aparecem nesse contexto dinâmico de inter-relação entre Estado e sociedade, pois inauguram um movimento de (re)conquista de direitos e afirmação de poder dentro do território.

A moradia como local de produção também está intimamente ligada à (re)construção social do território, uma vez que este serve de recurso e abrigo aos indivíduos, servindo de referência aos

sentidos materiais (direitos ao uso do espaço) e imateriais (pertencimento e identidade) para a vida em sociedade.

Referências

ANDREATA, Verena. *Cidades quadradas, paraísos circulares: os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX*. Rio de Janeiro: Mauad, 2006, Capítulo 5, p. 174-212.

AZEVEDO, Sérgio de. *Vinte e dois anos de política habitacional (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH*. Revista de administração pública, vol 22, nº4. Rio de Janeiro: FGV, out/dez de 1988, p 107-120.

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos: um Hausman tropical*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1990, Caps. 2, 6 e 7.

DURHAN, Eunice. *A caminho da cidade*. São Paulo: Perspectiva, 1973. Caps 6 e 7, p 111-141.

FONSECA, Marcelo Silva da. *Preventório 21 – Conceitos de Sustentabilidade e Desenvolvimento Local Aplicados em Niterói/RJ*. In: *Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço*. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: Editora Lidador Ltda, Anais – v.3, maio/junho, 2001, p. 1199-1205.

HARVEY, D. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. *Espaço & Debates*. nº 6, jun./set., 1982, p. 6-35.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983, capítulos 2 e 3, p.29-74.

MEZERRA, J. *Microcrédito no Brasil: dados nacionais e reflexões que vêm de vinte anos de experiência*. Revista, vol. II, nº 2, São Paulo: ABET, dez/2002.

MOCHCOVITCH, Luna Galano. *A Escola como dever do Estado e A escola unitária no pensamento de Antônio Gramsci*. In: *Gramsci e a escola*. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

OLIVEIRA, Jane Souto de. *100 anos de favela no Rio*. Rio de Janeiro: Revista Sociedade e Economia, Nº 2, fevereiro /1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Economia Política do gasto social no Brasil desde 1980/85*. Gasto Público Social no Brasil - Revista Econômica, V. 5, N.1, Rio de Janeiro: EDUFF, Junho/2003.

POCHMANN, Márcio. *Mudanças Estruturais e o Trabalho no Brasil*. Campinas-SP: Economia e Sociedade, Nº 10, jun. /1998.

_____. *Emprego no Brasil nos anos 1990*. Revista IPEA, outubro de 1997.

_____ *Gastos sociais, distribuição de renda e cidadania: Uma equação política. Gasto Público Social no Brasil - Revista Econômica da Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro: 7 letras, 2003.*

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)*. São Paulo: Pioneira, Universidade de São Paulo, 1968, Capítulos 2 e 3.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. Formas e crises: utopias necessárias*. Rio de Janeiro: Arquimedes, 2005, p. 93-109.

SALM, Cláudio. *Privações sociais e gasto público*. Gasto Público Social no Brasil – Rio de Janeiro: Revista Econômica, v. 5, N.1, Junho/2003.

SILVEIRA, Caio Márcio. *Iniciativa de promoção de desenvolvimento local no município do Rio de Janeiro - características e dilemas*. Rio de Janeiro: Napp – Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa, maio de 2001.

SOUZA, Paulo Renato. *Salário e emprego em economias atrasadas*. Campinas-SP, Unicamp IE, 1999.

SOUZA E SILVA, J. *Um espaço em busca de seu lugar: as favelas para além de seus estereótipos* In: Santos, M. et alii. *Território territórios*, Niterói, PPGeo-UFF/AGB, 2002, p.107-125.

URANI, André. *A política de geração de trabalho e renda da Prefeitura do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revista do IPEA, outubro de 1997.

_____ *Desenvolvimento Econômico Local e combate à exclusão no Rio de Janeiro: uma abordagem integrada*. Rio de Janeiro: SMTb, 1999.

VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, Capítulo 1, p 22-73.

VETTER, David Michael. *A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial*". In: *Espaços e Debates*, nº 4. São Paulo: Cortez, 1981.

O GLOBO. *Reportagem sobre Recursos destinados pelo PAC ao Preventório. Caderno Niterói*. Domingo, 21 de outubro de 2007, p. 9.