



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Zonas cinzentas entre mercado, Estado e terceiro setor na agenda urbana e habitacional participativa: casos recentes no Brasil e Portugal

RESUMO GERAL

O tema proposto para esta sessão livre é a cooptação do que denominamos aqui de “agenda urbana e habitacional participativa” que, de forma sintética, é aquela que coloca a sociedade civil enquanto agente protagonista nos processos de transformação urbana, como uma oportunidade de diálogo entre pesquisas em diferentes contextos nacionais: Brasil e Portugal.

Em uma periodização muito breve, é a agenda progressista que emerge no marco do Direito à Cidade nos anos 60/70 do século XX, na qual os agentes protagonistas são os movimentos sociais urbanos. No Brasil, no contexto do processo de redemocratização do final dos anos 80, esta se consolidou em torno do movimento pela Reforma Urbana, tendo como marco simbólico de sua difusão internacional, o Fórum Social Mundial em Porto Alegre em 2001.

Neste processo de circulação da agenda, o instrumento de maior disseminação foram os Orçamentos Participativos (OP), dentre os canais institucionalizados de abertura ao debate público. A trajetória de implementação dos OPs revelou um primeiro momento de adesão por parte de governos progressistas, um segundo momento de massificação e difusão internacional via agências internacionais com posterior deslocamento do espectro político dos governos locais que o implementaram e, por último, um esgotamento da sua implementação pelo campo progressista. Nessa trajetória, o instrumento dos OP's teve seu sentido político deslocado de processos de organização coletiva, dentre outras críticas, para uma dimensão mais liberal com votações individuais de iniciativas e o desenvolvimento de um certo fisiologismo com representações comunitárias. Esta trajetória, sendo ilustrativa de uma disputa pela agenda urbana participativa, se enquadra numa disputa mais ampla da dinâmica da Sociedade Civil, em que não por acaso, a presença de ONGs, que se colocam como “terceiro setor”, entre Estado e Mercado, começa desgastar os seus sentidos políticos e de transformação.

Já no início dos anos 2000, no contexto do debate sobre a despolitização das entidades do terceiro setor, o termo “Sociedade Civil” sofria um deslocamento, afastando-se dos movimentos sociais para se restringir às ONGs, em suas várias formas institucionais. Esta “onguização” teria sido funcional na despolitização da agenda uma vez que governos nas diferentes

esferas e agências internacionais preferem a “neutralidade técnica” da ONG no estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de seus projetos. (DAGNINO, 2004).

Em Portugal, nos anos 2000, no contexto do debate sobre a autonomia do movimento associativo do desenvolvimento local, A. Monteiro (2004) identificava uma encruzilhada em que se encontravam as organizações do terceiro setor. Por um lado, questionava a autonomia face ao Estado, quando atuavam enquanto braço da sociedade Civil na execução de políticas públicas, mas também inserindo-se na dinâmica neoliberal de prestação de serviços sociais.

“têm conduzido a uma situação de quase-mercado na prestação da proteção social, onde as organizações não lucrativas enfrentam, em contexto de mercado concorrencial, a candidatura conjuntamente com entidades privadas lucrativas à concessão dos contratos de prestação de políticas e serviços públicos” (MONTEIRO, 2004, p.153-154).

Esta tendência mais geral acabou se materializando no campo das lutas urbanas pelo direito à cidade, à habitação e à participação nos processos de transformação urbana, em particular nos territórios populares. Rizek (2011) identificava a dinâmica de transformação de determinadas práticas de ações sociais no setor da produção cultural, aproximando-se das dimensões de empreendedorismo social:

“Cabe ressaltar sobretudo que as maiores ênfases na produção e gestão da cultura parece se configurar como estratégia de negócios, como dimensões de um empreendedorismo social que parece ser o grande mote de uma feição hegemônica e consensual que perpassa discursos e práticas, que atravessa as dimensões de programas e cursos e se instala nos fóruns populares e em suas parcerias com instituições empresariais, associações e organizações sociais. É possível, então, que a gestão da pobreza seja hoje efetivada, entre outras formas, por meio de sua culturalização realizada por meio de empresariamentos crescentemente naturalizados” (RIZEK, 2011, p. 128).

O debate que propomos aqui está focado no campo das políticas urbanas e em particular nas iniciativas e práticas no campo da habitação popular, que se aproximam da atuação daquelas pautadas originariamente por assessorias técnicas, onde o Brasil surge como referência no cenário internacional.

No Brasil, as assessorias técnicas percorreram um caminho de consolidação, desde a sua gênese nos anos 70, ainda na ditadura, com as primeiras experiências de organização de moradores de resistência à política de remoções de favelas, cujo exemplo da experiência de Brás de Pina (Rio de Janeiro), pela equipe da Quadra Arquitetos constitui um marco orientador no debate deste campo. A Lei de Assistência Técnica de 2008 é saudada como uma conquista de vários setores da sociedade civil com protagonismo dos movimentos sociais de luta pela moradia em conjunto com órgãos da categoria profissional de arquitetura e engenharia, academia e profissionais engajados. Consolidava-se em lei federal iniciativas de construção coletiva em que as populações das periferias foram conquistando o direito de participar das decisões de projeto sobre os territórios que habitavam, com destaque para o caso das experiências de construção por mutirão e urbanização de favelas.

Embora em Portugal o conceito de assessoria técnica não apresente uma consolidação conceitual ou legislativa comparável ao contexto brasileiro, essas práticas brasileiras ao longo de todo o século XX serviram de inspiração para iniciativas portuguesas. Como exemplo, o processo de urbanização de Brás de Pina, referido anteriormente, foi apresentado em 1972 em conferência do LNEC por Carlos Nelson Ferreira dos Santos, integrante do grupo Quadra Arquitetos. Entre os presentes, estava Nuno Portas, que viria a ser Secretário de Habitação no período revolucionário de 1974-76 e que em entrevistas reconhece o impacto do processo de Brás de Pina na formulação do SAAL (Serviço de Apoio Ambulatorial Local), programa que ainda hoje é referência de participação popular articulada a profissionais na produção da habitação autogestionada (BANDEIRINHA, 2007). Nas décadas de 1980/90, o arranjo organizacional do SAAL com equipes de profissionais próximos do terreno (Gabinetes Técnicos Locais), ainda procurou ser replicado em programas públicos de reabilitação urbana. No entanto, o contexto político de integração neoliberal na comunidade europeia e a desmobilização face ao período revolucionário foram afastando estas iniciativas da participação das classes populares. O foco da sua atuação passou a ser a reabilitação dos centros históricos, numa perspectiva técnico-instrumental de restauro de patrimônio, entrando em conflito por vezes com as populações que ali residiam (PINHO, 2009).

Na sessão livre proposta partiremos de um enquadramento histórico da agenda progressista e do debate em torno da disputa pela Sociedade Civil para analisar as cooptação e/ou distorções a partir da virada do século no campo alargado da assessoria técnica.

No contexto brasileiro, serão apresentados resultados de pesquisas dedicadas à emergência de novos atores de mercado em articulação com entidades do terceiro setor atuando em iniciativas de melhorias habitacionais, sempre disputando recursos públicos. Negócios sociais, do lado do mercado, e ações focalizadas, empreendidas por órgãos públicos, são executadas dentro de uma lógica que isola certos tipos de melhorias habitacionais da política pública de urbanização e regularização de favelas, explodindo a própria casa em partes, que organizam assim um “mercado de reformas” e microcrédito em territórios populares.

No contexto português, serão igualmente debatidos resultados científicos sobre a trajetória de circulação internacional da agenda urbana supostamente participativa, no contexto de inflexão liberal a partir da crise das dívidas soberanas de 2008. A partir da discussão de exemplos de entrada de iniciativas vinculados à responsabilidade social empresarial (ONGs filantrópicas de voluntariado em ações e práticas que discursivamente acionam elementos das plataformas urbanas participativas), procuraremos identificar e caracterizar as lógicas de “zonas cinzentas”, que borram as fronteiras entre Poder público, Mercado e Terceiro Setor, ressaltando aquilo que as distingue da agenda urbana participativa desde uma perspectiva progressista.

Referências:

BANDEIRINHA, José António , **O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2007

DAGNINO, Evelina “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” Em Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004

MONTEIRO, Alcides ; “O movimento associativo numa encruzilhada”. **Revista Crítica de Ciências Sociais** Coimbra: Centro de Estudos Sociais, nº69, pp.139-147, 2004

PINHO, Ana **Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana : Análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais**. Tese de doutoramento - Laboratório Nacional de engenharia Civil - Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa 2009

RIZEK, Cibele; “Práticas culturais e ações sociais: novas formas de gestão da pobreza” **Cadernos PPG-AU/FAUFBA / Universidade Federal da Bahia**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. - Ano 10, número 1, pp. 127-142, 2011

APRESENTAÇÃO 1: POR QUE PENSAR EM ZONAS CINZENTAS?

Essa comunicação tem por objetivo rastrear e discutir a noção de zonas cinzentas tal como foi formulada pela reflexão filosófica e sociológica. A noção aparece como sinónimo de indistinção e de indecidibilidade sobretudo nas obras de G. Agamben em um registo que remonta a uma indiferenciação entre vida e morte (Ver Homo Sacer) e na longa discussão sobre o Estado de Exceção, além de ser retomada em obras posteriores. Do ponto de vista sociológico, é possível rastrear a utilização da noção com conteúdos semelhantes relativos à produção de uma indistinção que interpela as concepções binarizadas na produção de Vera Telles entre outros autores. De uma perspectiva mais sociológica a noção de zonas cinzentas vem sendo tematizada no âmbito de grupos de pesquisa franceses, colocando em questão sobretudo situações pouco passíveis de serem pensadas e sobretudo enunciadas como trabalho formal ou informal ou situações que estão situadas entre legalidades e ilegalismos. Esse desafio é a um só tempo cognitivo, teórico e epistêmico, pondo em xeque um modo de organização e descrição dos fenômenos sócio econômicos e sócio políticos. Diante das aceleradas transformações econômicas, sociais e políticas em curso, a noção de zonas cinzentas permite apreender sobretudo o que está em processo e o que não pode mais ser definido de acordo com categorias binárias estanquizadas.

Pensar as transformações urbanas contemporâneas a partir da noção de zonas cinzentas pode ser a um só tempo estimulante e desafiador para a detecção e descrição de formas de intervenção e de produção do espaço que escorregam permanentemente de um âmbito dos atores vinculados à ação estatal para um âmbito cada vez mais fortemente vinculado às práticas e discursos de mercado. Afinal seria então possível, utilizando essas zonas de indeterminação e indistinção pensar o que há de mercado nas ações e práticas

do Estado e o que há de Estado nas ações e práticas de mercado no âmbito de uma produção e reprodução do espaço urbano. Essas dimensões entrelaçadas em zonas cinzentas permitem pensar as práticas e discursos relativos às formas de produção de territórios da pobreza e dos múltiplos atores que neles estão cada vez mais presentes. ONGs, assessorias, programas públicos, antigas formas de construção de clientelas fortemente atualizadas, movimentos sociais combinados a práticas vinculadas ao favor, Igrejas, a presença das economias criminais e das formas de gestão dos ilegalismos poderiam então ser pensadas para além das binaridades e das dimensões normativas para que se possa apreender o que parte da literatura identifica como gramáticas da sobrevivência (Braga, 2022) ou pragmática vitalista (Gago, 2018).

Braga, R & Silva, Douglas THE MEANINGS OF UBERISM Work platforms, informality and forms of resistance in the city of São Paulo in Revista de ciências sociais Política Trabalho n. 56 julho de 2022.

Gago, Verónica (2018), A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular. São Paulo: Editora Elefante,

Bureau, M. C. Et al. Les zones grises des relations de travail et d'emploi : un dictionnaire sociologique in <https://hal-cnam.archives-ouvertes.fr/hal-02336297> acesso em dezembro de 2022.

APRESENTAÇÃO 2: A DISPUTA PELA AGENDA URBANA PARTICIPATIVA EM PORTUGAL: PROGRAMAS E PRÁTICAS NA ÚLTIMA DÉCADA

A partir da crise capitalista do subprime de 2008 foi possível assistir a transformações nas instituições de legitimação da agenda urbana. Nos espaços mais mediatizados como Museus, Bienais, premiações internacionais, publicações especializadas práticas do campo progressista críticas ao modelo capitalista como arquitetura social e participativa, autogestão ou autoconstrução assistida ou planejamento insurgente ganham destaque. Concomitantemente, nestes espaços emerge um caleidoscópio conceitual em torno de práticas como urbanismo tático, *pop-up urbanism*, curadoria urbana, entre outras, que partilham entre si uma postura cética face à dicotomia tradicional de quem seria o principal agente protagonista dos processos de transformação urbana. Nem Estado, nem Mercado. Deste modo, campos politicamente antagônicos confluem na adesão à virtuosidade, aparentemente neutral, da participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas urbanas. O discurso da agenda urbana participativa do campo progressista, pauta histórica de movimentos sociais e outras organizações em continuidade com a gênese nos anos 60/70s da formulação do Direito à Cidade, passa a ser acionado por agentes vinculados à responsabilidade social empresarial, microcrédito, negócios sociais, ONG's de caráter filantrópico, entidades de voluntariado. Desta confluência perversa resultam interpretações ambivalentes de programas e práticas que materializam esta disputa da agenda.

A exposição que se pretende colocar aqui a debate, trata de uma análise exploratória em que foram selecionados 9 programas/fontes de financiamento e 16 práticas no contexto português. Em comum, estas iniciativas se

apresentam como protagonistas e/ou fomentadoras da participação da sociedade civil nos processos de transformação urbana. Dos 9 programas/fontes de financiamento incluem: três iniciativas públicas do governo central, o Orçamento Participativo Nacional, um Programa de Reabilitação Urbana (Programa Polis), um programa de melhorias habitacionais (R.H.I.S - (Reabilitação Habitacional e Intervenção Social); duas iniciativas do poder local o programa BIP/ZIP em Lisboa e o programa “Casa Reparada Vida Melhorada” no Porto; duas ações de responsabilidade social empresarial que procuram emular um orçamento participativo, “Por um Bairro Melhor” da empresa de produção elétrica EDP, e “Meu Bairro Feliz” da empresa de distribuição alimentar Pingo Doce; um programa de voluntariado da entidade de classe, a Ordem dos Arquitectos; um programa de financiamento (Programa Cidadão Ativ@s) da Fundação Filantrópica Calouste Gulbenkian. As 16 práticas são na sua grande maioria ONG’s sem fins lucrativos, no entanto foram selecionadas também na análise, iniciativas universitárias, escritórios e profissionais independentes.

A comunicação irá centrar-se na narrativa discursiva com que se apresentam as iniciativas, as áreas e escalas de atuação, os arranjos institucionais e fontes de financiamento mas também as interseções e instâncias repetidas entre as iniciativas que configuram a ambivalência das zonas cinzentas que se pretende trazer a discussão nesta sessão livre.

APRESENTAÇÃO 3: NÃO REPARA A BAGUNÇA: UM ESTUDO SOBRE INICIATIVAS EM MELHORIAS HABITACIONAIS

Desde meados dos anos 2000 uma grande quantidade de iniciativas públicas e privadas de melhorias habitacionais surgia e se consolidava. Elas ocorrem de maneira dispersa em muitas unidades da federação e provocam a discussão sobre qual é a sua eficácia e a aderência à realidade atual da autoconstrução, sejam nos programas públicos ou nas iniciativas de negócio social. Este trabalho objetiva organizar, mapear e apresentar as atuações em melhorias habitacionais executadas pelo poder público e pela esfera privada, a fim de explorar criticamente aspectos das condições de moradia e as ações que se constroem sob o discurso de combater a precariedade habitacional. Esses programas foram analisados segundo os seus “produtos” e serviços, arranjo de financiamento e faixas de renda dos beneficiários. As iniciativas do Programa Vivenda, iniciativa privada, e do Tá Bonito, programa público, foram selecionadas para pesquisa mais aprofundada, com realização de entrevistas com gestores e arquitetos encarregados e com representantes das famílias que receberam essas reformas, cujas casas foram visitadas em trabalho de campo.

Isso permitiu realizar uma leitura qualitativa sobre os contextos urbanos e como essas melhorias se inserem nas trajetórias de vida das famílias e num contínuo da autoconstrução. Revela-se ainda como esses programas são usados pelas famílias para, finalmente, buscar uma avaliação dos limites e alcances dessas práticas. A pesquisa conclui que essas intervenções – sejam elas realizadas pelos negócios sociais, ou pelos programas municipais e estaduais – terminam por realizar uma leitura enviesada das questões de inadequação domiciliar, contribuindo para a “produção de demanda”, que procura organizar o novo “mercado da reforma”, enquanto as necessidades postas pelas condições de moradia nem sempre são atendidas.