

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

TARCÍSIO STAUDT

**PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS NA CONSTRUÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS:  
A experiência do Município de Dois Irmãos – RS**

SÃO LEOPOLDO  
2011

TARCÍSIO STAUDT

**PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS NA CONSTRUÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS:  
A experiência do Município de Dois Irmãos – RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. José Ivo Follmann

SÃO LEOPOLDO

2011

S798p

Staudt, Tarcísio.

Participação dos sujeitos individuais na construção das políticas públicas em pequenos municípios: a experiência do município de Dois Irmãos, RS / Tarcísio Staudt. – 2011. 241 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2011.

"Orientador: Prof. Dr. José Ivo Follmann."

1. Política pública. 2. Participação social. I. Título.

CDU 316

TARCÍSIO STAUDT

**PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS NA CONSTRUÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: a experiência do  
Município de Dois Irmãos – RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Aprovada em novembro de 2011

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Ivo Follmann – Orientador  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

---

Prof. Dr. Aloísio Ruscheinsky  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

---

Prof. Dr. Carlos Alfredo Gadea de Castro  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

---

Prof. Dr. Ladislau Dowbor  
Pontifícia Universidade Católica - PUCSP

---

Prof. Dr. Valdir Pedde  
Universidade Feevale - FEEVALE

*Dedico este estudo às pessoas  
protagonistas que acreditam nas  
experiências locais, as quais brotam das  
bases comunitárias, e, também, às que  
dispuseram suas falas e documentos para  
que esse trabalho fosse realizado.*

## RESUMO

O foco deste estudo foi alicerçado no objetivo de identificar como a participação e a emancipação dos sujeitos individuais influencia na construção das políticas públicas que fortalecem o exercício da cidadania e inserção urbana percebidos pelos atores sociais da comunidade. Para isso foram descritos formas, mecanismos e instrumentos disponibilizados nos espaços públicos de discussão, em que foram caracterizados modelos de políticas públicas que fortalecem a participação dos sujeitos individuais como premissa da interação das relações sociais e da inserção urbana para a transformação do espaço local. Neste sentido, a pesquisa foi realizada em Dois Irmãos – RS a partir do processo de implantação da política pública habitacional que teve na sua origem a participação dos sujeitos individuais e atores sociais, sendo analisado o período de 1988 a 2010. Para a comparabilidade foi realizada paralelamente pesquisa de campo em Tholey, Estado do Saarland, Alemanha, no sentido da identificação de experiências em políticas públicas em pequenos municípios. Dessa forma a pesquisa foi caracterizada como descritiva, exploratória, em que o método utilizado foi a observação e a participação, baseada em estudo de caso específico, e os dados coletados em documentos e entrevistas com questões semiestruturadas foram analisados qualitativamente. Quanto aos resultados, pode ser verificado que a determinação da participação dos sujeitos individuais está vinculada ao regime político adotado pelo Estado, porém as políticas públicas são influenciadas pelos sujeitos individuais e estes são agentes da transformação do espaço local.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Participação. Atores Sociais. Sujeitos Individuais.

## ABSTRACT

The focus of this study was grounded in order to identify how participation and empowerment of the individual subjects influences the construction of public policies that strengthen citizenship and urban integration perceived by the social community. For forms that have been described, mechanisms and tools available in public discussion, they were characterized models of public policies that strengthen the participation of individual subjects premised on the interaction of social and urban integration of the transformation of the local area. In this sense, the survey was conducted in Dois Irmãos – RS from the process of implementing the policy that public housing had its origin in the participation of individual subjects and social actors, the period being analyzed from 1988 to 2010. For comparability was conducted field research in parallel Tholey, State of Saarland, Germany, towards the identification of experience in public policy in small towns. Thus, the research has been characterized as descriptive and exploratory, in that the method used was observation and participation, based on specific case study, and data collected from documents and interviews with semi-structured questions were analyzed qualitatively. The results can be verified that the determination of individual subjects' participation is linked to the political system adopted by the state, but public policies are influenced by individual subjects and these are agents of transformation of the site.

**Keywords:** Public Policy. Participation. Social Actors. Individual Subjects.

## ZUSAMMENFASSUNG

Der Fokus der vorliegenden Studie war, um geerdet zu der Ziele, wie Gleichstellung und die Beteiligung der einzelnen Fächer Einflüssen den Bau von öffentlichen Politiken, die Staatsbürgerschaft und städtebauliche Integration der Gemeinde wahrgenommen zu stärken. Für Formen, die beschrieben worden sind, Mechanismen und Instrumente in der öffentlichen Diskussion, sie waren Modelle der öffentlichen Politik, dass die Beteiligung der einzelnen Fächer auf das Zusammenspiel von sozialen und städtebaulichen Integration der Transformation der lokalen Prämisse zu stärken charakterisiert. In diesem Sinne ist die Umfrage in Dois Irmãos - RS durchgeführt wurde aus dem Prozess der Umsetzung der Politik, die öffentlichen Wohnungsbau seinen Ursprung hatte in der Beteiligung der einzelnen Fächer und gesellschaftlichen Akteuren, wobei der Zeitraum 1988 bis 2010 analysiert. Zur besseren Vergleichbarkeit wurde Feldforschung in parallel Tholey, Saarland, Deutschland durchgeführt, auf die Identifizierung von Erfahrungen in der öffentlichen Politik in kleinen Städten. So hat die Forschung als geprägt deskriptive und explorative, dass die verwendete Methode war Beobachtung und Teilnahme, basierend auf konkreten Fall zu studieren, und Daten aus Dokumenten und Interviews mit semi-strukturierte Fragen gesammelt wurden qualitativ analysiert. Die Ergebnisse können überprüft, dass die Bestimmung der einzelnen Fächer die Teilnahme an dem politischen System des Staates angenommen verbunden ist, aber die öffentliche Politik wird von einzelnen Fächern und diese sind Agenten der Transformation der Ort beeinflusst werden.

**STICHWORTE:** Öffentliche Politik. Gleichstellung. Gesellschaftlichen Akteuren. Einzelnen Fächer.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CF – Constituição Federal

CMH – Conselho Municipal de Habitação

CMPD – Conselho Municipal do Plano Diretor

COHAB - Companhia Estadual de Habitação

DI – Dois Irmãos

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FUNDOPIMES – Fundo de Desenvolvimento ao Programa Integrado de Melhoria Social

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ONG – Organização Não Governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PMDI – Prefeitura Municipal de Dois Irmãos

RS – Rio Grande do Sul

UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma dos procedimentos metodológicos e estruturais do estudo .	32
Figura 2 - Movimentos econômicos ocorridos na Europa no século XIX .....	42
Figura 3 - Processo de afastamento ( <i>Prozess der Entfremdung</i> ) e sem afastamento ( <i>Keine Entfremdung</i> ) do mercado econômico.....	42
Figura 4 - Processo de afastamento e sem afastamento do mercado econômico...	43
Figura 5 - Ilustração do navio Cecília.....	47
Figura 6 - Vista das indústrias de bebidas (sem data) .....	49
Figura 7 - Recepção ao primeiro Sacerdote natural de Dois Irmãos, vista da avenida São Miguel e, ao fundo, a Igreja São Miguel (1938) .....	51
Figura 8 - Vista do prédio da subprefeitura em 1926 .....	52
Figura 9 - Vista de Dois Irmãos (1930) .....	53
Figura 10 - Campanha para eleição do primeiro prefeito de Dois Irmãos (1959).....	55
Figura 11 - Posse do primeiro prefeito de Dois Irmãos (1960).....	57
Figura 12 - Família de Catharina Rausch (1943) .....	58
Figura 13 - Vista da construção do ponto de captação para água tratada.....	59
Figura 14 - Vista da implantação de séries ginasiais com parceria do Colégio das Irmãs (Freiras) .....	60
Figura 15 - Homenagem ao colono (sem data).....	61
Figura 16 - Vista de desfile político (1968 e 1972).....	63
Figura 17 - Vista da substituição de ponte de madeira pela de concreto no interior do município.....	64
Figura 18 - Vista do Prédio da Prefeitura Municipal de (1964 – 1986).....	66
Figura 19 - Vista do Prédio da Prefeitura Municipal (1987 - atual).....	66
Figura 20 - Da esquerda para a direita: Eng. Sérgio e ex-prefeitos: Norberto Rübenich, Justino Antônio Vier, Romeu Benício Wolff e Juarez Stein..	68
Figura 21 - Audiência com o Governador Pedro Simon e vice Sinval Guazzeli (canto esquerdo) e comitiva de Dois Irmãos (1989) Prefeito Mallmann (primeiro do canto direito) acompanhado de todos os vereadores .....	69
Figura 22 - Vista da Creche no Bairro São Miguel (1994) .....	70
Figura 23 - Crianças em idade entre 7 e 14 anos (1999).....	72
Figura 24 - Sessão na Assembleia Legislativa do Estado (2002) .....	73
Figura 25 - Vista da construção das primeiras unidades habitacionais (1989) .....	75
Figura 26 - Ilustração de moradias populares na Alemanha.....	76
Figura 27 - Encontro de orientações às mães (1989).....	77

Figura 28 - Vista interna das primeiras crianças da creche Vida Nova (1991).....	78
Figura 29 - Construção das 11 unidades habitacionais do Bairro Vila Becker (1995) .....	79
Figura 30 - Execução da primeira etapa do loteamento 48 com 110 unidades (1997) .....	84
Figura 31 - Execução concluída da segunda parte do loteamento 48 com setenta casas (1998) e recebimento de melhorias com a pavimentação das ruas .....	84
Figura 32 - Execução de casas geminadas Bairro Vila Becker (1999) e Bairro Beira Rio (2000) .....	85
Figura 33 - Vista das casas em terrenos no Bairro São João, doados pela União (2000).....	86
Figura 34 - Execução de unidades habitacionais na Estrada Campo Bom, Bairro São João (2002).....	87
Figura 35 - Ilustração da Maquete para futuras habitações (2011).....	89
Figura 36 - Ilustração de unidades habitacionais populares antigas em deterioração (antes).....	90
Figura 37 - Ilustração de unidades habitacionais populares (depois) .....	90
Figura 38 - Mapa do Brasil e da Alemanha.....	93
Figura 39 - Mapa do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) e do Saarland (Alemanha).....	94
Figura 40 - Mapa das microrregiões, evidenciando os Municípios de Dois Irmãos (Rio Grande do Sul - Brasil) e Tholey (Saarland - Alemanha) .....	95
Figura 41 - Entidades da sociedade civil organizada .....	102
Figura 42 - Divisão da representação partidária na Câmara Baixa.....	106
Figura 43 - A cultura como um iceberg .....	126
Figura 44 - Ação social intencional e reflexiva .....	136
Figura 45 - Campos representativos e o cientista social na interação da ação social.....	139
Figura 46 - Esquema da teoria do reconhecimento .....	167
Figura 47 - Os determinantes do clima organizacional .....	186
Figura 48 - A hierarquia das necessidades, segundo Maslow .....	188
Figura 49 - Ciclo motivacional.....	190
Figura 50 - Comparação entre as visões de satisfação e insatisfação .....	193
Figura 51 - Etapas e espaços organizativos da sociedade .....	202
Figura 52 - O sujeito multifacetado no sistema organizativo da sociedade .....	203
Figura 53 - Competição de grupos.....	207
Figura 54 - Sistema político aberto .....	209

Figura 55 - Fluxograma de integração e interação de sistemas .....	211
Figura 56 - A dialogicidade entre espaços públicos, democracia e poder .....	214
Figura 57 - Integração e interação nos espaços públicos e na democracia .....	216
Figura 58 - Sujeito/sociedade no sistema global/local .....	217

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quantidades de unidades habitacionais .....	87
Quadro 2 - Características do Brasil e da Alemanha .....	93
Quadro 3 - Características do Rio Grande do Sul (Brasil) e Saarland (Alemanha)..	94
Quadro 4 - Características de Dois Irmãos (RS – Brasil) e Tholey (Saarland – Alemanha).....	96
Quadro 5 - Resumo dos aspectos organizativos do Estado brasileiro.....	98
Quadro 6 - Resumo das funções dos Poderes Organizados no Estado brasileiro ..	99
Quadro 7 - Resumo de aspectos reformistas do Estado brasileiro .....	102
Quadro 8 - Resumo dos aspectos organizativos do Estado alemão.....	106
Quadro 9 - Divisão dos representantes na Câmara Alta.....	107
Quadro 10 - Resumo das funções dos Poderes Organizados no Estado alemão ..	108
Quadro 11 - Comparativo conceitual de políticas públicas e políticas sociais .....	155

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População brasileira.....	16
Tabela 2 – População do estado do Rio Grande do Sul.....	17
Tabela 3 – População de Dois Irmãos incluídos os novos Municípios de Santa Maria do Herval e Morro Reuter.....	17
Tabela 4 – População do Município de Dois Irmãos – RS.....	18
Tabela 5 – Domicílios no Brasil e Rio Grande do Sul.....	19
Tabela 6 - Distribuição da População Brasileira 1940 a 2000.....	166

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO AMBIENTE E OBJETO DE ESTUDO .....	15
1.2 CLASSIFICASSÃO CARACTERIZAÇÃO E AMOSTRA DA PESQUISA – MÉTODO UTILIZADO NA ANÁLISE DOS DADOS.....	23
1.3 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR DA LEGITIMAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E POLÍTICA PÚBLICA .....	36
1.4 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA.....	39
<b>2 PROJETO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE DOIS IRMÃOS – RS .....</b>	<b>41</b>
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO MUNICÍPIO EM ESTUDO .....	41
2.2 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL .....	53
2.3 MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL MUNICIPAL.....	74
<b>3 SOCIEDADE POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ESTADO: BRASIL E ALEMANHA .....</b>	<b>92</b>
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GEOPOLÍTICA MACRO E MICRO REGIONAL .....	92
3.2 ASPECTOS ORGANIZATIVOS DOS ESTADOS – REGIME POLÍTICO BRASILEIRO E ALEMÃO.....	97
<b>4 ESFERA POLÍTICA E A BASE SOCIAL – DIALÉTICA DEMOCRÁTICA E CANAIS DE COMUNICAÇÃO .....</b>	<b>110</b>
4.1 FORÇA DO PODER DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E ELITE – ESPAÇOS DE DISCUSSÃO E REFLEXIVIDADE DA AÇÃO SOCIAL.....	112
4.2 O PROCESSO NA PRODUÇÃO DA AÇÃO SOCIAL.....	131
4.3 POLÍTICA PÚBLICA – REFLEXO DA AÇÃO COLETIVA.....	142
4.4 RELAÇÕES SOCIAIS: PARTICIPAÇÃO E EMANCIPAÇÃO .....	156
<b>5 EXPERIÊNCIA LOCAL – VIVÊNCIAS DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS .....</b>	<b>166</b>
5.1 PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS NOS MECANISMOS PARA A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	168
5.2 POLÍTICA LOCAL – SOCIEDADE E POLÍTICA – AÇÃO COLETIVA .....	174
5.3 EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS – ESPIRITUALIDADE E MOTIVAÇÃO .....	177
5.4 COMPARAÇÕES EMPÍRICAS 1988 A 2010 – TRANSFORMAÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO LOCAL – SUJEITOS INDIVIDUAIS – SOCIEDADE CIVIL E PODER.....	197

5.4.1	Sujeitos individuais e sociedade organizada – Limites e fronteiras.....	198
5.4.2	O Estado mediador do poder .....	205
5.4.3	Dialogicidade: sujeitos individuais – sociedade civil – poder.....	213
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>219</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>224</b>
	<b>APÊNDICE A – Carta de Apresentação para a Pesquisa.....</b>	<b>236</b>
	<b>APÊNDICE B – Autorização para Entrevista e Uso de Fala.....</b>	<b>238</b>
	<b>APÊNDICE C – Roteiro para Entrevista Semiestruturada .....</b>	<b>239</b>
	<b>APÊNDICE D – CD com Entrevistas e Documentos .....</b>	<b>241</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo introdutório foi estruturado em quatro tópicos: no primeiro, contextualizamos informações do macroambiente nacional e estadual que culmina no microambiente municipal, que é o *locus* desse estudo; no segundo, apresentamos a classificação e as características da pesquisa, as formas de coletas e análise dos dados, bem como os procedimentos metodológicos norteadores da pesquisa; no terceiro, contextualizamos o ambiente teórico como premissas básicas para a sustentação da legitimação do espaço público e da política pública; e, no quarto tópico, demonstramos a estrutura e organização da pesquisa.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO AMBIENTE E OBJETO DE ESTUDO

A investigação proposta, que resultou nesta Tese de Doutorado, trata de um estudo de caso sobre o projeto empreendido pela Prefeitura Municipal de Dois Irmãos (PMDI), Estado do Rio Grande do Sul – RS, referente à Política Habitacional Popular, compreendido entre os anos de 1988 a 2010, em que, durante boa parte desse período de implantação e execução, eu, como autor dessa pesquisa, exerci cargo de gestão institucional e funções ligadas ao projeto habitacional.

As funções desempenhadas por mim aproximam-me do *locus* que despertou o interesse em estudar e interpretar esta experiência por meio da investigação sistemática do programa implantado naquela municipalidade, e, nesse sentido, propus apresentar ao programa de doutorado a construção de reflexões sobre a temática da habitação popular.

Em relação à proposta do estudo, relacionamos a localização geográfica do município, sobretudo pela sua origem de povoamento, seu desenvolvimento econômico, sua organização política e social, fatores e características as quais podem apresentar diferenças cultural e organizativa de relações de poder e sociedade, emergindo talvez novas possibilidades para a expressão da sociedade local.

Tratando-se da compreensão do espaço, de um lado, buscamos a epistemologia da localização, *locus* da experiência social como produção de processos sociais formais de direitos e garantias de participação. Por outro lado, também abordamos o espaço físico geográfico que permite compreender a realidade da lógica na definição dos locais de edificação das moradias populares.

Dessa forma, no primeiro momento, no sentido epistemológico, identificamos os atores sociais e as suas práticas nas relações sociais. No segundo momento, no campo empírico, discutimos a produção de contribuições significativas para os atores partícipes do processo de organização e execução, bem como os beneficiários da política pública.

Em relação à epistemologia, no caso da experiência social, buscamos no campo empírico a identificação de práticas vividas pelos atores envolvidos no projeto implantado pela PMDI. Como consequência disso, compreendemos as percepções desses atores em suas diferentes relações sociais, que podem ter-se originado de tensões experimentadas em campos distintos, tais como: o social, o cultural, o econômico e o financeiro.

Diante disso apresentam-se alguns dados referentes ao processo de urbanização brasileira, conforme tabela a seguir:

**Tabela 1 – População brasileira**

ANO	POPULAÇÃO		TOTAL	POPULAÇÃO	
	URBANA	RURAL		URBANA	RURAL
1970	52,084,984	41,054,053	93,139,037	56%	44%
1980	80,138,898	38,423,651	118,562,549	68%	32%
1990	109,916,364	36,568,842	146,485,206	75%	25%
2000	139,156,969	32,122,913	171,279,882	81%	19%
2010	160,879,708	29,852,986	190,732,694	84%	16%

Fonte: IPEA (2011).

Verificando-se o processo migratório da população brasileira entre o ano de 1970 e 2010, identificamos que houve uma inversão populacional de 28 pontos percentuais (p.p.) em quarenta anos, dentro de cada grupo populacional, urbano e rural. Percebemos nessas quatro décadas que a diferença entre os dois grupos que era de 12 p.p. em 1970, equivalente a 11 milhões de pessoas, passou em 2010 para 68 p.p. aumentando para 131 milhões. Nesse mesmo contexto, o Estado do Rio Grande do Sul, também modificou seu quadro populacional, como pode ser observado na tabela a seguir:

**Tabela 2 – População do estado do Rio Grande do Sul**

ANO	POPULAÇÃO		TOTAL	POPULAÇÃO	
	URBANA	RURAL		URBANA	RURAL
1970	3,553,006	3,111,885	6,664,891	53%	47%
1980	5,250,940	2,522,897	7,773,837	68%	32%
1990	6,841,450	2,175,958	9,017,408	76%	24%
2000	8,317,984	1,869,814	10,187,798	82%	18%
2010	9,102,241	1,593,251	10,695,492	85%	15%

Fonte: FEE-RS (2011).

Comparando o movimento migratório ocorrido em nível nacional, conforme a Tabela 1, o Estado do Rio Grande do Sul apresentou semelhança nesse processo. Correlacionando com a Tabela 2, notamos que o RS, em 1970, tinha diferença populacional urbana maior que a rural em 6 p.p., equivalente a 442 mil pessoas, e, em 2010, esse percentual atingiu 70 p.p., aumentando para 8,4 milhões.

Na seqüência apresentamos a população de Dois Irmãos. Ressaltamos que os dados daquele município são demonstrados em dois momentos: no primeiro a Tabela 3 ilustra a população do período com a inclusão dos distritos de Santa Maria do Herval e Morro Reuter, os quais se emanciparam política, administrativa e economicamente em 1988 e 1992, respectivamente; no segundo momento, na Tabela 4, apresentamos a população do município excluindo-se a população dos municípios emancipados. O ano de 2010 não está incluso nessa tabela por considerarmos que o processo emancipatório já estava completamente consolidado, não inferindo mais no processo.

**Tabela 3 – População de Dois Irmãos incluídos os novos Municípios de Santa Maria do Herval e Morro Reuter**

ANO	POPULAÇÃO		TOTAL	POPULAÇÃO	
	URBANA	RURAL		URBANA	RURAL
1970	2,758	11,045	13,803	20%	80%
1980	9,728	5,480	15,208	64%	36%
1990	18,329	4,914	23,243	79%	21%
2000	29,869	2,931	32,800	91%	9%

Fonte: FEE-RS (2010).

Seguindo essa lógica e enxugando a Tabela 3, retiramos os distritos emancipados, Santa Maria do Herval e Morro Reuter, que não possuem dados oficiais de 1970 e 1980. Assim, o município de Dois Irmãos apresentou situação mais densa e concentrada na região urbana para o período de 1990 e ainda mais concentrada em 2000 e 2010, conforme tabela a seguir:

**Tabela 4 – População do Município de Dois Irmãos – RS**

ANO	POPULAÇÃO		TOTAL	POPULAÇÃO	
	URBANA	RURAL		URBANA	RURAL
1970	2,758	11,045	13,803	20%	80%
1980	9,728	5,480	15,208	64%	36%
1990	16,896	1,358	18,254	93%	7%
2000	22,272	163	22,435	99%	1%
2010	27,276	296	27,572	99%	1%

Fonte: FEE-RS (2011).

Identificamos na Tabela 4 que a população de Dois Irmãos apresentava uma diferença de sessenta p.p. pró-rural em 1970, sendo que durante o período de trinta anos houve inversão populacional passando a diferença para 98 p.p. pró-urbana. Esse processo caracteriza-se como explosão demográfica urbana local, consequência dos processos de emancipações e de migração impulsionados pelo crescimento industrial brasileiro que teve reflexos significativos em Dois Irmãos.

Correlacionando as Tabelas 3 e 4, destacamos que, a emancipação de Santa Maria do Herval, em 1988, impactou na queda populacional de 4.939 habitantes para o ano de 1990. Na emancipação de Morro Reuter, em 1992, o impacto foi de 4.474 habitantes para o ano de medição populacional de 2000. Esses fatos totalizaram 9.413 habitantes a menos para Dois Irmãos (FEE-RS, 2010).

Verificando-se ainda a Tabela 4, notamos que a população do município em estudo continuou em pleno crescimento populacional, mesmo após as emancipações dos dois distritos. Haja vista, que essas duas localidades emancipadas situam-se geograficamente nas dimensões rurais, ficando dessa forma o município de Dois Irmãos eminentemente com características urbanas, concentrando sua economia no segmento industrial.

Considerando o processo migratório e a crescente concentração urbana nos três níveis, Federal, Estadual e Municipal, demonstra-se na Tabela 5, a seguir, a distribuição de domicílios normais e subnormais no Brasil e no Rio Grande do Sul.

**Tabela 5 – Domicílios no Brasil e Rio Grande do Sul**

ANO	DOMICÍLIOS NORMAIS		RS/BR	DOMICÍLIOS SUBNORMAIS		RS/BR
	BRASIL	RS		BRASIL	RS	
1970	17,643,387	1,308,757	7%	sem dados	sem dados	sem dados
1980	25,293,411	1,838,509	7%	sem dados	sem dados	sem dados
1990	35,435,820	2,537,288	7%	117,130	3,356	3%
2000	45,507,516	3,091,643	7%	67,278	2,245	3%

Fonte: IPEA (2010).

Conforme IPEA (2010), de um lado, o que caracteriza um “domicílio subnormal é a ocupação desordenada e, quando de sua implementação, não haver a posse da terra ou o título de propriedade”. É também designado por “assentamento informal”, como por exemplo: “mocambo, alagado, barranco de rio, entre outros”. Por outro lado, “os domicílios normais oferecem infraestrutura mínima, como: arruamento, abastecimento de energia elétrica e água, atendimento sanitário de saúde e educacional, entre outros”, ou seja, os demais domicílios.

Analisando a Tabela 5, constatamos que os domicílios normais e subnormais mantiveram seus índices estáveis nos períodos apresentados, porém obtém-se outra informação ao se dividir os domicílios subnormais pelos normais: constatamos que há um índice de 0,33% em nível nacional em 1990, o qual decresceu para 0,15% em 2000. Por outro lado, o Estado do Rio Grande do Sul apresentou 0,13% em 1990 e decresceu para 0,07% em 2000. Esses dados, atualizados até a presente data não constam nos relatórios do IBGE, porém estão no cronograma para serem tabulados até o final de 2011.

Diante dessa contextualização, observamos que o acelerado aumento da população urbana tem efeitos em processos sociais e políticos que exigem especial atenção. Nesse sentido, o nosso foco de pesquisa orienta-se para a questão habitacional, ocupando essa função de fundo ao cenário em que realizamos a pesquisa. Dessa forma, nas páginas seguintes mostramos como estabelecemos a delimitação de nosso estudo, como fizemos a sua construção teórica e quais os caminhos metodológicos visados.

Portanto, o objeto investigado teve abordagens de conteúdos limitados ao estudo das influências da participação e busca de emancipação dos sujeitos individuais na construção de políticas públicas em um município de pequeno porte, predominantemente urbano. Nesse sentido, o tema central da pesquisa é o

processo de participação e emancipação dos sujeitos individuais e suas relações sociais na construção das políticas públicas.

Na delimitação da pesquisa, essa tem seu foco na questão da participação e emancipação dos sujeitos individuais e das relações sociais na construção da política pública de habitação popular e inserção urbana, realizadas no município de Dois Irmãos – RS, compreendendo o período de 1988 até 2010. Definimos esse período, pois essa localidade desenvolveu, a partir da gestão municipal eleita no pleito de 1988, incluindo em sua plataforma de governo, o projeto de implantação da política habitacional popular, no sentido de atender as famílias de classes econômicas mais baixas e em situação de vulnerabilidade. Destacamos também, que a gestão de 1988 interrompeu um período de trinta anos de perpetuação no poder de partidos da mesma corrente ideológica.

No sentido de que a pesquisa alcance conhecimento, buscamos dar comparabilidade a ela, e, para isso comparamos o município de Dois Irmãos – RS com o município de Tholey, do Estado do Saarland, na Alemanha. Sendo os dois campos de estudo com algumas características semelhantes. Informamos que ocorreram duas viagens de estudos àquele município europeu, com objetivo de compreender sua organização política e as relações estabelecidas no campo social envolvendo os sujeitos individuais.

Em termos de relações sociais, em que os sujeitos individuais estão envolvidos, foram pesquisadas as entidades representadas no processo da construção das políticas públicas, destacando-se as representações da classe política, da empregadora e dos empregados. Para isso, foram criados mecanismos e instrumentos públicos que contemplem as demandas emergentes da vontade da comunidade, exemplificando-se a constituição de conselhos municipais como, no caso específico de Dois Irmãos, o Conselho Municipal da Habitação, o Conselho Municipal do Plano Diretor e o Conselho Municipal da Assistência Social. Buscamos também dados e informações no município de Tholey (Alemanha) em dois momentos diferentes, no sentido de trazermos comparabilidade entre duas cidades de porte semelhante, e com o objetivo de examinar e compreender formas organizativas e participativas tanto públicas quanto privadas daquela localidade.

Concernente à justificativa da pesquisa, sua relevância social e científica propusemos este estudo, pois nele identificamos a possibilidade de geração de

conhecimento produzido a partir das especificidades do estudo de caso, evidenciados da realidade local como elementos que podem relacionar-se com os conceitos teóricos. Na busca da compreensão, de um lado o espaço local como *locus* das relações sociais de interação dos atores sociais e do outro lado a abstração das percepções e visões do processo vivido experimentado pelos mesmos atores.

Frequentemente existem alegações, tanto das organizações públicas quanto das privadas, de que as classes inferiores da sociedade constituem-se por vidas inadequadas e que se encontram nessa situação por não querer e tampouco aproveitar oportunidades dadas a todos os cidadãos, indistintamente, conforme preconiza a Carta Magna do País. Porém, interagindo com essas classes menos favorecidas, acreditamos que podem emergir demandas que, se captadas pelos órgãos públicos, contribuirão na construção das políticas públicas. Nesse horizonte, as histórias de vida das pessoas podem trazer aproximações e distanciamentos que se encontram nos dois extremos sociais, no ápice ou na base, um abismo a ser minimizado.

Por conta desses fatores elencados entendemos como relevante o objeto e o tema investigado, pois, no primeiro momento, buscamos diálogos com autores que contemplem teorias sobre os temas da organização da comunidade local, os mecanismos de participação, a interação social, os processos migratórios, a inserção urbana e pressões sociais; no segundo momento, buscamos sustentabilidade nos diálogos empíricos em que questionários e entrevistas foram aplicados aos participantes do projeto de construção da política pública de habitação, que, de um lado, contemplou falas de atores da sociedade civil organizada e, do outro lado, os gestores do projeto, bem como os beneficiários finais, a população, quantificados e identificados no tópico seguinte da pesquisa.

Em decorrência disso, foram trazidas à luz reflexões que impulsionem para novas estratégias de condução de questões sociais que, por vezes, apresentam-se de difícil solução, mas estabelecendo-se espaços de diálogo entre os atores sociais podem emergir para possibilidades de elucidação dos tensionamentos e pressões da sociedade. Portanto, a experiência de Dois Irmãos – RS em relação à política pública habitacional popular pode acenar para a seleção de políticas públicas, servindo de exemplo inclusive para outras áreas.

A partir dessa base social que envolve o projeto da política habitacional de Dois Irmãos é que construímos o ponto de partida da questão investigada, que é: como a participação e a emancipação dos sujeitos individuais influenciam na construção das políticas públicas de habitação que fortalecem o exercício da cidadania e inserção urbana percebidos pelos atores sociais da comunidade? Na procura de resposta para o problema, refletimos sobre o ponto de vista operacional da política pública habitacional, um fato existencial reflexivo.

Diante dessa premissa balizadora é que propusemos o objetivo geral da pesquisa, que foi identificar como a participação e a emancipação dos sujeitos individuais influenciam na construção das políticas públicas de habitação que fortalecem o exercício da cidadania e a inserção urbana percebidos pelos atores sociais da comunidade. E, para dar suporte epistemológico e empírico ao estudo foram traçados os objetivos específicos, conforme segue: (i) descrever formas, mecanismos e instrumentos de participação na promoção e fortalecimento de políticas públicas, identificando a participação e a inclusão social, como formas de interação com a sociedade; (ii) caracterizar modelos de políticas públicas de moradia popular, descrevendo o processo do ordenamento territorial coletivo para a inserção urbana; (iii) demonstrar percepções dos atores sociais a partir das políticas de habitação popular na inserção urbana e a transformação do espaço local; e, (iv) analisar como as políticas públicas refletem-se no comportamento dos sujeitos individuais no que se refere à participação e a emancipação.

As hipóteses trabalhadas possibilitaram a compreensão de que a política pública de habitação constituiu-se como processo experimentado pelos sujeitos individuais, que, mediante a participação e emancipação deles, aproximou os atores sociais tendo minimizado o abismo existente nas diferenças sociais, possibilitando a percepção de mudanças no comportamento desses atores bem como influenciam na estrutura organizacional, no ordenamento territorial e na inserção urbana. Portanto, na sequência apresentamos a classificação e características básicas da pesquisa como elementos norteadores da investigação do objeto desse estudo.

## 1.2 CLASSIFICASSÃO CARACTERIZAÇÃO E AMOSTRA DA PESQUISA – MÉTODO UTILIZADO NA ANÁLISE DOS DADOS

Em relação a metodologia utilizada nesta pesquisa, fizemos uma revisão bibliográfica de diversos autores, pois entendemos que o método seja fundamental para que o trabalho esteja alicerçado em todas as suas etapas. Nesse sentido, o estudo foi teórico-empírico, pois pretendemos conhecer o “como” e o “porquê” foi construído o objeto pesquisado. Dessa forma, a investigação assume identificação particularista, haja vista que se trata de um caso específico e as compreensões de suas características peculiares são destaques para a tese.

O estudo de caso é, conforme Pádua (2000), uma modalidade de pesquisa que tem por objetivo examinar profundamente um fato/fenômeno dentro de seu contexto. No nosso estudo (fato/fenômeno), foi a participação e a emancipação dos sujeitos individuais na construção da política pública de habitação popular num município de pequeno porte, na tentativa de abarcar as principais características do assunto pesquisado, bem como seu processo de desenvolvimento. Nesse sentido Yin (2001, p. 18) afirma que:

O estudo de caso é apenas uma das muitas maneiras de se fazer pesquisa em ciências sociais [...] Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

A modalidade de estudo de caso, de acordo com Yin (2001) permite maior compreensão de fenômenos sociais, políticos, organizacionais e, também, individuais. Utiliza-se o estudo de caso para examinar acontecimentos contemporâneos quando não se podem manipular comportamentos relevantes. Nesta pesquisa, o estudo de caso considera-se a unidade de estudo.

Seguindo ainda a visão de Yin (2001), o estudo de caso pode ser utilizado de modo explicativo, exploratório ou descritivo (conceitos que foram aprofundados nas páginas adiante), pois buscou associações entre variáveis definidas pelo pesquisador. Dessa forma, Roesch (1999) afirma que se pode optar por um estudo de caso único ou múltiplo, e a unidade de análise pode ser um ou mais fatos ou

indivíduos. Neste caso, campo de estudo foi o município de Dois Irmãos – RS, com comparabilidade ao município de Tholey (Alemanha), o que permitiu identificação de variáveis convergentes e divergentes relacionadas à participação e à emancipação dos sujeitos individuais na construção das políticas públicas. No entanto, Yin (2001, p. 24) ressalta que o tipo de questão elaborada no estudo de caso oferece indicativo do tipo de estudo/pesquisa que pode ser realizado. Geralmente, as perguntas são elaboradas utilizando a série: “quem”; “o que”; “onde”; “como”; “por que”. Nesse sentido a pesquisa trouxe esses questionamentos propostos por Yin (2001).

Nos procedimentos bibliográfico e documental, as características da pesquisa centram-se na busca de conhecimento disponível, que, conforme Cervo e Bervian (1996, p. 68), esse “conhecimento” parte de teorias existentes e reveladas em livros, revistas, artigos, jornais e documentos “[...] é toda a base de conhecimento fixado materialmente e suscetível de ser utilizado para consulta, estudo ou prova”. Nesse sentido, o estudo foi realizado a partir da questão problema em que se conceituou participação e emancipação dos sujeitos individuais, mecanismos e instrumentos de participação, bem como a construção das políticas públicas, na interface das relações sociais.

Seguimos, assim, em nosso estudo, as sugestões de Cervo e Bervian (1996) sobre o planejamento antecipado das atividades desenvolvidas que, no caso, foram as provas de como os sujeitos individuais participaram das decisões de implantação da política pública. Dessa forma, verificamos os registros de documentos oficiais, por exemplo, as atas de conselhos. Buscamos também, informações publicadas, bem como fotos que sustentem e relacionem-se com conceitos abordados em fundamentos bibliográficos. Essas fontes caracterizam-se, conforme os autores citados, como fontes primárias, se forem de primeira mão, e secundárias, se já houver registros de publicações disponibilizados em documentos de acesso público.

Após definido o estudo de caso, apresentamos três etapas metodológicas para a execução do trabalho. Na primeira, desenvolvemos o tipo de pesquisa classificada como básica; na segunda, definimos as características do estudo de caso, o qual tem delineamento exploratório, descritivo e explicativo; e, na terceira etapa demonstramos como analisamos os dados a partir das teorias baseadas em Habermas, Castoriadis, Bateson e Morin.

Nesta primeira etapa, optamos pela pesquisa básica, porque a busca pelo saber leva o ser humano a investigar a realidade sob diferentes aspectos e dimensões, que, para Prodanov e Freitas (2009, p. 62), pode ser utilizada em pesquisas aplicadas, pois:

[...] a pesquisa básica gera conhecimento, sem finalidades imediatas, [...] que sob o ponto de vista da sua natureza objetiva gerar conhecimentos novos e úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais.

Nesse sentido, a pesquisa básica tem a função de agregar conhecimento a partir de fatos ocorridos visando a contribuições para conhecimentos adquiridos. Dessa forma, na abordagem do problema, utilizamos a pesquisa qualitativa e quantitativa. Para Richardson (1999, p. 92), na qualitativa, o investigador realiza análises mais profundas do fenômeno pesquisado em que afirma ser:

[...] a principal diferença entre uma abordagem qualitativa e quantitativa, reside no fato de a abordagem qualitativa não empregar um instrumento estatístico como base do processo de análise do problema. Na abordagem qualitativa, não se pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas.

Partindo desses pressupostos, a pesquisa com abordagem qualitativa permitiu conhecer adequadamente um fenômeno social do problema elaborado, que Richardson (1999, p. 93), exemplifica como “a análise dos reflexos de um determinado fenômeno”. Por isso, na proposta do estudo apresentamos em um dos seus objetivos a análise dos reflexos da participação e a emancipação dos sujeitos individuais na construção das políticas públicas.

Na visão de Malhotra (2001), a pesquisa qualitativa normalmente é adotada quando o objeto que será investigado apresenta amostra pequena, que proporciona maior compreensão acerca do problema; ao passo que a pesquisa quantitativa procura a quantificação dos dados, aplicando-se alguma forma de análise estatística, porém os resultados da pesquisa qualitativa não são recomendados como conclusivos. Na mesma linha Triviños (1987, p. 118) afirma que “toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo, qualitativa e quantitativa, mas é preciso evitar falsa dicotomia entre os dois enfoques”. Acrescenta ainda (p. 128-130) que mesmo

que as dificuldades de definir com certo grau de precisão podem-se observar algumas características peculiares da pesquisa qualitativa, como:

- 1) A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave. É importante que o pesquisador não se esqueça que a realidade social é ampla e complexa.
- 2) A pesquisa qualitativa é descritiva. A interpretação dos resultados ocorre tendo por base a percepção do investigador acerca do fenômeno e seu contexto. O objetivo é captar não só a aparência do fenômeno, mas também sua essência, buscando causas de sua existência, explicações para sua origem, indicando possíveis conseqüências para a vida humana.
- 3) Os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto.
- 4) Os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente.
- 5) O significado é a preocupação essencial na abordagem qualitativa.

Diante disso, a coleta de dados nas pesquisas qualitativas normalmente não é estanque, e isso significa que pode ocorrer mudança na hipótese inicial, bem como retorno ao campo para nova coleta de dados. Esse fato foi percebido nesta pesquisa, pois, no primeiro momento, pensamos em aplicar questionários aos entrevistados, porém percebemos que eles os responderiam de forma simplista, não trazendo talvez informações relevantes para o estudo. Optamos então por fazer buscas documentais, gravações e filmagem, deixando fluir com naturalidade as falas dos partícipes da amostra, tanto em Dois Irmãos (Brasil) quanto em Tholey (Alemanha).

Conforme Triviños (1987, p. 133), na forma qualitativa “não há visão isolada de partes investigadas nesse tipo de pesquisa, pois às vezes surgem idéias novas no decorrer do estudo”. Essa visão ocorre com frequência em “estudos de caso, que é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente”, além de exigirem que o pesquisador vá além da mera quantificação das informações dos fenômenos em estudo.

Considerando-se ainda a técnica de coleta de dados na pesquisa qualitativa, Triviños (1987) e Roesch (1999) citam que é importante a participação dos sujeitos, principalmente quando se trata de entrevista semiestruturada, entrevista aberta ou livre, questionário aberto, observação livre, uso de diários e análise de conteúdo. Nessa visão, buscamos apresentar de outro modo as informações contidas nos

documentos e nas falas dos entrevistados, que, conforme Bardin (2004, p. 40), apresenta-se o máximo de informação no aspecto quantitativo, porém com o máximo de pertinência no aspecto qualitativo, pois,

[...] a indexação, que permite, por classificação em palavras-chave, descritores ou índices, em que os elementos de informação dos documentos são de maneira muito restrita. Essa foi uma prática corrente desde os finais do século XIX (classificação por 'assuntos' das bibliotecas, exemplifica [...]). O método de análise é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

No nosso estudo foram entrevistados, em Dois Irmãos o prefeito atual, quatro ex-prefeitos, dois secretários da habitação, dois representantes de classe: empregados e sociedade civil organizada, e, seis beneficiários diretos da política pública habitacional, totalizando 14 entrevistas. Em Tholey (Alemanha) foram entrevistados o prefeito, o secretário da administração, a diretora do Plano Diretor, a organizadora das discussões e votação das demandas públicas, um representante da igreja, dois representantes de comunidades, e dois grupos da sociedade civil, totalizando oito entrevistas. Esses dados caracterizam-se como fonte primária. Destacamos que, apesar de serem comunidades distintas, a coleta, a análise e a interpretação dos dados são estreitamente relacionadas. Nesse sentido, Lakatos e Marconi (2001, p. 167) definem que:

A análise é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores. Essas relações podem ser estabelecidas em função de suas propriedades relacionais de causa-efeito, produtor-produto, de correlações, de análise de conteúdo, etc.

No processo de análise dos dados, o pesquisador estabelece relações entre os dados obtidos com as hipóteses previamente formuladas que, no nosso estudo, foi a possibilidade da compreensão de que a política pública constituiu-se como processo experimentado pela participação dos sujeitos individuais, a qual aproximou os atores sociais minimizando as diferenças sociais e ainda possibilitou a percepção de mudanças no comportamento desses atores. O resultado dessa relação é o que permitiu comprovar ou refutar as hipóteses definidas.

Outro ponto que mereceu destaque na pesquisa foi o método histórico-temporal, pois, conforme Beuren (2003), esse método tem o objetivo de investigar fatos sociais. Portanto, um passo interessante foi determinar quais documentos oficiais seriam utilizados, que, neste estudo, foram: normativos – decretos e leis; documentos técnicos – relatórios e atas de reuniões de conselhos; documentos pessoais – catálogos e diários; e, relatos - falas de gestores e atores participantes. Esses dados caracterizam-se como fonte secundária, assim como também os dados coletados em fontes oficiais como IBGE, IPEA e Prefeituras. Nessa etapa, foram coletados documentos tanto em Dois Irmãos quanto em Tholey, o que permitiu a comparabilidade entre as duas comunidades estudadas.

De posse desses dados, demos o segundo passo que foi analisá-los. Conforme Bardin (2004), a análise pode ser compreendida como um conjunto de operações que visam a representar o conteúdo sob forma diferente da original, objetivando facilitar sua interpretação e referência. Esta foi a forma de abordagem com maior ênfase qualitativa da pesquisa.

No entanto, a abordagem quantitativa é normalmente utilizada em estudos descritivos, pois, conforme Beuren (2003), ela busca classificar a relação entre variáveis de causalidade entre os fenômenos investigados. Dessa forma, o terceiro objetivo específico foi demonstrar percepções dos atores sociais a partir das políticas de habitação popular na inserção urbana e a transformação do espaço local relacionados com dados quantitativos a partir da construção e da implantação da política habitacional do município em estudo.

A pesquisa foi exploratória, pois utilizamos estudos de casos que ainda não apresentam conhecimentos prévios sobre o tema pesquisado, que foi o processo de participação e emancipação dos sujeitos individuais e suas relações sociais na construção das políticas públicas. Conforme Collis e Hussey (2005, p. 25) na pesquisa exploratória o objetivo é procurar “padrões, idéias ou hipóteses, ao invés de testes, tendo como foco os *insights* e a familiaridade com o tema a ser investigado”. Geralmente o método, segundo os mesmos autores, é mais aberto e concentra-se na busca de dados qualitativos e quantitativos, sugerido nos estudos de casos, de observação, e de análise histórica. Esta pesquisa raramente fornece respostas conclusivas, mas pode indicar qual pesquisa futura deve ser realizada.

Diante disso, Malhotra (2001, p. 106) indica características para a pesquisa exploratória, como:

- as informações são definidas ao acaso;
- o processo de pesquisa é flexível e não estruturado;
- a amostra é pequena e não-representativa;
- a análise dos dados primários é qualitativa.

Para Köche (1999, p. 126) “o objetivo fundamental de uma pesquisa exploratória é descrever e caracterizar a natureza das variáveis que se deseja conhecer”. Nesse sentido, os objetivos do estudo apresentam as variáveis necessárias para a investigação, que são: a participação e a emancipação dos sujeitos individuais, as percepções e os reflexos na construção das políticas públicas.

A nossa pesquisa também apresenta relação descritiva, e que, conforme Collis e Hussey (2005), é também conhecida como não-experimental, uma vez que estuda relações entre variáveis sem manipulá-las, pois o pesquisador faz a constatação *a posteriori* da manifestação de determinado fenômeno, fato ou situação e descreve seu comportamento. Dessa forma, a principal característica da pesquisa descritiva está na tarefa da descrição da coleta dos dados, os quais são, conforme Collis e Hussey (2005, p. 25), “coletados por instrumentos como a observação, a entrevista, o questionário e o formulário”. Assim, reforça-se que, nesta pesquisa, foram utilizados os instrumentos da observação e entrevista recomendados pelos autores.

Por fim, entendemos ainda que a pesquisa também é explicativa, cujo controle das variáveis ocorre no campo, e o pesquisador observa e explica as relações das variáveis. Nesse sentido, a pesquisa que realizamos ocorreu no campo da construção e a implantação da política pública da habitação já realizada em seis áreas distintas na cidade de Dois Irmãos; destaca-se que a sétima área está em projeto de execução. Inferimos ainda, que as relações subjacentes dos sujeitos individuais deram-se no campo das ideias e das percepções que, conforme Malhotra (2001), caracteriza-se como local de causas e efeitos, em que a pesquisa explicativa (causal) investiga e correlaciona a qualidade e quantidade de variáveis desse

fenômeno, podendo assim, avaliar, controlar e explicar os resultados destas relações.

Conforme Malhotra (2001), nas pesquisas explicativas, destacam-se as variáveis independentes e dependentes, em que as primeiras são aquelas que são manipuladas, e as segundas medem o efeito das primeiras e podem ser mensuradas. Nessa linha Lakatos e Marconi (2001, p. 138) definem variável independente (X) como,

[...] aquela que influencia, determina ou afeta outra variável; é fator determinante, condição ou causa para determinado resultado, efeito ou consequência; é fator manipulado (geralmente) pelo investigador, na sua tentativa de assegurar a relação do fator com um fenômeno observado ou a ser descoberto, para ver que influência exerce sobre um possível resultado.

Seguindo ainda Lakatos e Marconi (2001, p. 138) definem variável dependente (Y) como,

[...] aquela que consiste em valores (fenômenos, fatores) a serem explicados ou descobertos, em virtude de serem influenciados, determinados ou afetados pela variável independente; é o fator que aparece, desaparece ou varia à medida que o investigador introduz, tira ou modifica a variável independente; a propriedade ou fator que é efeito, resultado, consequência ou resposta a algo que foi manipulado (variável independente). Em uma pesquisa, a variável independente é o antecedente e a variável dependente é o consequente [...].

Conforme Lakatos e Marconi (2001), nesse tipo de pesquisa, as unidades testadas podem ser indivíduos, empresas, organizações ou outras instituições, cujas respostas às variáveis independentes estejam sendo pesquisadas e examinadas. Partindo desses pressupostos, podemos dizer que a pesquisa que realizamos apresenta em seu objeto, questão-problema e objetivo as variáveis sugeridas pelos autores Malhotra (2001) e Lakatos e Marconi (2001), tais como: nas variáveis independentes – a participação e a emancipação; e, nas variáveis dependentes – as percepções e os reflexos na construção da política pública.

Na nossa proposta de pesquisa, apresentamos os objetivos, as características e o método, com cada finalidade em que, na pesquisa exploratória, trouxemos uma nova modalidade de construção de política pública voltada para

habitação popular, utilizando-se de dados secundários. Na pesquisa descritiva, apresentamos o alicerce a partir do planejamento de estudo prévio sobre qual a política pública implantada, servindo-nos de informações secundárias que, no caso, era o *deficit* habitacional em Dois Irmãos. E, por fim, na pesquisa explicativa apresentamos relações estabelecidas entre causa e efeito, relação estreita entre as variáveis independentes e dependentes, em que os sujeitos individuais foram o componente explicativo da ação e que, por consequência, impulsionaram a construção da política pública de habitação popular, reflexo da participação e da emancipação dos próprios sujeitos individuais.

Na análise dos dados, relacionamo-los com os objetivos específicos da pesquisa pautados em três eixos: no primeiro, tratamos da moradia como elemento de inserção urbana; no segundo, abordamos os mecanismos e instrumentos de participação como ferramentas de representação; e, no terceiro eixo, analisamos a percepção dos sujeitos individuais na vida social e comunitária. Para essa análise de conteúdo temático utilizamos Bardin (2004).

O método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2004, p. 33, grifo do autor) define-se como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Nesse sentido, a inferência do pesquisador necessita de habilidades e técnicas, que conforme Beuren (2003, p. 137) são: “a classificação dos conceitos, a codificação e a categorização dos mesmos [...]”. Sendo esses procedimentos considerados indispensáveis na análise de conteúdo.

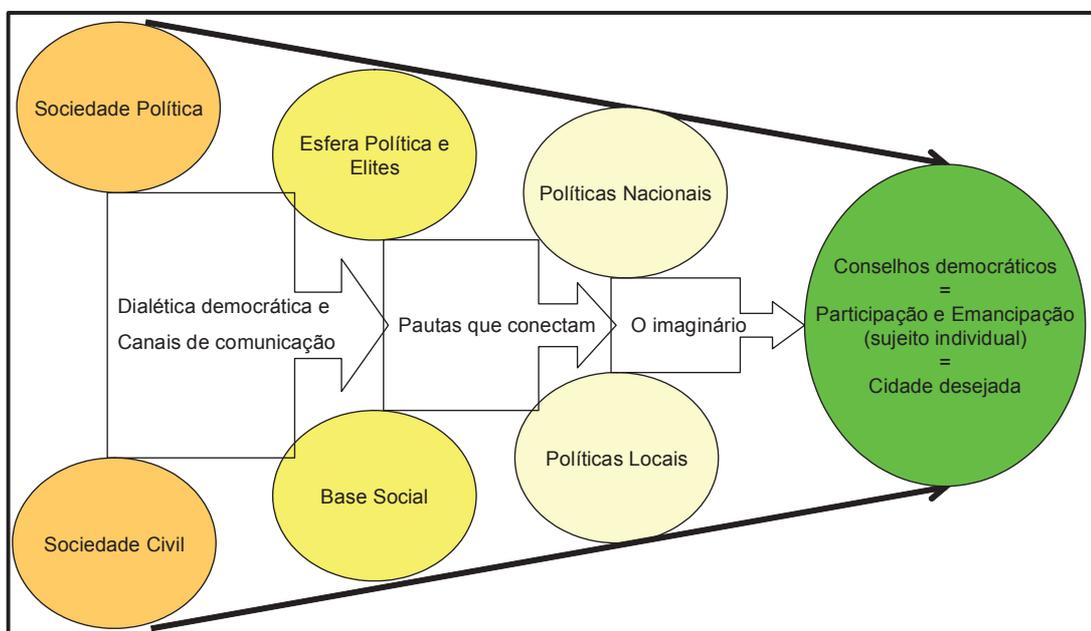
A primeira fase do desenvolvimento desta pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2011, com a realização das entrevistas e falas gravadas permanecendo as gravações conservadas (CD em Anexo). A segunda fase de exploração do material, considerada por Bardin (2004, p. 97, grifo do autor) “longa e fastidiosa”, consiste em codificar os dados brutos do texto, que foram “agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exacta das características pertinentes do conteúdo”. A codificação seguiu a linha de divisão das ideias extraídas das falas dos entrevistados.

Assim, para o tratamento dos resultados, aplicamos o processo de categorização. Conforme Bardin (2004), essa vem a ser uma operação de

classificação de elementos de um conjunto por diferenciação e reagrupamento. As categorias são consideradas rubricas que reúnem elementos sob um título genérico.

Para o desenvolvimento da tese, criamos blocos de análise, agrupado por assunto por meio da categorização dos grupos e subgrupos, seguindo o critério semântico em que as categorias se agrupam em função do tema. Esses grupos foram criados a partir das categorias representativas nos conselhos municipais, representantes dos sujeitos individuais, representantes de classes – políticos, empresarial, empregados e religiosos, bem como atores individuais. Essa categoria foi estabelecida no sentido de compreender a dialética entre os diversos níveis estratificados dos atores sociais.

Nesta terceira etapa, foram abordadas as formas teóricas entre os sujeitos individuais, suas tensões, conflitos e forças, as quais serviram como ideias norteadoras do estudo. Na Figura 1, apresentamos um esquema norteador para a pesquisa como um fluxo dos procedimentos metodológicos estruturais utilizados e pautados em quatro campos teóricos, fundamentados em: Habermas (1982), Bateson (1997), Castoriadis (1982) e Morin (1999), conforme segue:



**Figura 1 - Fluxograma dos procedimentos metodológicos e estruturais do estudo**

Fonte: Autor do estudo.

Partindo desse fluxograma, utilizamo-nos da teoria da ação comunicativa de Habermas (1982, p. 9), em que, de um lado, pauta-se na “geração de mudanças paradigmáticas da moderna sociologia partindo da captação na origem da ação negociada<sup>1</sup> e sua significância na ação comunicativa na base da sociedade”. Conforme citado, o autor refere-se a George Herbert Mead e Emile Durkheim em primeira mão; e, em segunda mão, refere-se a Weber na “teoria da escolha racional”. Nesse sentido, na visão habermasiana, utilizando-se da “sensibilidade comunicativa racional”, acredita que isso seja possível estabelecendo-se “canais de comunicação com sistema-integrado com a sociedade”. Porém, entende o autor (p. 10) que seja necessária a “reconstrução da intersubjetividade na individualidade” no sentido da compreensão da “reprodução simbólica da sociedade solidária” na perspectiva do mundo da vida de grupos sociais.

Do outro lado, Habermas (1982, p. 69-70), apresenta a “autoridade” como a “retaguarda” da comunicação, que, baseado na metodologia de Mead “interação comunicativa entre pais e filhos”, entende que se deve estabelecer uma “estrutura normativa de meios comunicativos” e, nesta, os indivíduos passam por um princípio adaptativo “antropológico de símbolos” e, se esses não forem concebidos, é por que a “instituição da comunicação” não está compreensível.

Na questão das pautas que conectam, fizemos uso de Bateson (1997), no sentido de que estas pautas são relações estabelecidas na vida cotidiana e esta é uma comunicação permanente. O autor (p. 13-15) parte de dois pressupostos evolutivos do homem: no primeiro “a teoria da evolução biológica, [...] à luz da cibernética e da teoria informação; no segundo, refere-se às relações da evolução do pensamento biológico e social”. Neste sentido, cita a educação como elemento central da epistemologia humana.

Na perspectiva das conexões, estabelecidas entre dois pontos (indivíduos = sujeitos), Bateson (1997, p. 24-32) afirma que os fundamentos que conectam as

---

<sup>1</sup> Na teoria da ação comunicativa, ação e negociação possuem a mesma essência, o que difere uma de outra é que ocorrem “entre indivíduos com raízes culturais diferentes” (MORAN; HARRIS; STRIPP, 1996, p. 265). A negociação está presente no dia a dia, todo o indivíduo em algum momento de sua vida precisará negociar (FISHER; URY; PATTON, 1993). De acordo com Cohen (1994), o mundo é uma mesa de negociação, e participa-se, querendo ou não, dela. Mas, segundo Pessoa (2009), muitos são os indivíduos que afirmam não ter esse dom, e assim, o autor os contraria afirmando que a negociação é uma técnica e que qualquer um pode aprendê-la e aperfeiçoá-la. Ferreira (2008, p. 3), afirma que “todos temos habilidades inatas para negociar”, com base no fato de que a negociação está presente desde o início da racionalidade, tendo sido desenvolvida pelos ancestrais do homem moderno.

pautas “são os meios compartilhados”. Nesse sentido, apresenta como exemplo os “meios físicos e naturais”, como os bosques, os jardins, as praças, o transporte, a escola, entre outros. Porém, na “convivência relacional” nesses meios, encontra-se a “estrutura hierárquica” em que, no contexto dos “processos relacionais” os sujeitos apresentam as características de “relevância e conduta”, que são resultantes das conexões, as quais seguem uma estratificação tipificada, explicativa e lógica no processo de aprendizagem. Nessa perspectiva, o autor (p. 153) afirma que “todos temos o lado A e B no processo de aprendizado”, e estamos na dependência permanente da “interação e informação” do sistema, e assim nos movemos entre A e B e vice-versa no âmbito dos limites dados pela estrutura.

Na tentativa de trazer o contraponto ao estudo, abordamos a visão de Castoriadis (1982), que rebate a concepção estruturalista, segundo a qual não há lugar para a luta de classes. Da mesma forma, critica o conceito marxista de alienação, pois, para ele, o trabalhador age nos espaços e tem possibilidades de organização e resistência. Essa ideia encontra respaldo num tema bastante caro a Castoriadis que é a questão da “autonomia” que está estreitamente relacionada à capacidade que os homens têm de criar e instituir seu mundo, sendo capazes de questionar e recriar suas próprias leis.

Para Castoriadis (1982, p. 142), as instituições sociais possuem não apenas o aspecto funcional, mas também uma dimensão simbólica legitimada na sociedade instituída, “o imaginário deve utilizar o símbolo, não somente para exprimir-se, o que é óbvio, mas para existir, para passar do virtual a qualquer coisa a mais”. Seguindo a afirmação do autor, os atos individuais e coletivos, bem como as instituições sociais, não se esgotam no componente simbólico, mas são impossíveis de existir fora da rede simbólica. A dimensão funcional refere-se à satisfação das necessidades vitais que são importantes para a sobrevivência da coletividade, enquanto a dimensão simbólica da instituição diz respeito a toda uma gama de sentidos que povoa e envolve as práticas sociais, os mitos, os ritos, os sonhos, os desejos e as expectativas que constituem as relações intersubjetivas dos sujeitos individuais.

Nesta lógica, da intersubjetividade, Morin (1999, p. 18) diz que todo acontecimento cognitivo necessita da:

conjunção de processos energéticos, elétricos, químicos, fisiológicos, cerebrais, existenciais, psicológicos, culturais, lingüísticos, lógicos, ideais, individuais, coletivos, pessoais, transpessoais e impessoais, que se encaixam uns nos outros. O conhecimento é, portanto, um fenômeno multidimensional, de maneira inseparável, simultaneamente físico, biológico, cerebral, mental, psicológico, social.

Para Morin (1999, p. 17), a investigação de um fenômeno está na possibilidade de tornar conhecido algo desconhecido que é “o que encontramos na idéia de conhecimento. Nosso conhecimento, apesar de tão familiar e íntimo, torna-se estrangeiro e estranho quando desejamos conhecê-lo”. Partindo dessa premissa, os ensinamentos do autor contribuíram para a construção de ideias e interpretação sobre a lógica dos saberes cognitivos a partir do objeto desse estudo que envolve a participação e a emancipação dos sujeitos individuais.

Dadas essas etapas iniciais da pesquisa quanto aos procedimentos metodológicos, apresentamos nas páginas seguintes a nossa perspectiva em relação ao estudo. A acumulação de experiências pessoais e profissionais adquiridas na minha vida, enquanto participe da construção e desenvolvimento da política pública de habitação em Dois Irmãos – RS, acredito que contribuam para as ciências sociais destacando-se três pontos: no primeiro, apresentamos a participação dos sujeitos individuais suas influências para a emancipação desses e seus reflexos nas relações sociais; no segundo, demonstramos a experiência e o conhecimento adquiridos a partir dos mecanismos e instrumentos criados para dar conta do processo da construção de políticas públicas com a participação dos sujeitos individuais da comunidade no contexto da dialética; e, no terceiro, trouxemos a público dados que são públicos e que podem despertar outros projetos da mesma natureza ou de natureza semelhante, pois partimos do pressuposto de que o recurso financeiro público tem fim específico precípua referendado na Carta Magna da Nação, qual seja “reverter em benefício da sociedade”. Nesse sentido, o estudo pode trazer contribuições para a academia, para a sociedade e para os sujeitos individuais, bem como para o pesquisador, na compreensão do processo de construção das políticas públicas.

Para que os objetivos propostos da tese alcançassem êxito, destacamos a necessidade de abordagens teóricas no sentido de dar aderência e sustentação ao objeto a ser investigado. Por isso, na sequência, são destacados alguns elementos-

chave introdutórios ao estudo, mas que julgamos interessantes para a antecedência do desenvolvimento dos demais capítulos.

### 1.3 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR DA LEGITIMAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E POLÍTICA PÚBLICA

Na introdução da temática para a dialética entre sociedade política e sociedade civil, tomamos a ideia de Rabelo e Bernardes (2004, p. 7) em que “há a necessidade de fornecer elementos metodológicos para análise de questões emergentes da sociedade contemporânea e seus desdobramentos na sociedade brasileira”. Nessa perspectiva, pauta-se o eixo de “expansão dos ideais democráticos que passam pela democratização da sociedade e não apenas de suas instituições e procedimentos políticos [...] e sim colocar em discussão a relação entre sociedade civil e Estado”, de outro modo, é necessária a distinção entre o que é público e o que é privado.

Os espaços públicos podem ser caracterizados como ambiente em que a sociedade se manifesta. Conforme Habermas (1984, p. 45-48), há que se conceber a diferença entre “*gemeinlich und sündlerlich*”. No contexto, o autor, cita o “comum e o privado”, nota-se que os termos “comum é sinônimo de público e privado é sinônimo de particular”, sendo este último considerado espaço seletivo, eletivo, excludente e com finalidades de interesses específicos de classes. Com referência aos espaços públicos, o autor refere-se a eles no primeiro momento como “espaços físicos” e, no segundo, como “espaços de representação”. Sob esse aspecto, os sujeitos individuais a serem investigados caracterizam-se como representantes da sociedade.

Por sua vez, Luhmann (2001, p. 14) aborda o funcionamento da sociedade em termos da “relação sistema-meio”, que é ecoado no pensamento weberiano “o meio ambiente do sistema (*Umwelt*)”. Nesta perspectiva o autor cita a “racionalidade material do homem”. Assim há a unicidade “homem-sociedade”, movido por necessidades e desejos materiais que exige “limites nas relações deste para com o meio”, e, sob essa perspectiva, resulta a “redefinição da própria racionalidade sistêmica (*systemrationalität*)” da sociedade.

Ao verificar a evolução e transformação dos espaços “privados em públicos”, no decorrer da história, Habermas (1994, p. 173-180) constata que, na concepção de espaços públicos, apresentou-se “crescente tendência a partir do século XVIII”, principalmente pelos “acordos que o Estado estabelecia com setores privados”. Pode-se compreender, a partir dessa afirmação, o “entorno da sociedade” (LUHMANN, 2002, p. 74-77). Partindo-se desse pressuposto, “o entorno estaria em tudo que está além do privado”, ao que o próprio autor define nas “interfaces da interdependência”, ou seja, “a externalização forçada pela relação inter-sistêmica”, que, neste estudo, pode ser compreendido como sistema-social-público.

Com a crescente extensão do Estado, mediante contratos com a sociedade privada, conforme Habermas (1994, p. 180-188), passou à “polarização do Estado, na interferência da esfera privada, ocupando essa o lugar que era específico do Estado”. Há que se compreender então que um “sistema (círculo) fechado, sem intercomunicação está forçado à sua própria extinção”, ao que tanto Habermas (1994) quanto Luhmann (2002) entendem que “espaços íntimos têm poucas influências sobre espaços públicos”. Com isso, pode-se verificar a necessidade de comunicação entre as duas sociedades: a política e a civil.

Em decorrência disso, apresentamos dois pontos: no primeiro, a análise do campo de jogo, ou seja, o espaço público; e, no segundo ponto, o campo de forças entre a sociedade política e a sociedade civil. Constata-se assim, segundo Rabelo e Bernardes (2004, p. 8), que, no primeiro ponto, apresentam-se “conselhos gestores com objetivos técnicos que transformam o espaço político na convergência de forças”, e, no segundo, centram-se as forças, que se “defrontam com a multiplicidade de interesses representativos de grupos”, que dá sentido à partilha do poder de decisão e do controle social. Essas indicações iniciais têm relação com o primeiro objetivo específico, que foi descrever formas, mecanismos e instrumentos de participação dos sujeitos individuais na interação com a sociedade.

Nessa constatação, Dowbor (1998, p. 417) afirma que “é a sociedade civil que deve assumir o controle, através de sistemas de redes descentralizadas e livremente articuladas”. Em relação à base civil, Becker (2003, p. 93) aponta a ideologia como elemento mediador de dupla dimensão: “por um lado, serve para os intelectuais orgânicos homogeneizarem e organizarem seu grupo social, dando-lhe identidade; por outro lado, transforma-se em instrumento de luta dos grupos sociais

pela hegemonia, pela direção da sociedade”. Esse movimento resulta em processos antagônicos, o “econômico” e o “socioambiental”. Assim, a criação de um espaço público global, abstrato e homogêneo desencadeia em um espaço local, concreto e heterogêneo. Partindo da visão desses autores, o estudo contemplou o segundo objetivo específico que foi caracterizar a política pública de habitação como um modelo, descrevendo seu processo no ordenamento territorial coletivo para a inserção urbana.

Em decorrência da relação entre a sociedade política e a sociedade civil, utilizamos os ensinamentos da dialética habermasiana, em que a intenção foi demonstrar a dialogicidade expressa nos espaços públicos e a democracia participativa a partir da sociedade organizada, que interfere no processo organizativo do Estado. Pois, conforme Habermas (1997ii, p. 57-58) “as luzes trazidas pela sociologia parecem sugerir uma visão mais sóbria, quiçá cínica, do processo político”, e que no contexto da “esfera de políticas públicas” o parlamentar é o “lado-*input*” e a administração o “lado-*output*”, os quais alimentam os sistemas funcionais do processo “democrático comunicativo”. Dessa forma, entendemos que a sociedade civil é o princípio, o meio e o fim da atividade política e, com ela, devem ser estabelecidos os canais de comunicação. Assim, foi atendido o terceiro objetivo específico que tratou de demonstrar as percepções dos atores sociais numa relação articulada para a construção da política pública de habitação.

Acrescentamos ainda, que discutimos o papel do ator social, sua identidade individual e coletiva, no contexto da participação como um novo paradigma a compreender a partir das concepções de Touraine (1994 e 1996) e Melucci (2005), relacionados com o “simbólico” e o “algo a mais” proposto por Castoriadis (1982, p. 142). Isso foi proposto para o atendimento do quarto objetivo específico, que foi de analisar reflexos no comportamento dos sujeitos individuais com a adoção da política pública mediante a participação.

Dadas essas ideias iniciais fundamentadas nas visões de alguns autores que nortearam o contexto do estudo, o método aplicado e o desenvolvimento teórico da pesquisa, que denominamos de Capítulo I, integra também o tópico seguinte em que apresentamos a estrutura resumida de cada um dos capítulos que compuseram a nossa pesquisa.

#### 1.4 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa está organizada em forma de capítulos, sendo o primeiro o da introdução que contemplou o macroambiente que trouxe informações referentes à população nacional e estadual e que culminou com informações estatísticas referente ao microambiente municipal, no nosso caso o município de Dois Irmãos. Também tratou da descrição da metodologia utilizada na pesquisa com alguns prolegômenos teóricos sobre espaços públicos e políticas públicas que fazem parte do entendimento teórico do estudo.

Referente ao *locus* de aplicação do estudo, construímos o segundo capítulo, no qual apresentamos o projeto da política pública habitacional do município de Dois Irmãos – RS, trazendo seus aspectos históricos, desde a sua fundação, emancipação até os dias atuais, descrevendo suas características políticas e administrativas, bem como o modelo adotado na política pública habitacional. Entendemos que seja relevante essa apresentação já no segundo capítulo, pois isso permite ter visão específica da política pública de habitação como pano de fundo de nossa investigação, haja vista, ainda, que ela serviu como mola propulsora de outras políticas que foram implementadas a partir dela, as quais foram apresentadas e discutidas nos capítulos que se sucedem.

Concernente à fricção existencial entre a sociedade política e sociedade civil, apresentamos o terceiro capítulo que tratou da estrutura organizacional do Estado, e, a partir disso, traçamos algumas comparações entre os regimes políticos sobre os quais mostramos aproximações e distanciamentos entre os sistemas presidencialista e parlamentarista adotados no Brasil e Alemanha respectivamente. Isso foi necessário para compreender os aspectos organizativos dos dois campos do nosso estudo – Dois Irmãos (Brasil) e Tholey (Alemanha).

Na sequência, estruturamos o quarto capítulo que tratou da esfera política e a base social no campo da dialogicidade entre essas duas categorias na impressão do poder a partir das instituições políticas e elite. Sob esses aspectos abordamos os espaços de discussão, as relações sociais, o processo na produção da ação social, a participação dos sujeitos individuais, a reflexividade da ação social e a emancipação dos sujeitos individuais.

Para a consolidação do estudo, apresentamos no quinto capítulo a experiência local enfocada nas vivências dos sujeitos individuais em que destacamos a participação deles nos mecanismos para a construção das políticas públicas, decorrentes da ação coletiva como mote da solidariedade. Nesse sentido, apresentamos comparações empíricas de 1988 a 2010, em que os sujeitos individuais foram determinantes na transformação social do espaço local.

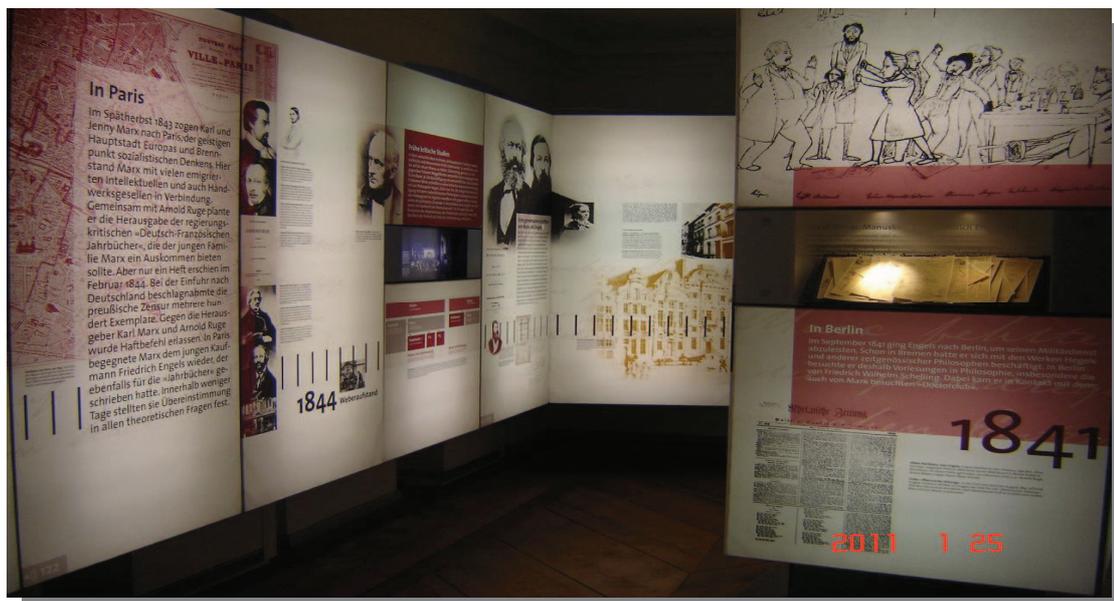
E por fim é apresentada a conclusão da pesquisa em que são descritas as respostas aos objetivos geral e específicos. Apontamos ainda os limites da pesquisa e propostas para futuras investigações para a continuidade desta e de novos ensaios que possibilitem avanços para a ciência. Também é apresentado o rol de referências bibliográficas utilizadas e consultadas assim como os apêndices e os anexos.

## **2 PROJETO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE DOIS IRMÃOS – RS**

Este tópico visa a apresentar a contextualização histórica do município de Dois Irmãos – RS, relatando fatos relevantes que antecederam ao projeto de construção da política pública habitacional local, o qual está focado em três eixos: no primeiro, partimos dos aspectos da fundação dessa comunidade a partir da chegada dos primeiros imigrantes alemães àquela localidade, provenientes da região do “*Hunsrück*”, Alemanha; no segundo, enfocamos suas características de organização política administrativa do poder público municipal; e, no terceiro, tratamos da política habitacional como modelo de articulação, interação e participação da comunidade na solução dessa demanda.

### **2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO MUNICÍPIO EM ESTUDO**

As razões que levaram as imigrações de alemães ao continente Sul-Americano, mais especificamente, devem-se provavelmente às consequências das guerras, especialmente a de Napoleão Bonaparte, que desencadeou a terrível crise econômica pós-guerras, à pouca terra, às colheitas frustradas devido às secas, à explosão demográfica e, talvez, até à industrialização presente no continente europeu na primeira metade do século XIX, conforme ilustrado a seguir.



**Figura 2 - Movimentos econômicos ocorridos na Europa no século XIX**  
 Fonte: Museu Karl Marx, Trier (2011).

Nos escritos bem a esquerda da Figura 2, no texto “In Paris”, Karl Marx (1841-1844) acentua o forte friccionamento econômico que ocorre com o capitalismo crescente no continente Europeu, destacando a França e Alemanha em que põe de um lado o Estado e, do outro, o Capital. A partir desse evento, ele criou o seguinte fluxo ilustrativo:



**Figura 3 - Processo de afastamento (Prozess der Entfremdung) e sem afastamento (Keine Entfremdung) do mercado econômico**  
 Fonte: Marx (1845, p. 36).

Verificando a Figura 3, Marx (1845) na primeira parte denuncia que o capitalismo achata o proletariado que produz a mercadoria, mas não tem mercadoria

e, desse modo, os recursos convergem para o comprador (freguês). sendo que o proletariado está afastado do processo econômico; na segunda parte, percebe o surgimento da força do proletariado que inicia o movimento da percepção de que o trabalho é a sua mercadoria, e aproxima o proletariado do processo econômico. Partindo dessa premissa, criou o seguinte fluxograma correlacionando o Estado e a política econômica:

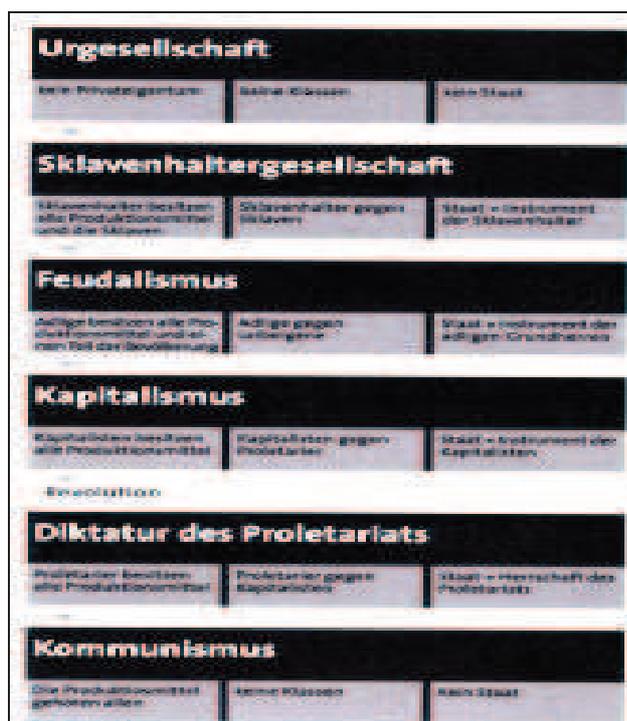


Figura 4 - Processo de afastamento e sem afastamento do mercado econômico  
Fonte: Marx (1845, p. 36).

Na Figura 4, Marx (1862-1866) identifica a evolução político-econômica em forma de degraus, de cima para baixo, e em três colunas: na primeira, apresenta a visão da política econômica; na segunda, o conflito de classe; e, na terceira, a visão sobre o Estado. A partir dessa Figura, identificamos a evolução da sociedade em cada degrau. Nela, analisamos e correlacionamos as colunas entre si, conforme segue:

- **Sociedade Primitiva (*Urgesellschaft*)** – nesse período não havia reserva de propriedade privada, não havia classes nem Estado;

- **Sociedade escrava de servidão (*Sklavenhaltergesellschaft*)** – esse período era marcado pela propriedade e inclusive propriedade sobre o escravo. O conflito era do proprietário contra o escravo, e o Estado era instrumento do proprietário de escravidão;
- **Feudalismo (*Feudalismus*)** – os nobres possuem toda a produção, porém passam uma parte aos serviçais. O conflito está entre nobres e serviçais, e o Estado é instrumento básico para os nobres;
- **Capitalismo (*Kapitalismus*)** – os capitalistas detêm toda a produção. A luta foi marcada pelos capitalistas contra o proletariado, e o Estado é instrumento dos capitalistas.

Nesse período, Marx acentua o surgimento de fortes revoluções oriundas do proletariado, o que culminou em dois caminhos:

- **Ditadura do Proletariado (*Diktatur des Proletariats*)** – nesse ponto Marx percebe que os proletários são o meio de toda produção, e isso conflitou com a visão dos capitalistas, em que o Estado trabalha em prol dos proletários; e,
- **Comunismo (*Kommunismus*)** – o meio produtivo pertence a todos, sem classes e também sem Estado.

Sobre esses aspectos econômicos abordados em Marx, inferimos que ele viveu a sua época, porém, antes de sua morte (1883), editou o livro “O Capital” (*Das Kapital – 1872*), no qual o eixo central está na “crítica à política econômica”. Assim, entendemos que foi necessário trazer um pouco do momento que viveu a Nação Alemã, na antecedência da imigração para o Brasil e, desse modo, compreendemos os desafios a que nossos antepassados se propuseram em solo brasileiro.

Historicamente, sabe-se que o Brasil Império fez intensa propaganda na Alemanha em busca de imigrantes, difundida pelo governo alemão da época que facilitou e estimulou as “emigrações”. Tanto é que os primeiros imigrantes alemães contratados pelo Governo Imperial de Dom Pedro I, chegaram em 25 de julho de 1824, às margens do Rio dos Sinos, conhecido na época como localidade da Real Feitoria do Linho-Cânhamo. O presidente da Província de São Pedro do Rio Grande era o Sr. José Feliciano Fernandes Pinheiro, fundador da “Colônia Alemã de São Leopoldo”, sendo-lhe, por essa razão, também dado o título de “Visconde de São Leopoldo” (VIER, 1999).

Segundo historiadores, como o leopoldense Viana Moog, a história do Rio Grande do Sul divide-se em dois momentos “o antes e o depois de 1824 com a chegada dos alemães”. Com isso, pode-se entender que talvez esse seja um marco inicial da “industrialização nessa região”. Não se pode deixar de mencionar o surgimento de escolas, sociedade recreativa (*Gesellschaftverein*), sociedade de canto (*Gesangverein*), sociedade atiradores (*Schützenverein*) e sociedade ginástica (*Turnverein*).

Quanto à imigração alemã, constam, em seus dados históricos, que nas promessas feitas pelos responsáveis, as cartilhas, os folhetos impressos continham algumas garantias, tais como:

[...] garantia da viagem gratuita até o Brasil; cidadania brasileira, após a chegada; pagamento das despesas de manutenção por dois anos; recebimento de terras gratuitas; conforme os números de componentes da família recebiam bovinos, suínos e eqüinos; recebimento de sementes para dar início aos cultivos agrícolas e isenção de impostos (VIER, 1999, p. 39).

Assim, há que se compreender que, diante do cenário europeu, a oferta brasileira deve ter-se tornado um atrativo especial. Diante dessa oferta, em 1827, diversos emigrantes alemães embarcaram em um navio de três velas, rumo ao Brasil, mais especificamente para o Estado do Rio Grande do Sul, que, diante de suas razões, alimentavam possivelmente a ideia de busca de dias melhores para si e para suas famílias. Historicamente, a viagem foi acompanhada de “um terrível vendaval, houve a fuga do capitão e dos marinheiros do navio, os momentos de desespero e promessa, o socorro do navio inglês, a troca de embarcação e, finalmente, a feliz chegada ao destino” (VIER, 1999). Pode-se então perceber que os imigrantes que aqui chegaram passaram por terrível experiência, chegando ao destino final aproximadamente dois anos após o embarque.

A fundação de Dois Irmãos data de 29 de setembro 1829 (dia de São Miguel), quando esses imigrantes chegaram ao destino, e ocuparam a colônia criada e geograficamente localizada na encosta da serra com propriedades de 24, 48 e sessenta hectares aproximadamente, totalizando 249 unidades. Esses lotes situavam-se nos contornos da atual Avenida São Miguel, num raio de aproximadamente cinco quilômetros. Os dados e as informações nas páginas

seguintes foram extraídos dos livros de Vier (1999) e Arandt (1999), ambos cidadãos doisirmoenses.

Salientamos que a data de 29 de setembro é reverenciada desde então como o marco máximo da comunidade, simbolicamente chamada de “*Michelskerb*” (festa de São Miguel), como forma de agradecimento ao São Miguel Arcanjo. Os imigrantes não fizeram distinção de religiosidade, pois havia católicos, evangélicos e luteranos nessa leva e a comunidade conserva até os dias atuais a unidade comemorativa da data ao “Padroeiro Intercessor e Protetor”. Partindo-se desse evento, os imigrantes trouxeram consigo tradições da religiosidade, da música, dos fartos festejos populares, dos bailes, da culinária, da língua, entre outros aspectos e características peculiares da sua gente.

Conforme arquivo histórico do “*Archiv der Evangelischen Kirche Im Rheinland Koblenz*” (Arquivo da Igreja Evangélica da cidade de *Koblenz*, da Renânia, Alemanha), consta que o primeiro imigrante a localizar-se em terras de Dois Irmãos foi o Sr. Johann Peter, nascido em 29 de maio de 1805, em *Tiefenbach*, com matrícula de imigrante n.º 109 daquela leva e n.º 569, no registro geral de imigrantes. O lote que recebeu tinha o registro de n.º 36, que se situava ao norte da atual Igreja Evangélica de Dois Irmãos.

Esse primeiro imigrante, Senhor Johann Peter, contraiu núpcias com Ana Katharina Scherer, nascida em 10 de janeiro de 1813, em *Sargenroth*, era também de religião evangélica. Ambos chegaram ao Brasil na mesma leva de imigrantes. Constam relatos de que Johann teria dito, em seu dialeto *Hunsrück*, que “*wem mie in Brasilje wohne, dan heirate mie*” (quando nós morarmos no Brasil, a gente se casa). E, de fato, casaram em 17 de março de 1831. Nasceram dessa união Peter em 24 de outubro de 1832 e Ana em 19 de julho de 1834 (natimorta), em cujo parto faleceu também a mãe.

Viúvo, o Senhor Johann Peter contraiu segundas núpcias com Maria Katharina Scherer, irmã de sua falecida. Dessa união nasceram Jacob, Mathias, Anna Margaretha, Nicolaus, Friedrich, Leonhard, Catharina e Karl. O patriarca da família veio a falecer em 20 de agosto de 1883. Os descendentes dessa família encontram-se em diversas regiões atualmente, assim como os demais descendentes desses imigrantes.

Porém, não se pode nem se sabe precisar exatamente o que levou Dois Irmãos a ser conhecida até os dias de hoje como “BAUMSCHNEISS”. Acredita-se que “*Baum*” é atribuído ao sobrenome de um dos colonizadores, e “*schneiss*” é atribuído à picada, termo usado antigamente como forma de denominar rua, sendo assim conhecido por “*Baumschneiss*” por mais de um século. Comentando-se com pessoas mais antigas da cidade, elas relatam que esse colono ocupou alguma posição de destaque na comunidade. Invariavelmente a isso, Dois Irmãos ainda hoje é chamada por esse nome no convívio de pessoas mais antigas da própria localidade ou da região. Há também os que defendem que, na época, havia uma árvore grande naquela picada e veio a partir dessa corrente a idéia do nome “*Baumschneiss*”.

Após essa “pré-historicidade”, fazemos uma cronologia do tempo entre 1829 e 1959, tida como história antiga com dados entre a colonização e a emancipação política e econômica da comunidade doisirmonense. Entendemos ser relevante esse corte para a compreensão da “odisséia marítima” vivida pelos imigrantes do navio “Cecília” (ver foto ilustrativa a seguir), até a chegada deles a Dois Irmãos, a preservação de seus costumes, de sua religiosidade, entre outros aspectos a destacarem-se, como: a fundação de comunidades católica, evangélica e luterana; a produção agrícola; o comércio; as cooperativas; o transporte; a saúde e a educação. Esses aspectos destacados fazem-se necessários serem vistos à luz da época, para compreender o que permanece entre “o Antigo e o Novo”.



**Figura 5 - Ilustração do navio Cecília**  
Foto: Museu Dois Irmãos (2011).

A vida e os costumes dos colonos imigrantes e seu descendentes permaneceram por mais de um século (até 1930-1940) como marco da evolução acentuada de uma colônia agrícola, conhecida como região teuto-brasileira, com conservação dos hábitos dos antepassados. A colonização de Dois Irmãos era tida como berço da colonização germânica extremamente pobre, pois os primeiros imigrantes de certa forma chegaram ao seu destino de “mãos vazias”, com promessas e força de vontade para transformar suas vidas em uma terra promissora, fazendo desta a sua segunda pátria.

Há que lembrarmos registros de que os imigrantes e seus descendentes engajaram-se nas “lutas e conflitos” em que a nova pátria se encontrava. Participaram ativamente nas lutas dos “Farrapos” (1835 a 1845), e, de certa forma, não sabiam se eram “bem vindos” a esta região. Outro evento que ocorreu por estas regiões era o movimento dos “Muckers” de “Jacobina Maurer”, que inclusive fez algumas vítimas em Dois Irmãos. Daí pode-se inferir que os primeiros habitantes tiveram contra si dois eventos, dos quais tinham de se proteger e usar da dinâmica de relações para serem respeitados em seu “*habitat*”.

Com o crescimento populacional da localidade de “*Baumschneiss*”, eles foram aos poucos fracionando suas terras de tamanhos originais, tornando as propriedades com menor área quadrada. Com isso, podemos afirmar que começavam a surgir propriedades com cinco, dez, 18 e 21 hectares, consequência evidentemente da expansão das famílias. Em contrapartida ao crescimento populacional, surgem no final do século XIX e início do século XX, nessa localidade, as primeiras entidades assistenciais (*Volksverein*), as Caixas Rurais (*Reiffessenkasse*) e as Entidades Religiosas. Compreende-se que essas entidades foram criadas para dar conta do “empobrecimento da colônia” e, desta forma, surgiu um novo evento: “a mudança dos colonos para outras regiões do Estado, bem como para outros Estados”. Por isso, em alguns momentos, ouve-se dizer a “Colônia Velha” (*Altkolonie*). Pode-se chamar de certa forma esse evento de “êxodo” (migração).

Aqui, retomamos um pouco ainda os primeiros cem anos da colônia “*Baumschneiss*”, como período de conservação dos costumes, cultura, padrão arquitetônico em enxaimel, e certo rigor na preservação das tradições. No entanto, a partir dos primeiros anos do século XX, com a vinda da energia elétrica na região,

aparecem mudanças nos costumes, como o banho com chuveiro de água quente, microindústrias, agroindústrias, moinhos movidos com energia elétrica, entre outros. O comércio local alcançou novo impulso; surgem as primeiras padarias, confeitarias, e, a culinária desponta como novo atrativo para as pessoas das regiões vizinhas e as da própria capital do Estado.



Figura 6 - Vista das indústrias de bebidas (sem data)  
Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

Outro ponto interessante a observarmos nos costumes locais da época é a participação ativa das mulheres no processo comercial local, com seus dotes culinários, de confecção de costuras e participação ativa nas sociedades (*gesellschaft*). Elas participavam de torneios de bolão de mesa, carteados e de festas que se realizavam nos salões de bailes, em sociedades, bem como os eventos que eram realizados ao ar livre na grande rua (*Grosstrass*), como era conhecida a Avenida São Miguel, a principal da cidade até os dias atuais.

Podemos ainda acompanhar relatos de pessoas mais antigas, dos idos de 1930, 1940 e 1950. Elas narram que, nos tempos de quaresma e advento, eram proibidos os bailes, e eles também só eram realizados aos domingos e jamais aos sábados para não prejudicar o culto ou missa dominical. Consta que a única exceção era o “*kerb*”, para manter a tradição do dia de São Miguel, como data de fundação da localidade. E, ainda, os bailes começavam as sete e oito horas da noite e estendiam-se no máximo até às duas horas da madrugada. A lógica era para garantir o horário e rendimento do trabalho no dia seguinte.

Destacamos que os trajes de bailes para os homens eram a fatiota, a camisa branca, a gravata e os sapatos pretos. Para as mulheres os trajes compunham-se

de vestidos com pelo menos alguns centímetros abaixo dos joelhos, os sapatos com saltos preferencialmente altos e o batom, sem chamar muito a atenção. Nos bailes serviam-se as famosas jantas típicas, em uma sala especial (*esszimmer*), e um detalhe, as damas eram acompanhadas pelos seus namorados somente após se conhecerem bem, “nada à primeira vista”.

Outro ponto destacado são os ritmos musicais da época: “a valsa, a polonésia, a mazurka, o fox, o trot e marcha”. Mencionam, ainda, os meios de transportes utilizados para chegarem aos locais dos eventos. Para isso, eram utilizadas as carroças puxadas por bois ou cavalos. Usavam também a montaria a cavalo. Os animais ficavam amarrados em galpões próximos das casas comerciais, cujos frequentadores eram fregueses. Há relatos inclusive de pessoas que vinham a pé, com caminhadas de mais de vinte quilômetros de distância, destacando-se localidades adjacentes.

Alguns dados e fatos interessantes podem ser destacados, tais como: até aproximadamente 1940, as “famílias tinham em média seis filhos”; o rádio era o “meio de comunicação” para os anúncios de eventos locais; as moças deviam ter um cuidado especial com “os músicos, motoristas e viajantes”; os casamentos eram realizados em dias de semana “quarta, quinta ou sexta-feira” pela manhã e a festa era o dia inteiro e tirar fotos era só após o casamento, as noivas usavam véus compridos e as grávidas não tinham esse direito; as missas tinham dois horários, cedo e tarde, sendo às sete horas (*Frühmess*) e às nove horas (*Spätmess*), e os homens sentavam de um lado e as mulheres do outro lado, sendo que crianças e estudantes usavam os bancos da frente; os trajes para mulheres eram vestidos compridos e homens de terno e gravata e as missas eram rezadas em latim e o sermão em alemão. Assim, a localidade de Dois Irmãos, guarda histórias memoráveis, que fazem parte de falas da sua gente mais antiga. A ilustração a seguir mostra uma vista da época.



**Figura 7 - Recepção ao primeiro Sacerdote natural de Dois Irmãos, vista da avenida São Miguel e, ao fundo, a Igreja São Miguel (1938)**

Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

Há que se trazer outro fato relevante e que, talvez, tenha marcado sensivelmente a localidade, assim como outras regiões de colonização alemã: com o advento e desenrolar da segunda guerra mundial, houve “a tentativa de abolir o idioma alemão nas colonizações como forma de nacionalização”. Isso ocorreu no pós 1935 e com o início do Estado Novo do governo de Getúlio Vargas, em 1938. As colônias foram consideradas de “quinta-coluna”, conforme relatos e escritos de alguns escritores como Arandt (1999). Esse tem sido um período crítico, pois os descendentes alemães não sabiam se defender com o idioma português e sofreram retaliações em seus meios de comunicação manuscritos e impressos, inclusive com o fechamento e proibição de escolas que ensinavam o idioma alemão. No entanto, o Governo Federal aliviou a perseguição, haja vista que não havia participação direta de pessoas da colônia com os movimentos da guerra.

Com a vinda dos imigrantes alemães, além das suas esperanças, eles trouxeram consigo as experiências das profissões vividas em sua pátria-mãe, destacando-se produtos e linhas de produção, tais como: cachaça, farinha de trigo, milho e mandioca, móveis, tijolos, serrarias, ferrarias, selarias, alfaiatarias, matadouros, cantarias, calçados e serviços. Destacando-se especificamente a profissão de sapateiro que, de certa forma, desencadeou essa linha produtiva a partir de 1940, com o surgimento das primeiras empresas de calçados em Dois Irmãos.



**Figura 8 - Vista do prédio da subprefeitura em 1926**  
Foto: Museu Dois Irmãos (2011).

Neste período de mais de um século de colonização, Dois Irmãos recebe a implantação de subprefeitura de São Leopoldo, no ano de 1926. Assim, a localidade passou a ter princípios de vontade política local com manifestações de organização para futura emancipação política, econômica e administrativa, haja vista que a população local era de aproximadamente 1.200 pessoas, e já tinha um hospital, uma escola técnica agrícola e uma escola paroquial, entre outras de menor expressão.



**Figura 9 - Vista de Dois Irmãos (1930)**

Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

Apontamos que a localidade já despontava com suas vocações e lideranças no contexto regional, sendo-lhe conveniente pleitearem sua própria organização, haja vista que se destacavam as entidades religiosas, bem como as lideranças políticas nas bases de governos da prefeitura de São Leopoldo. Segundo relatos populares sobre a Figura 9, o subprefeito estaria vistoriando o arruamento Houve cinco gestões de subprefeitos de 1926 a 1959.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Esta segunda parte aborda predominantemente o período a partir de 1959, com a emancipação política e econômica de Dois Irmãos, por intermédio da Lei Estadual n.º 3.823, de 10 de setembro de 1959, assinada pelo então Governador Leonel de Moura Brizola. O novo município emancipado de São Leopoldo incluía em

sua circunscrição territorial os atuais municípios de Santa Maria do Herval (emancipado em 1988) e Morro Reuter (emancipado em 1992).

No entanto, para chegar ao marco emancipatório, Dois Irmãos foi elevado a 4.º Distrito de São Leopoldo no ano de 1857. Seu primeiro Plano Diretor data de 1955, aprovado pela Prefeitura Municipal de São Leopoldo, por meio da Lei Municipal n.º 608, na gestão do Prefeito Germano Hauschild, que tinha como vice-prefeito João Klauck, que era de Dois Irmãos. O atual Plano Diretor data de 1996, e foi estabelecido pela Lei n.º 1.425.

Destacam-se alguns aspectos vocacionais de diferentes áreas, como o político, o industrial, o comercial, o geográfico, o sindical, o social, o esportivo e principalmente a explosão populacional desencadeada pelo surgimento das indústrias do ramo de calçados. Como consequência disso, Dois Irmãos recebeu acentuada migração de famílias provindas de diversas regiões do Estado e inclusive de outros Estados.

Atualmente a área do município é de 66,8 km<sup>2</sup>, limítrofe aos municípios de Morro Reuter, Sapiranga, Campo Bom, Novo Hamburgo e Ivoti. A distância de Porto Alegre é de aproximadamente 58 km, fazendo parte da Região Metropolitana e microrregião do Vale do Rio dos Sinos. Segundo dados do último censo do IBGE (2010), a população de Dois Irmãos é de 27.572 habitantes.

No contexto da organização e do envolvimento político regional, Dois Irmãos faz parte dos municípios da Rota Romântica, que inclui São Leopoldo, Novo Hamburgo, Dois Irmãos, Ivoti, Presidente Lucena, Morro Reuter, Picada Café, Nova Petrópolis, Gramado, Canela e São Francisco de Paula. Essa rota foi criada em 1995 com a finalidade de ser um corredor turístico e cultural do Vale dos Sinos, Serra gaúcha e Região das Hortências. Ela é conhecida com “cidade portal da serra”.

O movimento emancipacionista teve marco inicial aproximadamente no ano de 1950, sendo que Dois Irmãos, Morro Reuter e Santa Maria do Herval, eram respectivamente 4.º, 6.º e 8.º distrito de São Leopoldo, e estavam economicamente bem encaminhados em seu desenvolvimento nos segmentos agrícola, industrial e comercial. Neste contexto, parecia inevitável o questionamento: “Vamos nos emancipar? Vale a pena tornar-se um município autônomo?” Claro que esses

questionamentos apresentavam-se à comunidade, pois viam outras localidades vizinhas, como Sapiranga e Campo Bom, emancipando-se.

Sob a égide desse envolvimento regional, Dois Irmãos teve seu primeiro representante no meio político do município-mãe, São Leopoldo, em 1951, com a eleição de Albano Hansen para a Câmara de Vereadores. Ele foi diversas vezes reeleito e também foi candidato a Prefeito por Dois Irmãos em 1959, conforme ilustra a figura a seguir.



**Figura 10 - Campanha para eleição do primeiro prefeito de Dois Irmãos (1959)**  
Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

A chapa de Albano e Nienow perdeu a eleição, o que o levou a mudar seu título eleitoral de cidade, transferindo-se para Nova Petrópolis, onde foi eleito Prefeito e vereador, mesmo residindo em Dois Irmãos até sua morte em 1984.

Outras lideranças passaram ainda pela Câmara de Vereadores de São Leopoldo, inclusive ocupando o cargo de vice-prefeito como citado anteriormente. Elas articularam-se junto à assembleia dos deputados e formaram a Comissão Emancipadora em 1958. Essa comissão era mista, pois tinha filiados de diversos partidos políticos da época, como o Partido Libertador (PL), o Partido da Social Democracia (PSD), o Partido de Representação Popular (PRP) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Retomamos, aqui, para não perder de vista, que o regime político brasileiro existente no Brasil a partir do Estado Novo do presidente Getúlio Vargas, 1945 em diante, influenciou, pois foi tido como “pluripartidarismo”. E, como mencionado anteriormente, a Comissão Emancipadora era pluripartidária. No entanto, a partir da emancipação, fortaleceram-se as correntes partidárias, e cada qual começa a seguir suas ideologias próprias. Por isso, na primeira eleição, foram apresentadas três nominativas ao cargo de Prefeito: PSD, PL e PRP aliado com PTB, sendo vencedora a nominativa do PL, com mais de 50% dos votos. A eleição dos sete primeiros representantes do povo para a câmara de vereadores também foi pluralista. Os eleitos foram empossados nos respectivos cargos em 31 de dezembro de 1959, e assumiram seus cargos em 2 de janeiro de 1960.

Nada foi fácil para a comissão emancipadora, pois o município-mãe opôs-se ao movimento emancipacionista, impetrando “mandado de segurança”, alegando que a população era inferior a dez mil habitantes, e, de fato, só tinha 7.800. Alegou, ainda, que os três distritos juntos tinham poucas empresas e de pequeno porte, além de ter apenas uma rua em cada localidade. Pode-se fazer ideia da batalha judicial, mas também há que se reconhecer, conforme relatos dos participantes da Comissão Emancipadora, que “havia uma luz no túnel” e, assim, aliaram-se assim num processo conjunto de emancipação dos municípios de “Estância Velha e Ivoti”. Em fim veio a Lei autorizativa, conforme mencionado anteriormente, sendo marcada a primeira eleição municipal para 20 de dezembro de 1959, em que saiu vitoriosa a chapa encabeçada por Justino Antonio Vier (VIER, 1999). A figura a seguir ilustra a assinatura de posse do primeiro Prefeito do recém-município emancipado.



**Figura 11 - Posse do primeiro prefeito de Dois Irmãos (1960)**  
Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

Na Figura 11, vemos o Senhor Justino Vier, sentado, “todo pomposo”, como ele mesmo relatou-me no dia 6 de setembro de 2011, em visita a sua casa, cumprimentando-o pelos seus 93 anos de idade e único emancipacionista ainda vivo. E brinca, sorridente, “eu precisava assistir aos vereadores que também assinaram o livro ata”.

Outro ponto relevante destacado pelo Senhor Justino foi a participação da Senhora Catharina Scherer Rausch, como a primeira mulher militante na política de Dois Irmãos, filiada ao Partido Libertador (PL), que, pelo cargo que ocupava a frente da Caixa Popular União Dois Irmãos e sua liderança engajada e envolvente na vida comunitária, como a sociedade Santa Cecília, Igreja Matriz São Miguel, Escola Técnica Agrícola, Hospital São José e Escola Imaculada Conceição, organizações nas quais mantinha ativa participação e articulação, foi decisiva na eleição dos primeiros gestores municipais. Há relatos de que, pela liderança exercida por essa mulher no meio social, foi inegável sua influência nas decisões políticas, tendo inclusive o respeito dos opositores da época. A figura a seguir ilustra a mulher destacada com sua família.



**Figura 12 - Família de Catharina Rausch (1943)**

Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

A gestão do município emancipado, a partir de 1960, iniciou com reduzidas condições de infraestrutura física e humana. Conforme relato do primeiro prefeito municipal Senhor Justino Antônio Vier “não tinham nem papel, nem lápis, nem dinheiro e nem máquinas e equipamentos para dar início à vida própria, começamos do nada”. Em poucos meses, os gestores eleitos para a primeira gestão municipal organizaram-se em instalações da velha subprefeitura, ficando instalada ali a sede até 1978. Buscaram, na Prefeitura de São Leopoldo, os cadastros dos contribuintes, os mapas da cidade e diversos outros materiais e documentos que julgaram serem relevantes e que pertencessem ao novo município.

Constavam registrados nos cadastros diversos contribuintes em dívida ativa. A eles foi proposto imediatamente um acordo para que ajustassem seus compromissos sem cobrança de juros nem multas, sendo a receita oriunda dividida entre as duas prefeituras em 50% para cada uma. Com o caixa aos poucos recebendo receitas em moeda corrente, tratou-se buscar recursos por empréstimo junto à Caixa Rural União Popular de Dois Irmãos, para acelerar as instalações e a compra de dois caminhões tombadeira (patrolas), e outros equipamentos de menor relevância. Constam relatos que houve doações e empréstimos em dinheiro por populares para garantir a sustentabilidade financeira da gestão.

Após essa primeira fase de organização, foram contratados os primeiros funcionários e secretários municipais, e também foram nomeados os subprefeitos de Morro Reuter e Santa Maria do Herval. Fato de destaque foi o empréstimo do funcionário técnico em topografia da Prefeitura de São Leopoldo, que veio por ordem da Prefeita em exercício, vereadora Dona Maria de Paula Gusmão, exercer seus trabalhos sem ônus para a nova municipalidade, por um período de dois anos. Destaca-se a segunda mulher presente, e com influência na gestão do município.

Na segunda fase, começam as obras, várias melhorias em todo o município. De fato, só havia a Avenida São Miguel, com seis a oito metros de largura e sem pavimentação, sem iluminação pública. O novo município não tinha telefones públicos nem hidráulica (esse era um termo usado para definir água tratada e encanada – ver Figura 13), pois existiam apenas cisternas e poços com escavações rasas (pouca profundidade). O acesso à nova sede, via BR 116, era feito pela atual avenida Irineu Becker, um acesso precário, semiaberto, com largura de seis a sete metros. Dadas essas peculiaridades físicas, restava aos gestores e comunidade em geral unir esforços para minimizar suas dificuldades em todos os campos básicos: saúde, educação, entre outros, os quais são ilustrados nos parágrafos seguintes.



**Figura 13 - Vista da construção do ponto de captação para água tratada**  
Foto: Museu Dois Irmãos (2011).

No contexto da primeira gestão destacam-se a edição das primeiras leis municipais, com foco na primeira e segunda que são respectivamente a Lei Orgânica Municipal e a Lei do Código Tributário Municipal. Na sequência, realizaram-se as primeiras obras de abertura de acessos e infraestrutura viária para as estradas vicinais internas na sede do município. Importante mencionar que a vontade de realizar obras causou “conflitos” concernentes a avanços em terrenos particulares, haja vista que não havia recursos para desapropriações. No interior do município, as subprefeituras também trabalhavam na abertura de acessos públicos e privados.

Como o primeiro gestor também era professor, houve acentuada impressão de forças para a construção de grupos escolares em toda a municipalidade, inclusive com apoio do governo estadual na construção de “Brizoletas” (escolas-modelo com diversas turmas em uma mesma sala e professor único) no interior do município. A municipalidade buscava apoio financeiro junto ao Estado para ampliar os espaços, e ofertar séries escolares mais avançadas, conseguindo na época, com isso, oferecer o nível ginasial.



**Figura 14 - Vista da implantação de séries ginasiais com parceria do Colégio das Irmãs (Freiras)**

Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

As datas comemorativas e festivas com maior relevância permaneceram o “*Michelskerb*” e o “Dia do Colono”. No entanto, o mês de setembro é o que mais reúne os grandes acontecimentos sociais da comunidade local. Coincidentemente a própria história do Brasil, com sua independência, e, nessa lógica, Dois Irmãos conserva suas tradições culturais no mesmo civismo protagonizado pelos primeiros imigrantes que desbravaram essa terra, deixando seu legado histórico e político das gerações passadas, do presente e do futuro.



**Figura 15 - Homenagem ao colono (sem data)**  
Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

No segundo período gestivo 1964 – 1968, Dois Irmãos, encontra-se ainda com opções pluripartidárias, com crescentes adesões aos partidos da época, acirrando-se o pleito eletivo com três correntes ideológicas, semelhante a anterior, sendo vitorioso o candidato da situação. Porém, as diferenças na quantidade de votos já não fora mais tão expressiva quanto a eleição anterior, havendo quase igualdade entre as três chapas nominativas. Constam relatos que esse pleito foi marcado por “rivalidades acirradas recheadas de calúnias, ataques e difamações”. Poder-se-iam atribuir esses acontecimentos ao período conturbado que o País estava atravessando, com a perspectiva da revolução que viria a ocorrer em 1964.

Esse período foi marcado como concentração de forças nas obras públicas, especialmente na ampliação da malha viária interna, na construção de pontilhões de

concreto, ampliação de escolas e início da infraestrutura básica de saneamento básico e esgoto cloacal misto. Na questão de saúde pública, iniciou-se o transporte de doentes para hospitais de maior recurso, principalmente Porto Alegre. Os eventos sociais continuaram, porém o “desfile cívico” no dia sete de setembro passou a fazer parte do calendário de eventos por exigência do “Regime Militar do País”, tendo amplo destaque e participação de todas as escolas do município.

No contexto político local, por consequência do “Regime Político Nacional” os chefes do executivo filiaram-se ao partido da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), pois esse era o partido que apoiava o militarismo em nível nacional. Porém, a Câmara Municipal mantinha maioria na oposição, sem, no entanto, deixar de apoiar as iniciativas do executivo em prol da comunidade. De outra parte, a economia manteve-se num crescimento contínuo, principalmente no segmento de calçados, o que proporcionou o surgimento de outros ramos industriais adjacentes como móveis, esquadrias e a construção civil.

A novidade no terceiro pleito foi a legenda partidária do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que nascera junto ao movimento estudantil local e, já nas eleições para o período de 1969 a 1972, trouxe sua marca de oposição à ARENA. No entanto, a oposição alcançou próximo de 1/3 dos votos, elegendo apenas um representante na Câmara. O ponto que chama a atenção no meio político da época, segundo relatos, era que quem fosse da oposição era tido como “comunista”, e, sob esse aspecto, havia fortes “conflitos e tensões” entre os candidatos, que se gotejavam na população local. Outro aspecto foi que o próprio candidato da situação, ARENA, já não tinha a unidade dos próprios partidários, decorrente do fim do pluripartidarismo, e algumas lideranças do PTB da época migraram para o MDB. Destacamos que nos movimentos políticos de Dois Irmãos há a presença cultural de “quem colocar mais carros na rua em períodos de eleição, demonstra mais poder”, assim parece que há a influência do capital sobre a comunidade.



**Figura 16 - Vista de desfile político (1968 e 1972)**  
 Fonte: Museu Dois irmãos (2011).

O poder político, porém, manteve-se nas mãos dos mesmos grupos políticos desde a primeira eleição. Todavia, “notamos que algo estava acontecendo do outro lado”, justifica o Senhor Justino. Esse período foi marcado pela continuidade das obras do governo anterior, com algumas ampliações. O destaque deu-se no censo realizado no município, que constatou que a população de agricultores era de 75%. Outro ponto importante foi o acelerado crescimento em pavimentações de ruas com pedras irregulares (paralelepípedos). O plano principal desse governo era a ampliação da “hidráulica”, porém não conseguiu realizar a obra, que foi transferida para a próxima gestão.

Na quarta gestão, retornou ao poder o primeiro prefeito eleito do município, para o período de 1973 a 1976. Pleito que tinha como requinte o conflito interno da própria ARENA, pois saíram à campanha duas legendas do próprio partido e a Chapa 1 concentrava as lideranças tidas como mais “radicais”. Foi eleita a Chapa 2, com aproximadamente 2/3 dos votos. Este fato deixou o recém-criado MDB assistindo “de camarote” aquele pleito, sem lançar sequer candidatos à prefeitura e/ou à vereança. Assim, todos os eleitos do executivo e do legislativo eram do mesmo partido (VIER, 1999).

Consideram-se relevantes as obras de construção dos primeiros ginásios de esportes na sede e no distrito de Santa Maria do Herval, por oportunizar lugar de práticas esportivas e de lazer para a população estudantil e comunidade em geral. Há que se considerar também o retorno ao poder do primeiro gestor eleito que, como mencionado anteriormente, era professor, por isso, o ponto forte da gestão centrou-se na ampliação das séries escolares, principalmente da 5.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup> séries em

diversas escolas. Destacaram-se a instalação ampliada da “hidráulica” em 1975, pois a sede já tinha mais de cinco mil habitantes; a ampliação da telefonia urbana e rural; o recebimento maciço de verbas estaduais e federais que incrementaram investimentos em maquinaria do município; e a construção de pontes no interior do município. Pode-se enfatizar que isso foi resultante das inter-relações com as outras esferas de governo.



**Figura 17 - Vista da substituição de ponte de madeira pela de concreto no interior do município**

Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).

Analisando a ilustração, percebemos o avanço econômico como parte do processo de desenvolvimento da nação brasileira, haja vista que, popularmente, o período da década de 70 do século passado é denominado de “o milagre econômico”. Assim Dois Irmãos acompanhou esse momento em diversas áreas.

No pleito para a quinta gestão municipal, o MDB reaparece no cenário político local, com a promessa de quebrar a hegemonia da ARENA, gerando novamente “tensões e conflitos” nesse campo. Embora todos os eleitos até então tivessem essa dissidência, confirmou-se a permanência da situação, que venceu por aproximadamente 2/3 dos votos. No entanto, na Câmara de Vereadores, o MDB conquistou três cadeiras de nove vagas, ou seja, 1/3, o que se considerou um avanço, lembrando que, no pleito anterior, não havia participado de forma oficial e

ainda, considerando que o governo anterior foi tido como uma gestão de relevantes conquistas.

Esse período de 1977 a 1982 pautou-se em investimentos em três eixos principais: a educação, a comunicação e a eletrificação. Em relação à educação foram construídas diversas escolas em pequenos povoados que se formaram pelo interior, algumas inclusive em substituição as antigas “brizoletas”, bem como nos bairros novos que surgiram na própria sede. Em decorrência do crescimento econômico local, motivado principalmente pelas indústrias calçadistas, Dois Irmãos recebeu a instalação de diversas agências bancárias que, de outra sorte, expandiu a economia doméstica, fomentando-a com créditos financeiros para a população que, em boa parte, pode ter desencadeado os outros dois eixos (comunicação e eletrificação).

Para o fechamento das três décadas de governo da mesma corrente ideológica foi eleita a chapa do Partido Democrático Social (PDS), que sucedeu a ARENA. O fato interessante é que a oposição, com o MDB, não apresentou forças à conquista do poder para o período de 1983 a 1988, mas conseguiu ocupar quatro das nove cadeiras para a Câmara de Vereadores. Salientamos que o município, nessa época, tinha uma população de 29.860 habitantes e, diante do crescimento dos distritos de Santa Maria do Herval e Morro Reuter, cresceu também o “movimento emancipacionista” dessas duas localidades.

Essa gestão levou ao poder o primeiro empresário de “peso”, sócio de uma das maiores indústrias de calçados do município. Foi marcada como um período de elevada expressão de investimentos financeiros em obras de ampliação de escolas, parques, praças, parques de exposições, segurança pública, ajardinamento, cemitério municipal e infraestrutura básica de saneamento, entre outros. Destacou-se a construção do atual Paço Municipal, considerado na época (1986) como um “ato de coragem”. Desta forma encerrou-se um período hegemônico de uma corrente ideológica que permaneceu no poder por três décadas. Demonstramos a seguir duas figuras sucessivas dessa transição.



**Figura 18 - Vista do Prédio da Prefeitura Municipal de (1964 – 1986)**  
Fonte: Museu Dois Irmãos (2011).



**Figura 19 - Vista do Prédio da Prefeitura Municipal (1987 - atual)**  
Fonte: Prefeitura Municipal de Dois Irmãos (2011).

Analisando as duas figuras sucessivas, em nosso entendimento, percebemos que no espaço físico estrutural houve significativo avanço, em que a transição de

corrente política distinta deixou um “belo ambiente” para a nova gestão. Assim, o segundo momento político de Dois Irmãos iniciou-se na eleição de 1988, em que o PMDB, lança como candidato o maior empresário local (em sentido econômico), do ramo de calçados. Haja vista que, no horizonte, estava a política nacional, com a volta ao “Regime da Democracia”, em 1984, com a eleição de Tancredo Neves para a presidência da república. Todavia, ele faleceu antes de poder ser empossado. Assumiu, então, o cargo de Presidente da República o vice-presidente eleito, José Sarney. A democracia trouxera consigo uma nova concepção e “ao povo foi restabelecido o direito de votar desde vereador a presidente da república”. Dessa forma, observamos que em nível nacional o candidato a presidente Fernando Collor era concebido como a “demonstração de cidadania e democracia para o povo” e, no dizer popular, Dois Irmãos tomou esse “embalo”.

Assim, com a eleição de um gestor de oposição que não tinha experiência em gestão pública para o período de 1989 a 1992 e sem a maioria na Câmara de Vereadores (seu partido preencheria apenas quatro das cinco cadeiras), restou a ele apenas uma alternativa útil que foi trabalhar o princípio popular da “boa vizinhança”. Trabalhou conjuntamente com o gestor anterior nos últimos meses de gestão para adquirir “conhecimento” na condução da “coisa pública”. No entanto, pode-se inferir no “sentimento da comunidade”, que aquele pleito foi o mais “acirrado” de todos, pois, no “jogo político”, estavam “duas correntes ideológicas”, “duas chapas PMDB e PDS, cada qual com candidatos de peso (empresários)”. Por isso, é comum ouvir populares dizerem que se pode comparar com o sentimento regional do “grenal”, duas forças “opositoras” que dividem a comunidade doisirmonense.

No entanto, não é esse o sentimento pós-eleição, pois, na Figura 20, a seguir, vemos ex-prefeitos juntos, posando para uma foto, e quem conviveu com eles, como no meu caso, que exerci atividades públicas, mantendo contatos próximos, afirmo que a “causa local está acima das correntes ideológicas”, as quais são suprimidas pelos ideais comunitários.



**Figura 20 - Da esquerda para a direita: Eng. Sérgio e ex-prefeitos: Norberto Rübenich, Justino Antônio Vier, Romeu Benício Wolff e Juarez Stein**

Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

O primeiro gestor do PMDB teve concentração na reestruturação dos cargos públicos municipais, redesenhando o organograma municipal, haja vista que os distritos de Santa Maria do Herval e Morro Reuter conseguiram sua emancipação política nesse período, sem contrariedade no município mãe (Dois Irmãos). Com a área geográfica reduzida, aparentemente torna-se mais enxuta também a máquina pública e os investimentos ficam mais concentrados. Dessa forma, as ações se concentram em melhorias nos bairros adjacentes da sede, com investimentos principalmente em infraestrutura básica, ampliação de escolas municipais nos bairros, criação das associações de bairros. Essa gestão estabeleceu bom trânsito junto ao governo do Estado que também estava sob a sigla do PMDB. A figura a seguir registra uma audiência com o então governador Pedro Simon, daquele partido.



**Figura 21 - Audiência com o Governador Pedro Simon e vice Sinval Guazzeli (canto esquerdo) e comitiva de Dois Irmãos (1989) Prefeito Mallmann (primeiro do canto direito) acompanhado de todos os vereadores**

Foto: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

No entanto, destacamos que esse foi um período de fortes “tensões e conflitos” com o Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Calçados, haja vista que, no poder, encontrava-se um empresário, e o Partido dos Trabalhadores (PT) começava a organizar-se como “pano de fundos do próprio sindicato”. Há que se considerar também a organização partidária do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT), porém ambos com menor “tenacidade oposicionista”. Salienta-se no período, o início do Plano Municipal de Habitação Popular, que será aprofundado no tópico que sucede a este, porém visto como “a menina dos olhos” das gestões que se sucedem, principalmente as do PMDB.

O período de 1993 a 1996 seguiu em boa parte a gestão anterior, haja vista que o PMDB foi o partido que se manteve no poder. Enfatizamos que recebeu a “máquina pública” já organizada com a nova configuração. Os principais investimentos deram-se na área da saúde e da educação, criando-se as creches municipais na sede e nos bairros com apoio das indústrias locais para atender às

demandas da população operária. Houve ações de melhorias em pavimentações de ruas nos bairros, construção do aterro sanitário municipal, usina de reciclagem e a aprovação da nova Lei do Plano Diretor do Município, com novas adaptações e configurações. Destacamos os “maciços investimentos na construção de creches” para as crianças de mães trabalhadoras.



**Figura 22 - Vista da Creche no Bairro São Miguel (1994)**

Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Inferimos que, no local onde foi instalada a creche, funcionava anteriormente uma casa de “diversões noturnas, de lazer e prazer do sexo”. Foi desapropriada pela Prefeitura Municipal, reformada e adaptada para o atendimento das crianças daquela localidade. Afirmamos que essa foi uma demanda das mães operárias do Bairro São Miguel que contou com o envolvimento da Associação do Bairro, do Ministério Público e da Assistência Social de Dois Irmãos.

Outros fatos relevantes desse período podem ser destacados, tais como a isenção do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana para aposentados com renda familiar até três salários mínimos, isenção para propriedades com mais de 1.000 m<sup>2</sup> de área e que tenham no mínimo 40% utilizados com cultivo agrícola, e,

criação da hora do trabalhador (em que o governo municipal atende os trabalhadores da classe operária para ouvir e receber suas demandas).

O gestor eleito manteve-se no poder por duas legislaturas, de 1997 a 2004, em que o PDS agora sob nova sigla, Partido Progressista (PP), ficou ausente nas eleições para a majoritária. Porém, aparece com destaque na oposição o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), alcançando cada qual duas cadeiras na Câmara de Vereadores. Assim, instala-se novamente o “pluralismo no poder legislativo”, ressurgindo o acirramento dos “conflitos e tensões” no cenário do poder político local.

Nesse período, alguns aspectos interessantes podem ser destacados na criação da Lei de Incentivos para novas indústrias, qualificação do turismo, criação de incentivos para a especialização, e qualificação profissional com apoio do município, além da criação do Projeto Desenvolvimento Global da Criança, segundo Juarez Stein, “uma reivindicação das famílias trabalhadoras em que pai e mãe trabalham, sem ter com quem deixar as crianças enquanto estão no seu trabalho” e complementa: “precisamos deixar as famílias tranquilas” (STEIN, Prefeito da época). Investigamos que esse local é do próprio município, o qual era o antigo pavilhão de exposições em que se realizavam exposições da indústria, do comércio e da agricultura, sendo adaptado para o atendimento das crianças e para apoio pedagógico de professores do município, conforme ilustramos a seguir.



Figura 23 - Crianças em idade entre 7 e 14 anos (1999)  
Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Houve também a busca de recursos financeiros junto aos governos federal e estadual para a ampliação de pavimentações de ruas nos bairros e investimentos em infraestrutura de saneamento básico, sendo pavimentados mais de 200.000 m<sup>2</sup>. Essa gestão também construiu ginásios de esportes em todas as escolas do município. Destacamos que o bom desempenho no atendimento à população, principalmente nas áreas sociais e de infraestrutura básica rendeu à gestão daquele período o prêmio Gestor Destaque no ano de 2002, oferecido pela Assembleia Legislativa do Estado.



Figura 24 - Sessão na Assembleia Legislativa do Estado (2002)  
 Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Identificamos a figura o Prefeito Juarez com a seta. O município teve repercussões destacadas em diversos meios de comunicação, inclusive com destaque de município com o maior índice de atendimento à população com saneamento básico e atendimento com água tratada, referindo-se ao período de 1997 a 2000 (COREDES, 2011).

O período de 2005 a 2008 foi o último do governo do PMDB, e, para garantir esse mandato, fez aliança com o PP, mantendo-se assim sua linha de governo sem apresentar algo “novo” que pudesse garantir sua continuidade. Haja vista que, aos “ares” da população, a aliança PMDB/PP gotejou “desconfiança”. Foi um período de continuidade dos trabalhos que vinham sendo realizados. Porém, “não podemos perder de vista, um fato em nível Nacional, qual seja o Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva alcançou excelentes índices de aprovação”. Isso teve repercussão, fortalecendo os partidos identificados com o PT.

Nesse cenário da “ciranda política”, na oposição municipal, os partidos do PT e PDT, construíram sua aliança e venceram a eleição para o período de 2009 a 2012, quebrando a hegemonia no poder. Claro que, assumindo o poder novos gestores, eles devem apresentar “o novo”, acreditando-se que não desprezem “o

velho”. Assim, surgiu a terceira fase política e administrativa do município de Dois Irmãos. Daremos maior destaque nesse ponto no tópico seguinte, pois essa gestão apresentou nova proposta para a questão da construção da política pública habitacional, que é o pano de fundo do nosso estudo.

Após a apresentação do “comportamento” do poder político-histórico de Dois Irmãos no período de 1959 a 2010, apresentamos no próximo tópico o modelo de política habitacional implantado nessa municipalidade, como demanda da política pública habitacional para atender a população carente e de necessidades básicas, decorrentes do processo migratório que evoluiu em Dois Irmãos, atraído pela empregabilidade das indústrias locais.

### 2.3 MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL MUNICIPAL

Na década de 70 e 80 do século passado, Dois Irmãos defrontou-se com o crescimento acelerado da população, desencadeado pelo momento crescente das indústrias do ramo de calçados, que se haviam embrenhado na exportação para diversos países, tendo alcançado na década de 90 o posto de quarto maior exportador de calçados. Esse foi talvez um período em que a administração pública teve que lançar “nova visão” sobre sua realidade e teve de investir em infraestrutura básica, devido ao surgimento de novas comunidades, novos bairros, formados principalmente por trabalhadores vinculados às indústrias.

A nossa investigação pautou-se em questionar o prefeito recém-eleito (pleito de 1988), Senhor Mallmann, como definiu suas prioridades em políticas públicas. Em sua fala relatou que “assumimos como compromisso de campanha consultar a população sobre seus anseios, e nas nossas caminhadas pelos Bairros [...] no Bairro São João notamos o clamor desse povo por moradia, creches e água [...]”. Assim notamos que uma das primeiras providências executadas pelo Senhor Mallmann, foi a criação de Associações de Bairros. Sob este contexto, a “política habitacional popular” tem seu marco inicial, no primeiro momento, instituído pela Lei 760/89, que reorganizou a estrutura administrativa municipal, especificamente com a criação da Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social:

art. 13 – à secretaria municipal de saúde e ação social compete planejar, coordenar e executar no município, em conjunto com outros órgãos municipais, estaduais e federais, atividades pertinentes às áreas social e da saúde, promovendo o ser humano sob todos os aspectos, mais especificamente: triagem, orientação e encaminhamento de serviço social à população de baixa renda, **assistência habitacional à população dos núcleos de subabitação**, assistência ao menor carente e ou desassistido, levantamento e catalogação dos recursos sociais da comunidade, pesquisa da realidade social, assessoramento e intermediação na estrutura das comunidades em associações ou grupos; realização de pesquisa em saúde; assistência integral ao trabalhador, criança, mulher, adolescente e idoso; planejamento e execução em saúde mental, realização de processo diagnóstico; implantação de atendimento ambulatorial de enfermagem, médico e odontólogo descentralizado e gratuito, defesa do meio ambiente e instauração do programa de saneamento básico (Grifo nosso).

No segundo momento, foi autorizado pela Lei 805/89 o recebimento de treze lotes e uma área de terras de 14.990,43 m<sup>2</sup> do loteamento Parque São João, por cuja troca o município comprometeu-se a assumir os serviços de infraestrutura que faltavam nos loteamentos São João e Bonamigo. A Lei 831/89 também autorizou o recebimento de um Lote para instalação da sede da associação de moradores do Bairro São João, a primeira do município, e assim, sucessivamente, os demais bairros tiveram a sua associação criada, sendo-lhes ofertadas áreas públicas (institucionais) para respectiva construção da sede.



**Figura 25 - Vista da construção das primeiras unidades habitacionais (1989)**  
Fonte: Prefeitura de Dois irmãos (2011).

Para manter a comparabilidade do estudo, segue na sequência uma ilustração do modelo de unidades habitacionais usadas na Alemanha, no período imediato pós-Segunda Guerra Mundial.



**Figura 26 - Ilustração de moradias populares na Alemanha**

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Investigamos junto aos sujeitos individuais, beneficiários da ação, como eles percebem essa política habitacional: “era o cinturão social das cidades”, e essas moradias serviram para atender a “população sem habitação” que estava sob os efeitos daquele evento (Sr. WIRTZ). Esse modelo de construções existe em diversas cidades. As que visitei fica em Lebach no município vizinho de Tholey. Atualmente algumas dessas habitações são do governo e servem para abrigar, refugiados, invasores e famílias exiladas, bem como estrangeiros desempregados, Exemplificaram em suas falas: os turcos e inclusive brasileiros (ver anexo ilustração de uma casa com bandeira brasileira, mas não nos atenderam para entrevista).

Retomando nosso caso de Dois Irmãos, a partir da área de “doação permutativa” é que se iniciou a “política habitacional popular”. Nessa área foram construídas as primeiras cinquenta unidades habitacionais, conforme ilustrado na Figura 25, para atendimento de famílias de baixa renda, denominando-se “Sociedade Comunitária Habitacional Rural de Dois Irmãos, Objetivando a Instituição de Núcleo Habitacional Popular Vida Nova”. No tocante aos pré-requisitos básicos a Lei 837/89 determinava que:

**Art. 4.º** - O Núcleo Habitacional, cuja implantação é através desta Lei autorizada, destinar-se-á exclusivamente à residência de pessoas que preencham os seguintes requisitos:

- I – estejam residindo no território municipal há mais de 1 (um) ano;
- II – tenham renda familiar mensal de 0 a 5 salários mínimos;
- III – trabalhem regularmente, como empregados, com Carteira Profissional devidamente anotada, ou como autônomos, possuindo Alvará de Licença para localização e/ou funcionamento;
- IV – não possuam outro imóvel no território nacional;
- V – possuam família regularmente constituída, nos moldes aceitos pelo artigo 226, §§ 3.º e 4.º da Constituição Federal, de outubro de 1988.

Com base nessas diretrizes é que a Assistência Social começou o cadastramento das famílias, realizando orientações gerais de ordem como: “higiene, cuidados com a casa, relacionamento com vizinhos, tratamento do lixo, entre outros” (SECRETÁRIA DA SAÚDE, 1989). Em nossas investigações percebemos que as reuniões ocorriam nas dependências da Secretaria, junto ao posto de saúde do município instalado no antigo prédio da previdência social, conforme ilustração a seguir:



**Figura 27 - Encontro de orientações às mães (1989)**  
Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Analisando a Figura 27, verificamos que há correlação entre o que o Prefeito Mallmann relatou e a Secretária confirmou “havia também a falta de creches” e, por isso, foi construída no terreno em frente às casas populares (ver figura anterior das

casas em construção) uma creche para atendimento de todas as crianças do Bairro inclusive.



**Figura 28 - Vista interna das primeiras crianças da creche Vida Nova (1991)**

Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Destacamos que o município estabeleceu com a Fundação Assistencial de Dois Irmãos, em 1992, parceria para a gestão das creches com apoio das indústrias locais, para a manutenção e aporte financeiro, garantindo vagas aos filhos de trabalhadores.

No entanto, os parágrafos seguintes do artigo 4.º, da Lei 837/89, regulam algumas limitações referente às casas populares, tais como:

**§ 1.º** - As transferências dos lotes com as Unidades Habitacionais deverão ser devidamente formalizados pela Sociedade Comunitária de Habitação Rural de Dois Irmãos. Que mediante assinatura do Contrato de concessão de direito real de habitação, assegura aos concessionários, neste contrato, o direito de comprar o imóvel pelo valor do seu custo na época da edificação, sem quaisquer reajustes, correção ao atualização, desde que permaneça nele residindo pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, com expressa obediência aos termos e cláusulas do referido contrato.

**§ 2.º** - É expressamente proibida a venda de mais de um lote para cada família.

**§ 3.º** - Os requisitos dos incisos I a V serão exigidos no momento das inscrições, ocorrendo assim a seleção. Todos estes inscritos participarão do sorteio para escolha dos beneficiados.

§ 4.º - Nas contratações, a Sociedade Comunitária Habitacional Rural de Dois Irmãos deverá observar os moldes do contrato padrão que passa a ser parte integrante desta Lei.

§ 5.º - A Câmara se reserva o direito de examinar o processo de seleção e escolha dos beneficiados, através de Comissão integrada por todas as bancadas desta casa, para verificação do cumprimento das exigências do Artigo 4.º "caput".

Percebemos que, nesse projeto inicial, o município assumiu toda a responsabilidade pela implantação, desde o projeto básico, contemplando a infraestrutura básica de esgoto, o arruamento, a eletrificação e a inserção de acesso aos meios públicos como a escola, o lazer e a associação de bairro, até o projeto de execução final, com a entrega do bem às famílias contempladas. A totalidade de procedimentos junto às famílias foi acompanhada pelos departamentos municipais da assistência social e da engenharia do município, haja vista que eles estavam sob responsabilidade das secretarias de Saúde e de Obras, respectivamente.

Em virtude da elevada demanda de famílias inscritas e a necessidade de casas, foram construídas 11 unidades no Bairro Vila Becker, já com área maior, conforme ilustração a seguir:



**Figura 29 - Construção das 11 unidades habitacionais do Bairro Vila Becker (1995)**  
Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Julgando-se pelo modelo habitacional, que repercutiu na comunidade local, desencadeou-se a alteração na organização da estrutura administrativa da Prefeitura a partir da Lei 1.343/95, sendo criada a Secretaria Municipal da Habitação, que agrupa três pastas e passa a ser denominada de “Secretaria Municipal de Coordenação, Planejamento e Habitação”, sendo eu, o autor dessa pesquisa, o primeiro ocupante dessa pasta, cabendo-me a seguinte responsabilidade:

Art. 7.º - A Secretaria Municipal de Coordenação, Planejamento e Habitação é o órgão incumbido de desenvolver as atividades relativas ao controle urbanístico; controle dos bens patrimoniais; a coordenação e assistência aos programas dos órgãos da administração municipal; elaboração de estudos e projetos setoriais relativos à urbanização, paisagismo e manutenção e aperfeiçoamento do cadastro Técnico Municipal; orientar e coordenar a política habitacional de interesse social do Município, bem como prestar assessoramento ao Prefeito em assuntos inerentes a esta Secretaria.

Neste sentido, percebe-se que efetivamente confirma-se que o modelo de política pública habitacional adotada teve repercussão no executivo, haja vista que, na sequência, foi criado o Fundo Municipal da Habitação, conforme Lei 1.344/95 em que se destaca a composição desse fundo, conforme Art. 2.º - Constituem recursos do Fundo:

- a) aos aprovados em Lei Municipal ou constantes dos orçamentos;
- b) aos provenientes do reembolso dos financiamentos cedidos;
- c) aos recebidos em doação de entidades privadas;
- d) aos auxílios e subvenções específicos concedidos por órgãos públicos;
- e) aos provenientes de financiamentos obtidos em instituições bancárias oficiais ou privadas;
- f) aos rendimentos das aplicações financeiras de suas disponibilidades de caixa.

Sob os aspectos da gestão dos recursos que compõem o Fundo Municipal da Habitação, a municipalidade teve o cuidado de constituir o Conselho Municipal da Habitação mediante a Lei 1.363/95, conforme segue:

**Art. 1.º** - Fica instituído o Conselho Municipal de Habitação, com caráter deliberativo e com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas da área social referentes à habitação, saneamento básico, de promoção humana e outros, além de gerir o Fundo Municipal de Habitação criado pela Lei nº. 1.344, de 30 de agosto de 1995.

Verificando-se a citação, reforça-se que o Conselho da Habitação é “deliberativo”, ou seja, seu caráter não é consultivo, isso lhe delega alguma autonomia nas “ações”, porém na lógica é “dominado” pela administração pública. No entanto, a referida Lei contemplou a constituição dos membros representativos do Conselho Municipal da Habitação, conforme o Art. 2.º este é constituído por 7 (sete) membros, a saber:

- I – 3 (três) representantes do Executivo;
- II – 1 (um) representante do Legislativo;
- III – 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria do Calçado;
- IV – 1 (um) representante do Sindicato Patronal da Indústria e Comércio;
- V – 1 (um) representante das Associações de Bairros.

O responsável pela pasta da Secretaria Municipal da Coordenação, Planejamento e Habitação é membro nato do conselho, e a ele cabe a incumbência de presidi-lo de forma permanente. Cabendo ao Conselho as atribuições previstas no Art. 6.º, conforme segue:

- I – determinar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação;
- II – estabelecer programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Habitação;
- III – estabelecer limites máximos de financiamento, a título oneroso ou a fundo perdido, para as modalidades de atendimentos previstos nesta Lei;
- IV – definir a política de subsídios na área de financiamento habitacional;
- V – definir a forma do repasse a terceiros dos recursos sob responsabilidade do Fundo;
- VI – definir os critérios e as formas para a transferência dos imóveis vinculados ao Fundo, aos beneficiários;
- VII – traçar normas para a gestão do patrimônio vinculado ao Fundo;
- VIII – acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo, solicitando, se necessário, o auxílio do órgão de finanças do Executivo;

IX – dirimir dúvidas quanto a aplicação das normas relativas ao Fundo, nas matérias de sua competência;

X – propor medidas de aprimoramento do desempenho do Fundo, bem como outras formas de atuação, visando a consecução dos objetivos dos programas sociais;

XI – acompanhar a execução dos programas sociais, tais como de habitação, de saneamento básico e de promoção humana, cabendo-lhe inclusive suspender o desembolso de recursos caso sejam constatadas irregularidades na aplicação;

XII – elaborar e aprovar seu regimento interno.

Relevante faz-se destacar que os recursos instituídos pela Lei que criou o Fundo em consonância às diretrizes e normas do Conselho Municipal de Habitação podem ser aplicados, conforme Art. 7.º e 8.º, em:

I – construção de moradias pelo Poder Público ou em regime de mutirão;

II – produção de lotes urbanizados;

III – urbanização de favelas;

IV – aquisição de material de construção;

V – melhorias de unidades habitacionais;

VI – construção e reforma de equipamentos comunitários e institucionais, vinculados aos projetos habitacionais, de saneamento básico e de promoção humana;

VII – regularização fundiária;

VIII – aquisição de imóveis para locação social;

IX – serviços de assistência técnica e jurídica para implementação de programas habitacionais, de saneamento básico e de promoção humana;

X – serviços de apoio a organização comunitária em programas habitacionais, de saneamento básico e de promoção humana;

XI – complementação de infra-estrutura em loteamentos deficientes destes serviços com a finalidade de regularizá-los;

XII – ações em cortiços e habitações coletivas de aluguel;

XIII - projetos experimentais de aprimoramento de tecnologia na área habitacional e de saneamento básico;

XIV – manutenção dos sistemas de drenagem e nos casos em que a comunidade opta diretamente sistemas de abastecimento de água e esgoto sanitário;

XV – remoção e assentamento de moradores em áreas de risco ou em casos de execução de programas habitacionais de projetos de recuperação urbana, em áreas ocupadas por população de baixa renda;

XVI – aquisição de áreas para implementação de projetos habitacionais;

XVII – quaisquer outras ações de interesse social aprovadas pelo Conselho;

Sob esses aspectos, fica evidenciada a essência da política pública habitacional como um modelo de projeto que tem finalidade precípua de atender às organizações comunitárias de associações de moradores e de cooperativas habitacionais cadastradas junto ao Conselho Municipal de Habitação, haja vista que o Fundo Municipal de Habitação tem vigência ilimitada, conforme os preceitos da Lei que o instituiu.

Conforme verificado na letra “c” do Art. 2.º da Lei do Fundo da Habitação, “podem ser recebidos recursos de entidades privadas” e, dessa forma, foi recebida, no ano de 1996, por doação de um grupo de empresas do setor de calçados, uma área de terras com 195.000 m<sup>2</sup>, situada no Bairro Bela. E desta forma, a municipalidade, através da Lei 1.374/95, lei autorizativa, buscou recursos junto ao Governo Federal para dar continuidade ao programa habitacional, conforme segue:

**Art. 1.º** - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a contratar e garantir empréstimos com a Caixa Econômica Federal até o valor de R\$ 350.000,00 (Trezentos e cinquenta mil reais), destinados à execução de empreendimentos integrantes do programa Habitacional destinados à execução de empreendimentos integrantes do programa Habitacional através do Poder Público – PRO-MORADIA.

Com a tomada desses recursos, foi projetado o “Loteamento Popular Quarenta e Oito” executado em duas etapas, o que é ilustrado nas figuras seguintes. Porém, destacamos para fins de informação, que a política habitacional implantada preocupou-se em pulverizar as construções habitacionais em todos os Bairros, conforme ilustramos no Quadro Resumo, ao final desse tópico. No entanto, sob a supervisão do Conselho Municipal da Habitação e a responsabilidade da gestão, cabia à Secretaria Municipal da Habitação a definição do regime de construção das unidades habitacionais, o qual foi pelo “sistema mutirão” (aquisição de todos os materiais pela Prefeitura com uso do sistema de licitação pública, cabendo a cada família contemplada a construção de sua casa). O projeto arquitetônico seguiu um padrão uniforme com acompanhamento do departamento de engenharia do município, sem ônus ao mutuário.



**Figura 30 - Execução da primeira etapa do loteamento 48 com 110 unidades (1997)**

Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Em nossa investigação verificamos um ponto que julgamos relevante. Os mutuários da primeira fase começaram o pagamento das prestações de forma imediata, e isso contribuiu para que a segunda parte fosse implantada na sequência.



**Figura 31 - Execução concluída da segunda parte do loteamento 48 com setenta casas (1998) e recebimento de melhorias com a pavimentação das ruas**

Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Após a conclusão das duas etapas do loteamento 48, já haviam sido construídas 341 unidades habitacionais com todos os beneficiários fazendo o pagamento de suas prestações e revertidos ao Fundo Municipal da Habitação, que começou a ser autossustentável. Dessa forma, foi possível construir a segunda parte das casas nos Bairros Vila Becker e Beira Rio. Nesses dois bairros, havia áreas doadas por imobiliárias da cidade, e foram recebidas conforme Leis autorizativas anteriores à instituição do Fundo Municipal da Habitação, e que, por força da sua criação, passaram a integrá-lo.



**Figura 32 - Execução de casas geminadas Bairro Vila Becker (1999) e Bairro Beira Rio (2000)**  
Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

As construções das unidades habitacionais eram no modelo geminado, nos dois casos, e, ainda, no caso específico do Bairro Beiras Rio foi para atender à demanda de famílias de baixa renda que tiveram algum componente familiar com casos especiais (deficiências físicas que dificultava a locomoção). Claro que essa especificidade foi acompanhada pela Secretaria da Saúde e Assistência Social, e foram eletivos com deliberação do Conselho Municipal da Habitação, conforme Ata de 1999.

Outro fato relevante a ser considerado na política habitacional foi a doação recebida pela União de 39 lotes, todos situados e espalhados no Bairro São João. Esses lotes haviam sido “tomados” pela União Federal junto à imobiliária loteadora do Parque São João a título de tributos federais. No entanto, o município, ao tomar conhecimento do fato, apresentou seu projeto habitacional junto ao órgão federal, manifestando seu interesse em reverter esses imóveis em benefício da população

local. Há que se destacar que a União mostrou-se sensível ao pedido e, em um ato administrativo, fez a doação para o município, que os incorporou ao Fundo da Habitação. Conforme Lei 1.786/00, o município alienou os lotes para a construção de unidades “habitacionais, duas casas individuais por lote”. Ressalvando-se que a União resguardou ao Conselho Municipal da Habitação (como mencionado anteriormente, esse conselho é deliberativo), determinar o “valor da alienação” de cada lote, sendo que ele “deliberou o valor de 20%” da avaliação (Depoimento do Autor).



**Figura 33 - Vista das casas em terrenos no Bairro São João, doados pela União (2000)**  
Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Por fim, foi adquirida uma área de terras localizadas na Estrada Campo Bom com recursos do Fundo Municipal da Habitação, para implantação de mais um loteamento popular. Esse loteamento seguiu os moldes do “sistema mutirão”. Essa necessidade deu-se em virtude à expressiva demanda ocasionada a partir da crise do setor calçadista, que sofreu os impactos da crise cambial ocorrida no ano de 1998, atingindo o setor com perdas cambiais e, conseqüentemente, a população desempregada do município aumentou.



Figura 34 - Execução de unidades habitacionais na Estrada Campo Bom, Bairro São João (2002)

Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Diante das ações implementadas pela Prefeitura Municipal, mediante a política pública habitacional, apresentamos, no Quadro 1, a quantidade de unidades habitacionais construídas, em diversas localidades no contexto urbano na municipalidade, contemplados pelas ações do programa moradia popular.

ITEM	DESCRIÇÃO DO LOCAL	ANO	UNIDADES
1	Núcleo Habitacional Vida Nova São João	1990	50
2	Loteamento Central Vila Becker – primeira parte	1995	11
3	Loteamento Quarenta e Oito – primeira parte	1997	110
4	Loteamento Quarenta e Oito – segunda parte	1998	70
5	Loteamento Central Vila Becker – segunda parte	1999	8
6	Loteamento Beira Rio	2000	6
7	Loteamento Parque São João	2000	68
8	Loteamento Popular Estrada Campo Bom	2002	100
<b>TOTAL GERAL</b> .....			<b>423</b>

Quadro 1 - Quantidades de unidades habitacionais

Fonte: Prefeitura Municipal de Dois Irmãos (2011).

Para atendimento e inserção na vida comunitária dos beneficiários, todos os projetos estão inseridos no contexto da vida social dos bairros, com acesso aos bens públicos disponibilizados, tais como escolas, creches, postos de saúde,

transporte, associação de bairros, praças, igrejas, entre outros. Há que se destacar ainda, que o programa habitacional implantado oferece o acompanhamento e a participação da comunidade em geral no processo de melhorias na infraestrutura dos projetos, haja vista que, com recursos oriundos do programa FUNDOPIMES<sup>2</sup>, Lei 1.736/00, foram contemplados vários locais com pavimentação de ruas.

Destaca-se ainda a implantação de ações em melhorias com tubos coletores e construção de Estações de Tratamentos de Efluentes (ETE), com “separadores absolutos”. Essas construções têm o objetivo de coletar os resíduos de esgoto sanitário, provenientes dos banheiros e cozinhas das casas e construções comunitárias, com a finalidade de evitar seu lançamento diretamente ao solo e nos mananciais de riachos e rios da cidade. Esses produtos são recolhidos periodicamente e levados aos leitos de secagem municipal, onde são processados, e transformam-se em adubos orgânicos utilizados no horto municipal.

Para promover as políticas públicas de iniciativa comunitária, a Lei 2.340/06, instituiu o programa de pavimentação comunitária, ficando a cargo da Secretaria Municipal de Coordenação, Planejamento e Habitação o recebimento e aprovação das iniciativas. A Lei determina que só sejam aceitos projetos que tenham adesão de no mínimo 90% dos logradouros, limitando a participação financeira do município em 35% do valor orçado. Os programas habitacionais podem beneficiar-se, inclusive com o uso do Fundo da Habitação.

Diante da crescente demanda no contexto da Habitação, a Lei 2.556/08 alterou a composição do Conselho Municipal de Habitação, que passou de sete para nove membros. Diminuiu-se um representante do Executivo, que antes eram três, e incluiu-se um representante da classe dos engenheiros e arquitetos do município, um representante das cooperativas estabelecidas no município e um representante dos clubes de terceira idade.

Na atual gestão, 2009 a 2012, ainda não houve construção de unidades habitacionais, porém verificamos, em nosso campo de estudo, que existe nova formatação da política pública habitacional, e que Dois Irmãos aderiu ao plano nacional da habitação, firmando convênio com a Caixa Econômica Federal para o Programa Minha Casa Minha Vida (ATAS DO CONSELHO DA HABITAÇÃO, 2010).

---

<sup>2</sup> Fundo de Desenvolvimento do Programa Integrado de Melhoria Social, Lei Estadual n.º 8.899 de 4 de agosto de 1989.

Assim ilustramos a “maquete” proposta para 12 edifícios com dez unidades cada, totalizando 240 unidades, conforme a Figura 35.



**Figura 35 - Ilustração da Maquete para futuras habitações (2011)**  
Fonte: Prefeitura de Dois Irmãos (2011).

Como nosso estudo é um comparativo da política pública habitacional, identificamos também um Tholey o atual modelo de construção para atendimento à população de baixa renda, haja vista que, no início deste tópico, ilustramos o modelo pós-Segunda Guerra Mundial e, atualmente, o governo alemão oferece linhas de crédito especial para a reconstrução de unidades habitacionais já em fase de risco estrutural física. Ilustramos, com duas figuras seguidas, os problemas dessas construções antigas e um novo protótipo proposto.



**Figura 36 - Ilustração de unidades habitacionais populares antigas em deterioração (antes)**  
 Fonte: Tholey (2011).



**Figura 37 - Ilustração de unidades habitacionais populares (depois)**  
 Fonte: Tholey (2011).

Nos dois modelos encontramos algumas similitudes, como no caso dos novos protótipos, em que a construção horizontal deixa de ser a proposta principal, passando para a vertical. Conforme Entrevista 4, o atual Prefeito de Dois Irmãos relatou que “é uma forma de otimizar as áreas de terras, produzindo mais habitações em menores espaços”. Essa fala também foi corroborada pelo Presidente da Cooperativa Habitacional.

Dessa forma procuramos descrever sucintamente a história e características de Dois Irmãos em três momentos distintos. O primeiro iniciou-se a partir da chegada dos primeiros imigrantes alemães em 1827 até 1959. Depois, apresentamos o período de 1959 a 2010 que tratou do poder político municipal. E

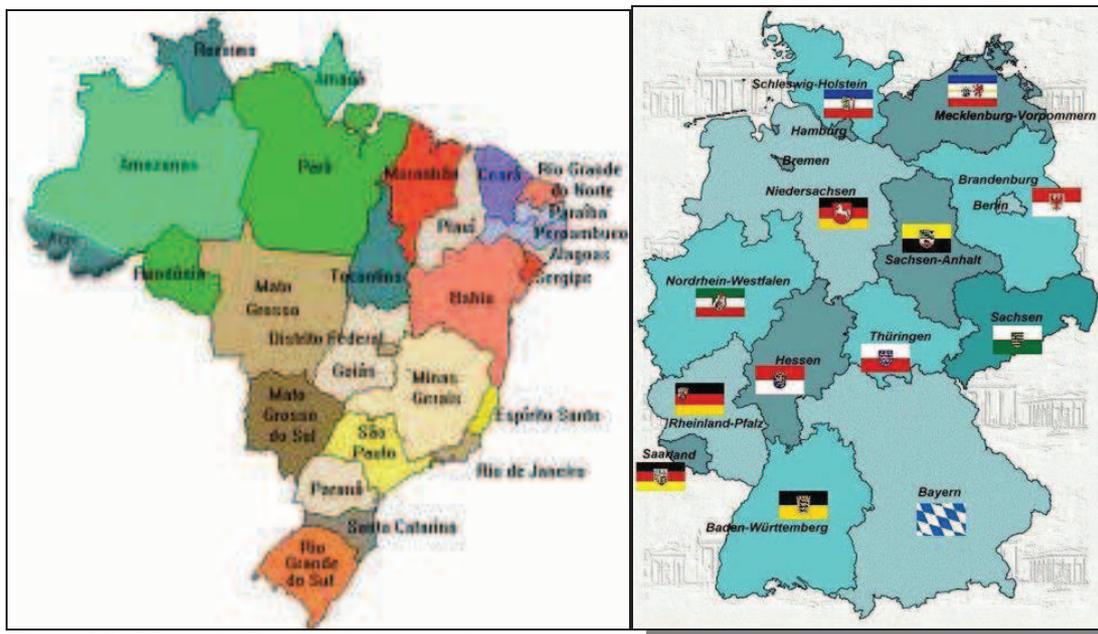
por fim, no terceiro, abordamos o modelo da política habitacional do município por iniciativa do próprio poder público, que percebeu na sensibilidade do povo a necessidade de moradia popular. Assim trouxemos a política pública de habitação como pano de fundo para a construção de outras políticas públicas implementadas no município de Dois Irmãos e que se desencadearam a partir da participação efetiva da população. Essas aprofundadas no Capítulo V, mais especificamente no tópico Experiências Locais. Nos capítulos seguintes, foram abordados alguns assuntos pertinentes ao desenvolvimento do referencial teórico, que servem de aportes à Tese.

### **3 SOCIEDADE POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ESTADO: BRASIL E ALEMANHA**

Neste capítulo, apresentamos e discutimos alguns dados que julgamos serem relevantes para a compreensão do nosso estudo, pois os aspectos organizativos podem ser determinantes para a validação do regime político adotado em cada Estado. A partir desses regimes pode haver distanciamentos, bem como aproximações, e isso permite que haja comparabilidade em nossos campos de aplicação do estudo, leve-se em conta, ainda, que, no horizonte, está o objeto de investigação que trata da influência da participação e a busca da emancipação dos sujeitos individuais a partir da construção das políticas públicas em municípios de pequeno porte.

#### **3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GEOPOLÍTICA MACRO E MICRO REGIONAL**

Entendemos que seja necessário apresentar o macroambiente do estudo a partir das duas Nações (Brasil e Alemanha), dos dois Estados (Rio Grande do Sul e Saarland), para então chegar ao microambiente, os municípios de Dois Irmãos (Brasil) e Tholey (Alemanha), os quais se caracterizam como os campos de investigação dessa pesquisa.



**Figura 38 - Mapa do Brasil e da Alemanha**  
 Fonte: COREDES – RS (2011) e Saarland (2011)

A partir da figura dos mapas das duas nações, elaboramos um quadro identificando algumas características.

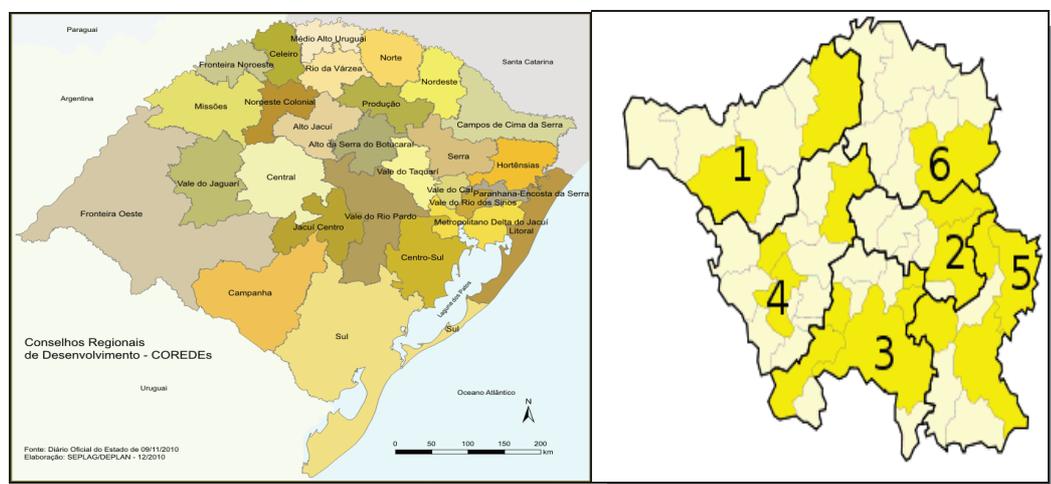
ITEM	CARACTERÍSTICAS	
	BRASIL	ALEMANHA
Estados Federados	27	16
Área quadrada total em Km <sup>2</sup>	8.514.876	356.733
Área quadrada em terra km <sup>2</sup>	8.456.510	349.793
Área quadrada em água km <sup>2</sup>	55.456	7.793
População total 2010	190.732.694	81.753.476
Densidade Demográfica hab/km <sup>2</sup>	22,4	229,1
Produto Interno Bruto – PIB -2010 - em Dólar	2.160.000.000.000	3.305.000.000.000
Produto Interno Bruto per cápita em Dólares	11.325	40.426

**Quadro 2 - Características do Brasil e da Alemanha**  
 Fonte: FEE-RS (2011) COREDES – RS (2011) e Saarland (2011).

Verificando os dados do Quadro 2, analisamos que, em média, no Brasil, há uma fração de 0,04434 km<sup>2</sup>/habitante de disponibilidade de terras por habitante. Esse resultado multiplicado pela metragem quadrada de um quilômetro (1 km<sup>2</sup>) - que corresponde a mil metros multiplicado por mil metros -, e o resultado dividido por 10.000 m<sup>2</sup> (área quadrada de um hectare) resulta em 4,43 hectare por habitante. Já

na Alemanha a fração de terras corresponde a 0,00428 km<sup>2</sup>/habitante. Sendo aplicada a mesma fórmula, resulta em 0,428 hectare. Inferimos que a disponibilidade de terras brasileiras é dez vezes maior, e, por outro lado, também verificamos que a densidade demográfica é inversa. Ela é dez vezes maior na Alemanha. Em relação ao PIB, a diferença do montante é de 53% favorável à Alemanha, e o PIB *per capita* é de 257% maior na Alemanha.

Em relação aos Estados do Rio Grande do Sul (Brasil) e do Saarland (Alemanha), apresentamos suas configurações na Figura 39.



**Figura 39 - Mapa do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) e do Saarland (Alemanha)**  
Fonte: COREDES – RS (2011) e Saarland (2011)

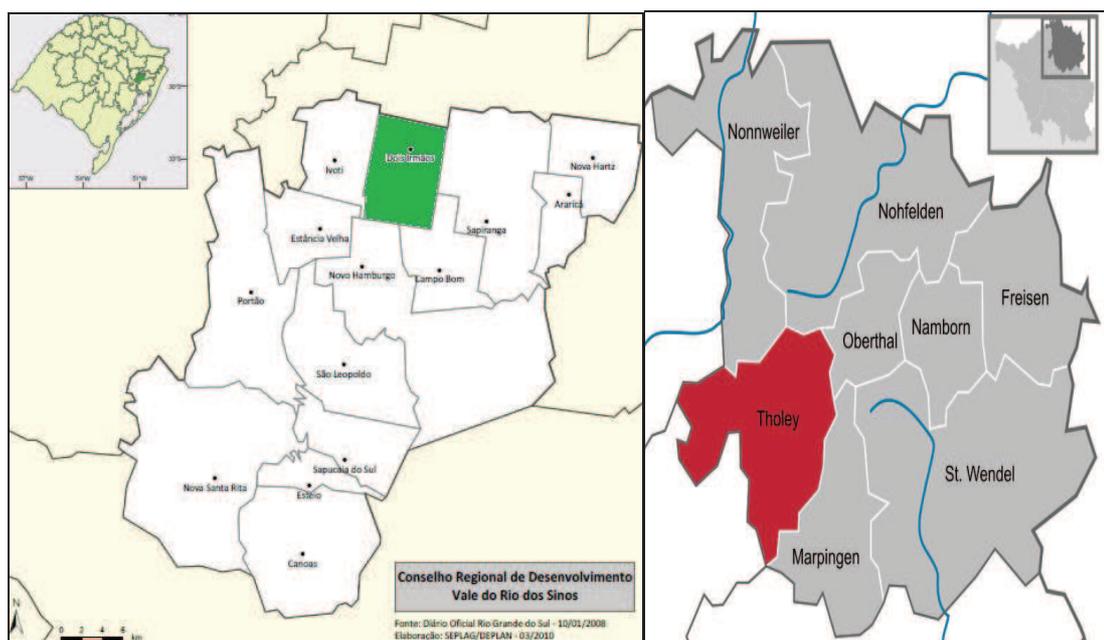
Seguindo a mesma lógica adotada na comparabilidade das duas nações no Quadro 2, elaboramos também um quadro com as características de cada Estado.

ITEM	CARACTERÍSTICAS	
	Rio Grande do Sul	Saarland
Micro regiões	29	6
Número de Municípios	496	58
Área quadrada total em Km2	281.748	2.569
População total 2010	10.187.798	1.019.197
Densidade Demográfica hab/km2	38,7	396,7
Produto Interno Bruto – PIB -2010 - em Dólar	193.500.000.000	30.853.000.000
Produto Interno Bruto per cápita em Dólares	18.993	30.272

**Quadro 3 - Características do Rio Grande do Sul (Brasil) e Saarland (Alemanha)**  
Fonte: FEE-RS (2011) COREDES – RS (2011) e Saarland (2011).

Analisando os dados do Quadro 3, verificamos que há, no Estado do Rio Grande do Sul (RS), uma fração de 0,027655 km<sup>2</sup> de terra por habitante. Se for utilizada a mesma metodologia de cálculo em nível nacional, cada habitante tem disponibilidade de 2,77 ha. Já no caso dos habitantes do Estado do Saarland, há a fração de 0,002521 km<sup>2</sup>, o que representa disponibilidade de 0,25 ha *per capita*. Na comparação da área *per capita*, o habitante do RS tem 11 vezes mais do que o do Saarland – Sarre. Em relação à população, o RS tem dez vezes mais do que o Sarre, porém a densidade demográfica 10,5 vezes maior no Sarre. No Comparativo do PIB, o montante é 6,3 vezes a favor do RS, porém *per capita* é 59% menor que o Sarre.

Após as análises dos macroambientes, em nível nacional e estadual, adentramos para os dados dos microambientes regionais onde estão situados os municípios de Dois Irmãos e Tholey.



**Figura 40 - Mapa das microrregiões, evidenciando os Municípios de Dois Irmãos (Rio Grande do Sul - Brasil) e Tholey (Saarland - Alemanha)**  
 Fonte: COREDES – RS (2011) e Saarland (2011).

Verificando os mapas, identificamos na parte superior em que região do Estado estão situados os municípios objeto desse estudo, bem como eles estão destacados em sua respectiva microrregião. Na sequência, apresentamos um quadro com algumas de suas características.

ITEM	CARACTERÍSTICAS	
	Dois Irmãos	Tholey
Distância da Capital do Estado	52	21
Número de Bairros	9	9
Área quadrada total em Km <sup>2</sup>	65,16	57,56
Representantes eleitos pelas comunidade	9	33
População total 2010	27.572	12.842
Densidade Demográfica hab/km <sup>2</sup>	423,17	223,11
Receita Municipal Bruta - 2010 - em Dólar	31.039.430	9.861.075
Receita Municipal per capita em Dólar	1.125	768

**Quadro 4 - Características de Dois Irmãos (RS – Brasil) e Tholey (Saarland – Alemanha)**

Fonte: FEE-RS (2011) Prefeitura de Dois Irmãos (2011) e Prefeitura de Tholey (2011).

Verificando-se as características das duas localidades objeto de nosso estudo, identificamos de um lado algumas semelhanças: geograficamente situam-se próximas da capital dos respectivos Estados; possuem o mesmo número de bairros (*Dorf*); e a área quadrada do município é semelhante. Por outro lado, constatamos algumas diferenças que merecem ser analisadas: a população de Dois Irmãos é 2,15 vezes a de Tholey, bem como a densidade demográfica é de 1,9 vezes.

Destacamos ainda dois pontos que julgamos fundamentais em nosso estudo: o primeiro trata dos representantes da comunidade que, em Dois Irmãos, são os vereadores e, em Tholey, são os *Mitglieder* (membros da comunidade com a função de legisladores). Em ambos os casos, os representantes oficiais são eleitos de forma direta pelos eleitores, porém a diferença é que os vereadores são remunerados com salários mensais de 1,6 mil reais e os *mitglieder* recebem getão de € 10,00 por reunião, ocorrendo normalmente duas reuniões mensais, que convertidos em Reais resulta em aproximadamente R\$ 48,00. Então pode executar-se o cálculo da conta dos nove vereadores multiplicado por 1,6 mil, o que resulta num custo de 14,4 mil reais mensais, sem considerar os encargos sociais trabalhistas, como direito a férias (recesso) e gratificação natalina (décimo terceiro). Ao passo que em Tholey os ganhos dos 33 *mitglieder* multiplicados por R\$ 48,00 resultam num custo de 1,6 mil reais mensais, ou seja, um representante do legislativo de Dois Irmãos custa mais do que a totalidade de Tholey.

No segundo ponto, ignoramos o PIB municipal e atentamos para a questão da receita bruta municipal que em Dois Irmãos é 2,15 vezes maior do que em Tholey. Analisamos o efeito *per capita* em que medimos quanto cada munícipe representa de receita para o município. Chegamos à conclusão de que o doisirmonense supera em 46% o tholeyense. *A priori*, poderíamos imaginar o contrário, mas percebemos em nossas investigações diversos pontos, que serão retomados e aprofundados no último capítulo desse estudo em que discutimos as experiências locais com a participação dos sujeitos individuais e atores sociais. Portanto, na sequência abordamos um tópico sobre os aspectos organizativos dos estados brasileiro e alemão e respectivo regime político adotado, o que também reserva alguns pontos que necessitam ser considerados e influenciaram na nossa pesquisa.

### 3.2 ASPECTOS ORGANIZATIVOS DOS ESTADOS – REGIME POLÍTICO BRASILEIRO E ALEMÃO

O Estado brasileiro está organizado semelhantemente a toda empresa, no que tange à sua gestão administrativa, porém sua organização basilar está na razão do federalismo dos poderes. Desse modo, caracterizam-se os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Assim sendo, o Art. 2.º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) afirma que “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o LEGISLATIVO, o EXECUTIVO e o JUDICIÁRIO”. Os níveis de poder estão organizados na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, segmentos nos quais a Carta Magna da Nação hierarquiza o poder constituído.

Desta forma, a organização político-administrativa do Estado brasileiro, conforme Meireles (2007), tem correlação com a estrutura do sistema do Estado e a forma adotada em cada país. O Brasil, especificamente, é uma Federação formada pela união dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que se constitui em Estado Democrático de Direito. Quanto à organização administrativa, cada ente federado apresenta ordenamento estrutural dos órgãos em seu âmbito, em sentido formal, para atendimento do conjunto de objetivos proposto na consecução dos serviços públicos em face aos interesses da coletividade da sociedade.

Acentuamos que a organização dos poderes, mesmo que independentes entre si, serve ao sistema estado como freios e contrapesos, ao que entendemos a liberdade de agir, porém a busca pelo equilíbrio dá-se no campo da coletividade, em que a soberania popular, emanada pelo povo, elege seus representantes, que eleitos direta ou indiretamente, validam o princípio constitucional. Partindo dessas premissas, no quadro seguinte, ilustramos alguns aspectos dos poderes.

NÍVEL DOS PODERES	LEGISLATIVO	EXECUTIVO	JUDICIÁRIO
UNIÃO	Congresso Nacional - formado pela Câmara Alta (Senado) e Câmara Baixa (Deputados Federais), organizados em mesas diretoras.	Presidência da República – formada pelo Presidente da República e todos os Ministérios e Secretarias de governo.	Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça – formada pela justiça comum e especial (militar).
ESTADOS	Assembléia Legislativa – formada pelos deputados estaduais e mesas diretoras.	Governo do Estado – formado pelo governo do estado e Secretarias Estaduais.	Justiça de Primeira Instância – formada pela justiça comum e especial (militar).
DISTRITO FEDERAL	Assembléia Legislativa – formada pelos deputados distritais e mesas diretoras.	Governo do Distrito Federal – formado pelo governo do distrito e Secretarias distritais.	Justiça de Primeira Instância – formada pela justiça comum e especial (militar).
MUNICÍPIOS	Câmara Municipal – formada pelos vereadores e mesas diretoras.	Prefeito Municipal – formado pelo Prefeito Municipal e Secretarias Municipais.	Não há organização judiciária em instância municipal - há o judiciário estadual local.

**Quadro 5 - Resumo dos aspectos organizativos do Estado brasileiro**

Fonte: Adaptado da Constituição Federal de 1988.

Analisando o Quadro 5, entendemos que a Nação é um sistema formado e assentado nos três poderes presentes nos três níveis de governo, haja vista que o Distrito Federal é equiparado a um Estado membro. Todos os representantes com cargos eletivos nos Poderes Legislativo e Executivo têm a participação direta do cidadão pelo voto, e isso tem relação com o sistema e o regime político adotado no Brasil. Sob este aspecto, da representação nos poderes, Touraine (1994, p. 15) afirma que:

não há democracia, com efeito, democracia sem livre escolha dos governantes pelos governados, sem pluralismo político, mas não se pode

falar de democracia se eleitores só tem escolha entre duas frações da oligarquia, do exército ou do aparelho de Estado.

O sistema político adotado pelo Brasil, é o “Presidencialismo”, e o regime político é “democrático de direito”, conforme Art. 1.º da CF/1988, que, na concepção de Habermas (2009, p. 70-76), “as Nações democráticas adotam dois tipos de regime: a democracia liberal e a republicana e dessas há a vertente de uma terceira forma denominada de democracia solidária”. Tomando a democracia solidária como premissa, podemos entender que a Constituição Federal brasileira de certa forma contempla esse viés, pois ela traz em seu bojo a definição de políticas sociais que, de certo ponto de vista, apresenta caráter solidário na inclusão da diversidade.

Touraine (1994, p. 23) já ensinava que “a cultura republicana democrática protege a diversidade” e, sob este manto, segue o autor, “o regime democrático é a forma de vida política que dá a maior liberdade ao maior número, que protege e reconhece a maior diversidade possível”. Para isso, exige-se em primeiro lugar a “representatividade dos governantes” nas instituições legalmente constituídas.

Torna-se relevante assinalar, pois, a função de cada um dos poderes, conforme quadro a seguir:

PODER	FUNÇÕES
LEGISLATIVO	É função precípua aprovar leis encaminhadas pelo poder executivo inclusive propor emendas a estas, bem como fiscalizar os atos do Poder Executivo.
EXECUTIVO	É função precípua exercer a administração pública na produção dos serviços públicos e no cumprimento ordinário da legislação em âmbito jurisdicional decidindo sobre controvérsias sujeitas à competência administrativa, por isso podendo instituir funções atípicas por meio de regulamentos (Portarias, Instruções Normativas, Decretos e Regulamentos).
JUDICIÁRIO	É função precípua a aplicação das leis garantindo a proteção do direito solicitado por quem entender seu direito atingido pelo litígio (conflito) de interesses.

**Quadro 6 - Resumo das funções dos Poderes Organizados no Estado brasileiro**

Fonte: Adaptado da Constituição Federal de 1988.

Verificando o Quadro 6, acrescentamos que o nosso estudo está centrado no Poder Executivo, haja vista que a produção da política pública é de competência do executivo, ao qual cabe a responsabilidade da produção dos serviços públicos. Portanto, nos capítulos seguintes serão aprofundados alguns tópicos que permeiam discussões sobre os recursos utilizados na política pública habitacional que é um

dos ingredientes do objeto de investigação em nosso estudo, como as fontes financiadoras. Neste capítulo manteremos a concentração nos aspectos organizativos do Estado e suas funções.

Portanto, os programas de governo por vezes são burocráticos em demasia, porém consistem em objetivos e metas estratégicas que permeiam os interesses que advêm da vontade popular. Por isso, mensurar resultados quantitativos nem sempre é de fácil apuração, pois medidas de desempenho requerem que gestores públicos apresentem programas bem-sucedidos, o que, por vezes, coloca em conflito os próprios Poderes constituídos. Em consequência, podemos trazer à luz questionamentos sobre: quais os serviços públicos são essenciais e supérfluos? Qual o resultado quantitativo e qualitativo da gestão e dos serviços públicos?

Diante desses questionamentos é que se validam os entrelaçamentos dos poderes organizativos do Estado. Sendo assim, o Poder Executivo e Legislativo aproximam-se e dialogam pelas peças orçamentárias<sup>3</sup>. O orçamento público é organizado obrigatoriamente pelo Poder Executivo, e submetido ao Poder Legislativo para sua aprovação. Nele, devem constar as metas, os objetivos e as intenções de governo, não podendo o executivo desviar-se da finalidade de planejamento dos gastos públicos.

Então, podemos ainda afirmar que ao Poder Legislativo compete fiscalizar os atos do Poder Executivo concernentes aos atos administrativos e fatos financeiros que envolvam a administração pública, conforme Art. 70 da CF/1988:

A FISCALIZAÇÃO contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das

---

<sup>3</sup> A Constituição de 1988 inovou processo orçamentário instituindo instrumentos de planejamento governamental: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA), que compreende, conforme (§ 5.º do artigo 165): I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Assim, percebe-se que o planejamento determina “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (art. 165, § 4.º da CF/88).

Considera-se ainda que o Plano Plurianual seja elaborado e validado para um período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual são vigentes por um ano e respectivos a cada ano do Plano Plurianual (ART. 167 da CF/1988).

subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo CONGRESSO NACIONAL, mediante controle externo, e pelo sistema de controle de cada Poder.

Observamos que todos os demais Entes Federados – Estados e Municípios, estão sujeitos a essa hierarquia constitucional, devendo esses exercerem a fiscalização com o apoio do controle externo, que está contemplado no Art. 71 da CF/1988:

O CONTROLE EXTERNO, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO<sup>4</sup>, AO QUAL COMPETE:

I - APRECIAR AS CONTAS prestadas pelo PRESIDENTE DA REPÚBLICA mediante parecer prévio que deverá ser elaborado a contar de seu recebimento.

II - JULGAR CONTAS dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta incluídas as fundações e sociedades instituídas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Neste sentido, procuramos compreender alguns aspectos das funções que entremeiam as relações dos Poderes Executivo e Legislativo. Porém julgamos interessante fazermos uma prévia abordagem sobre a constituição do Poder Judiciário. Ressaltamos que, para a indicação, há a participação indireta<sup>5</sup>, em que são indicados pelo Executivo os ministros do Supremo Tribunal Federal e aprovados pelo Congresso Nacional. Sendo os demais cargos do Superior Tribunal de Justiça e de Primeira Instância aprovados por concurso público.

Entendemos que há outros elementos que poderiam ser trazidos à discussão em nosso estudo, especialmente nas questões que envolvem as competências de cada Poder. Optamos, porém, por vergar a pesquisa nos processos que envolvem o Estado na função das políticas públicas, pois, na atualidade, discutem-se fatores

---

<sup>4</sup> A seleção dos Ministros do Tribunal de Contas da União, conforme Art. 73.º CF/1988 é:

I - 1 / 3 (um terço) pelo PRESIDENTE DA REPÚBLICA, com aprovação do Senado Federal, [...]

II - 2 / 3 (dois terços) pelo CONGRESSO NACIONAL.

<sup>5</sup> É indireta, pois a população elege os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais indicam os respectivos ministros do Supremo Tribunal Federal. Os demais cargos são preenchidos por concurso público.

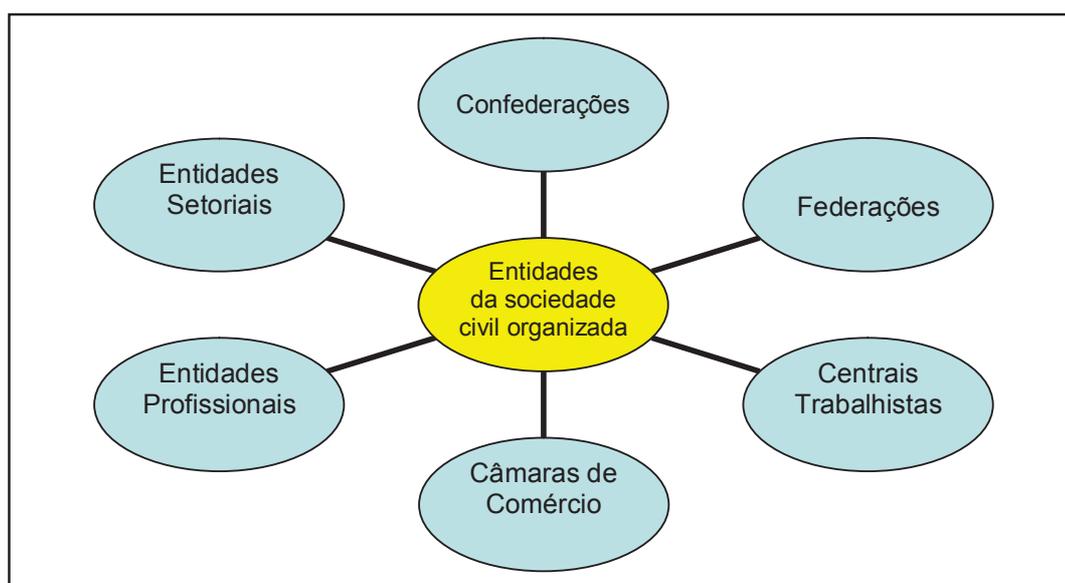
reformistas para reduzir o tamanho do estado pautados em três aspectos conforme quadro a seguir:

ASPECTOS	FUNÇÕES
PRIVATIZAÇÃO	Transferência de propriedade e de serviços públicos às organizações do setor privado, sendo a propriedade e o serviço o meio para a obtenção do lucro.
TERCEIRIZAÇÃO	Assumissão de serviços que são públicos por organizações do setor privado, sem a transferência da propriedade, sendo o serviço o meio para o lucro.
PUBLICITAÇÃO	Transferência de incumbências a setores da sociedade para o exercício de serviços sociais em que o Estado exerça a função puramente reguladora.

**Quadro 7 - Resumo de aspectos reformistas do Estado brasileiro**

Fonte: Dados da pesquisa

Analisando o Quadro 7, podemos traçar um entendimento paralelo que traria ao Estado um aspecto de governabilidade, delineado em sua função política e, em contrapartida, pelos aspectos de privatização, terceirização e publicitação, apõem o incremento da governança administrativa. Assim, a sociedade civil organizada traria incremento à administração pública com participação nesses aspectos abordados. Nesse sentido apresentamos na sequência um diagrama organizacional da sociedade civil brasileira.



**Figura 41 - Entidades da sociedade civil organizada**

Fonte: Adaptado da Presidência da República (2011).

Sob o prisma da participação das entidades da sociedade civil organizada na administração pública traria um novo arranjo para a engenharia dos governos em todos os níveis, apresentando assim a Governança Corporativa<sup>6</sup> como alternativa de controle e percepção, definida como:

[...] o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade (IBGC, 2004, p. 37).

Sob este conceito podemos incluir a governança como a capacidade de agregar valores aos interesses comuns públicos, estabelecendo-se canais de ligação entre os elos públicos e privados legitimados pela cultura de participação. Entendemos ainda, a nosso juízo que desperdício de recursos públicos é a informação recorrente nos meios de comunicação e, talvez, seja superada esta “triste realidade brasileira que não nos orgulha” e poderíamos usar dela como um mecanismo estratégico, pois:

[...] fazer da governança um motor de mudanças, pelo que se tem de construtivo, pela ruptura com os padrões tradicionais de rejeição ao dirigente, pelo que assegura na formação de valor e respeito à ética e aos compromissos corporativos. Equidade, transparência, e responsabilidade pelos resultados, sustentabilidade: foi dessas fontes que nasceu a governança corporativa (MONFORTE *apud* IBGC, 2004).

Acreditamos que, com a prática da governança, as organizações públicas buscariam modelo de solução para os conflitos de interesses, e esse seria uma alternativa para estabelecer condutas transparentes e de confiabilidade para a sociedade brasileira. Entendemos ainda que essa sistemática horizontaliza a participação democrática das pessoas nas decisões que visem ao interesse comum.

Com vistas à comparabilidade de dados e informações que aproximem e/ou distanciem aspectos organizativos dos Estados brasileiro e alemão, servimo-nos das

---

<sup>6</sup> A Governança Corporativa é um tema relativamente novo para a sociedade brasileira, sendo que o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, em seus estudos aplicados em empresas privadas, baseou-se na Lei 6.404/76, Lei das Sociedades Ações, tratando das relações que envolviam as relações participativas econômicas e financeiras das empresas (IBGC, 2004).

fundamentações dadas a partir do livro “Der Ratshelfer: Gesetzestexte für Kommunale Mandatstätter. Saarland: 2004” (Orientação às Prefeituras Municipais: Texto das Leis para Mandatos Comunitários. Estado do Saarland: 2004), bem como da Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23 Mai 1949. Zuletzt geändert. Juli 2006 (Constituição Federal da Alemanha. 1949. Última alteração. 2006). Assim apresentamos no desfecho desse tópico alguns parágrafos concernentes à Alemanha. Justificamos, ainda, pois o nosso campo de aplicação de estudo, o município de Dois Irmãos tem nas suas origens imigrantes, os oriundos dessa nação.

A organização dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no Estado da República Federal da Alemanha está fundamentada na Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Constituição Federal – 1949). Em nossa visita de pesquisa, notamos recorridamente não só nas falas dos entrevistados, mas também nas dos indivíduos com quem mantivemos contatos mesmo informais, o uso do termo “Grundgesetz” (Lei Básica), como alusão de respeito à norma maior do Estado. Julgamos relevante apontarmos o momento histórico da (re) unificação das duas nações alemãs, a Oriental e a Ocidental, em 1989, com a queda do “Muro de Berlim”. Sob este ponto, prevaleceu a Lei Fundamental do lado Ocidental, sendo feitas algumas adaptações de ordem econômica e social em 1990, 1994, 2002 e 2006.

Destacamos o ano de 2006, talvez como o mais interessante desse novo período pós-unificação, pois chegou ao cargo de Chanceler a Senhora Angela Merkel, mulher nascida e criada na Alemanha Oriental, e, com ela, ocorreram mudanças mais significativas, principalmente o aumento de tributos. Essa percepção foi verificada em nossa visita no ano de 2007, em que ouvimos frequentes reprovações à Chanceler recém-eleita, sendo a mais inusitada impressa em papel higiênico em forma de marca d’água com o seguinte dizer: “*Auf ihre steuerhebung scheisse wir über*”<sup>7</sup>. Esse aumento representou um acréscimo de três pontos percentuais de impostos sobre o *Mergewersteuer* (Valor Adicionado<sup>8</sup>) das empresas, que a rigor percebemos que desagradou a classe empresária.

---

<sup>7</sup> Sobre a elevação da taxa de impostos nós defecamos (observação de nossa investigação, a partir de estudos realizados na Prefeitura Municipal de Tholey, Alemanha, 2007).

<sup>8</sup> Sistema de impostos em que há um único recolhimento sobre o resultado, pela seguinte fórmula: Valor Adicionado = Preço de Venda subtraídos os custos e despesas. Sobre o resultado dessa conta

No entanto, em nossa visita em 2011, conforme entrevista com um grupo de sujeitos individuais, no município de Tholey, em que estavam presentes, o empresário Würtz, o diretor do Hospital, senhor Schaefer, o representante comercial, Senhor Kaefer, e a Senhora Bethi, representando a classe operária, percebemos que já assimilaram essa “atitude antipática de aumento de impostos” (Depoimento do Autor) e tratam a Chanceler como “*unser Mutter*” (nossa mãe), sem vestígios de ironia. Essa alusão carinhosa à Chanceler demonstra que algumas decisões que a *priori* soaram negativamente, agora podem estar surtindo efeitos positivos.

Em relação à organização dos níveis dos poderes na Alemanha apresentamos o quadro a seguir.

NÍVEL DOS PODERES	LEGISLATIVO	EXECUTIVO	JUDICIÁRIO
UNIÃO	<i>Bundestag</i> - (Parlamento) Câmara Baixa: formado pelos representantes eleitos pelo voto direto, seu representante maior é o Chanceler que é eleito indiretamente pelos 1.242 representantes, sendo 621 pelo voto direto e 621 pelo voto misto (legenda partidária)	Presidência da República: formada pelo Presidente da República com eleição indireta – serve-se do <i>Bundesrat</i> – <i>Länder</i> (Parlamento Consultivo) – Câmara Alta formado por representantes dos Estados com vista ao cumprimento da Lei Básica ( <i>grundgesetz</i> ) – 69 representantes dos Estados	Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça: formado pela justiça comum ( <i>Senat</i> ) Termo que não pode ser confundido com o <i>Senat</i> (parlamento das três cidades Estados – Berlin, Hamburg e Bremen)
ESTADOS	<i>Länder</i> (Parlamento Estadual): formado pelos deputados estaduais eleitos diretamente pelo povo	<i>Minister Präsident</i> -Governo do Estado: formado pelo representante do Parlamento Estadual – eleito indiretamente	Justiça de Primeira Instância: formada pela justiça comum
MICRO – REGIÕES ESTADUAIS	<i>Länder Vorstand</i> : formado pelos representantes municipais indicados por cada município – dois representantes de cada município	Governo Regional : formado pelo representante regional ( <i>Länder</i> ) eleito indiretamente	Justiça de Primeira Instância: formada pela justiça comum com escritório judiciário ( <i>JuristenBüro</i> )

Continua...

---

é aplicado o índice percentual de impostos.

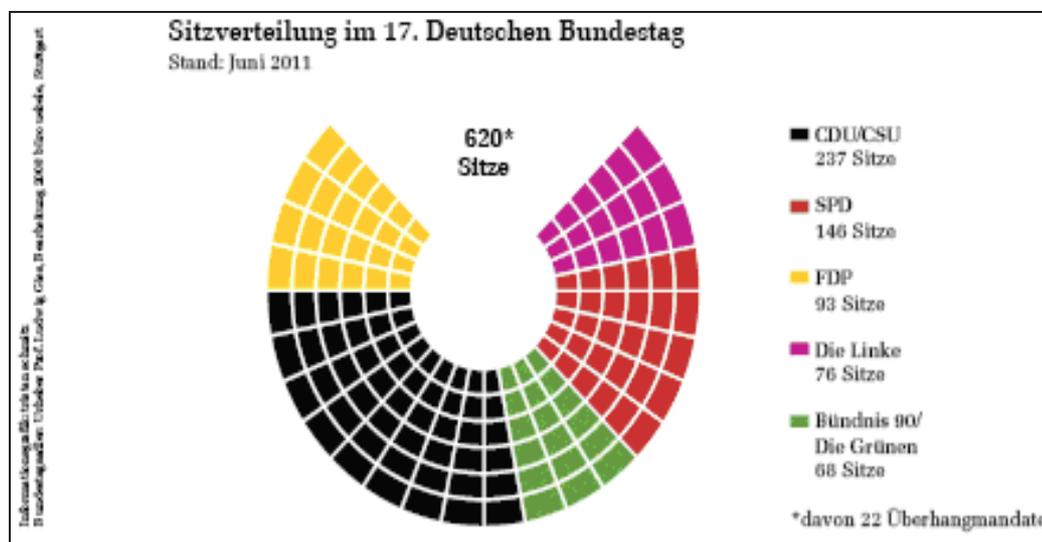
Continuação.

NÍVEL DOS PODERES	LEGISLATIVO	EXECUTIVO	JUDICIÁRIO
MUNICÍPIOS	Câmara Municipal: formada por representantes das comunidades ( <i>Vorstand</i> ) – não há <i>status</i> de vereador, portanto sem remuneração, apenas getão – três representantes de cada bairro ( <i>Dorf</i> )	Prefeitura Municipal: formado pelo Prefeito Municipal e Secretarias Municipais	Não há organização judiciária em instância municipal e nem representação local

**Quadro 8 - Resumo dos aspectos organizativos do Estado alemão**

Fonte: Adaptado da Constituição Federal de 1949 e alterações de 2006.

Ao verificarmos a organização política do Estado alemão, notamos que o *Bundesrat* (Conselho Consultivo Federal) é um “órgão representativo de Base Local, a partir dos Estados representados pelos *Minister Präsident und Mitglieder [..]*” conforme consta no § 3.º do Art. 79 da Constituição Federal de 1949. A título de ilustração, apresentamos uma figura representativa da Câmara Baixa no Parlamento Alemão.



**Figura 42 - Divisão da representação partidária na Câmara Baixa**

Fonte: site Parlamento Alemão (2011).

É importante observar que a composição é de 621 parlamentares eleitos diretamente, sendo a Chanceler Angela Merkel eleita para ocupar o cargo no regime parlamentarista equivalente à primeira-ministra em outras repúblicas, por exemplo, Itália e França. Há que se destacar também que fazem parte dessa composição da

Câmara Baixa outros 621 parlamentares eleitos de forma indireta pelo voto misto, em que o eleitor vota no partido e essa facção não tem cadeira cativa nem obrigação de frequentar o parlamento, mas tem o direito assegurado para a votar na eleição do presidente da república que é eleito de forma indireta.

Na sequência, apresentamos um quadro da composição da Câmara Alta, que serve de Poder Consultivo ao presidente da república, para homologar as Leis criadas pelo Parlamento.

ESTADO	População em Milhões	Representantes
Baden - Württemberg	10,75	6
Bayern	12,54	6
Berlin	3,47	4
Brandenburg	2,50	4
Bremen	0,66	3
Hamburg	1,79	3
Hessen	6,07	5
Mecklenburg - Vorpommern	1,64	3
Niedersachsen	7,91	6
Nordrhein - Westfalen	17,84	6
Rheinland - Pfalz	4,00	4
Saarland	1,02	3
Sachsen	4,14	4
Sachsen - Anhalt	2,33	4
Schleswig - Holstein	2,83	4
Thüringen	2,23	4

**Quadro 9 - Divisão dos representantes na Câmara Alta**

Fonte: Adaptado do Parlamento Alemão (2011).

Verificamos em nossa pesquisa que essa Câmara Alta é representada sempre pelo *Minister Präsident* (Governador de cada Estado) mais os *Mitglieder Länder* (deputados estaduais) indicados por cada partido representados nos respectivos parlamentos estaduais. Conforme entrevista com a Senhora Annegret Kramp-Karrenbauer (Candidata a Governadora do Saarland em fevereiro de 2011 e eleita em abril de 2011) disse que “somos os representantes das bases locais”. Essa entrevista foi conseguida por intermédio do Prefeito de Tholey que me levou até o local da reunião no município vizinho em Eppelborn, e registre-se a simplicidade com que ela me presenteou com uma cópia da Constituição Alemã ao dizer “*Möge der Ratshelfer Ihnen eis ständiger Begleiter bei Ihrer Arbeit in Ihrer Heimatkommune*

*sein*” (Pode vos servir de companheiro constante em seu trabalho como ajudante na sua comunidade de origem).

Assim foi perceptível a existência de diferenças entre os dois Estados abordados, porém algumas inferências têm relação direta com o sistema político adotado na Alemanha que é o “Parlamentarismo” com participação do regime “democrático representativo” preconizado por Habermas (2009, p. 70-76).

Na sequência, apresentamos um quadro que mostra as principais funções exercidas em cada Poder.

PODER	FUNÇÕES
LEGISLATIVO	É função precípua do <i>Bundestag</i> (Parlamento Federal) criar e aprovar leis, bem como fiscalizar os atos do Poder Executivo
EXECUTIVO	É função precípua exercer a administração pública no cumprimento às leis, podendo não homologar as leis aprovadas desde que fundamentadas em base sustentada pelo <i>Bundesrat</i> (Parlamento Consultivo)
JUDICIÁRIO	É função precípua a aplicação das leis garantindo a proteção do direito solicitado por quem entender seu direito atingido pelo litígio (conflito) de interesses. Em cada <i>LandesKreise</i> (micro região estadual) há escritório judiciário ( <i>JuristenBüro</i> ), bastando apresentação de identidade e comprovante de endereço.

**Quadro 10 - Resumo das funções dos Poderes Organizados no Estado alemão**

Fonte: Adaptado da Constituição Federal de 1949 e alterações de 2006.

Ao compararmos as funções de cada Poder nos Estados brasileiro (ver Quadro 6) e alemão (ver Quadro 8), notamos que a principal diferença está no Poder Legislativo. No Brasil, esse Poder é responsável pela aprovação das Leis, já na Alemanha sua responsabilidade é de criar as Leis. Na similitude, está a fiscalização sobre o Poder Executivo. No Poder Executivo, a diferença está em que, no Brasil, esse Poder cria os projetos de Lei, ao passo que, na Alemanha, isso não é de sua responsabilidade. A semelhança desse Poder em ambos os países está na homologação das Leis. Por último, verificamos que, no Poder Judiciário, a principal diferença, está na existência do Juizado Especial para os militares no Brasil, enquanto na Alemanha não há essa distinção entre civis e militares. Os poderes judiciários de ambos os países assemelham-se na existência da Promotoria Pública brasileira, comparada aos Escritórios Judiciários locais alemães. Ambos os órgãos estão disponíveis aos cidadãos que se sentirem lesados em seus direitos.

Depois de discutidas e analisadas algumas peculiaridades organizativas do Estado, em que identificamos em ambos os países a “democracia representativa”, propomos, no capítulo seguinte, a discussão sobre como a sociedade organiza-se em sua esfera política e social. Nesse sentido, serão apresentados elementos da dialética democrática no processo da construção da política pública com foco na ação social.

#### **4 ESFERA POLÍTICA E A BASE SOCIAL – DIALÉTICA DEMOCRÁTICA E CANAIS DE COMUNICAÇÃO**

Neste capítulo, abordamos a dialética democrática entre a sociedade política e a sociedade civil, como forma de demonstração da dialogicidade entre os elementos da esfera política e a base social. Procuramos compreender as instituições políticas e interesses das elites no espaço de discussão sobre a ação social, contemplando a reflexividade dela nos sujeitos individuais. Por isso, destacamos os sujeitos individuais nas relações sociais a partir da sua participação no processo da ação social em que ponderamos ser esse processo o campo de jogo em que os atores envolvidos absorveram o *déficit* habitacional como elemento para a construção da política pública.

O imbricamento da dialética democrática veio acompanhado de disputas e jogo de forças, haja vista que, em Dois Irmãos, foi quebrada em 1988 a hegemonia de interesses partidários que se mantinham no poder desde sua emancipação política ocorrida em 1959. No entanto, uma das peças do pano de fundo foi a construção da política pública de habitação como elemento norteador de transformação do espaço geográfico local, a cidade desejada, em que a proposta de campanha eleitoral dizia “coragem para mudar”.

Partimos dessas concepções e discutimos os espaços públicos que, de um lado, apresentam a esfera política e, de outro, a representação da base social em que compreendemos que os conselhos gestores são os campos de interlocução e articulação. Conforme Rabelo e Bernardes (2004, p. 9), é “o campo dialógico que exige em primeiro lugar a construção de um ator coletivo e em segundo lugar o consenso, pautado na competência discursiva e comportamento de valores éticos”. A partir dessa constatação identificamos a pressão e/ou interesses pelo espaço público por via participativa.

Seguindo a visão de Rabelo e Bernardes (2004, p. 10), a forma de participação dá-se em dois momentos: no primeiro, perpassa pela “mediação de concentração e centralização do poder”, e, no segundo, perpassa pelo “exercício do aprender e exercitar a cidadania”. Em face disso, as organizações da sociedade civil desenvolvem importante papel na formação à participação democrática.

Na proposição teórico-metodológica, segundo Becker (2003, p. 80) “a política, enquanto esfera-espaco mediador só pode aparecer como síntese de uma unidade dialética entre aparência e essência, entre economia e sociedade, entre a vida e a coisa”. Nessa constatação, afirma ainda o autor, “é que se pode ter a esfera política como momento de ‘integração dos opostos’, da ‘unidade do diverso’ e da complementaridade entre movimentos”. Assim, a política é necessária para a realização e transformação histórica.

No contexto da dialogicidade estabelecida no nosso estudo, houve uma tendência, conforme preconizado por Habermas (1984, p. 212), em torno da “discussão nas esferas públicas, que no passado era da assembleia parlamentar [...] passa agora para um carácter plebiscitário”. Afirma ainda que os meios de “comunicação de massa” passaram a exercer papel determinante na “difusão” da “opinião pública de interesse geral” (HABERMAS, 1984, p. 228). Sob esse aspecto, apontamos que o gestor eleito em 1988 não teve maioria de vereadores eleitos na Câmara Municipal e “isso dificultou nosso diálogo inicial com o poder legislativo” (ENTREVISTADO 1). Questionamos então, como encontrou alternativas para equacionar as diferenças ideológicas, partidárias e de interesses com o legislativo?

No primeiro dia após assumirmos o poder, chamamos a imprensa local e solicitamos o apoio para divulgarmos a nossa intenção de governo. Nossos apoiadores, do partido, distribuíram o jornal de casa em casa e foi aí que percebemos que o povo estava do nosso lado, inclusive aqueles que votaram contra a gente ficaram divididos, uns nos recebiam bem outros nem o jornal aceitaram. Mas isso nos deu fôlego de opinião do povo (ENTREVISTADO 1).

Analisando a citação, notamos que, no campo empírico do gestor, há presença evidente das duas esferas citadas por Habermas (1984) “a assembleia parlamentar e a plebiscitária”, pois “logo ali adiante também criamos a hora do trabalhador e qualquer cidadão do município podia marcar horário e vir conversar com o prefeito. Isto nos deu muito sentimento do que o povo queria” (ENTREVISTADO 2). Assim tomamos como fundamento a teoria habermasiana de que a opinião pública delinea sobre a racionalidade de interesses privados e privilegiados, usando da publicidade para o despoite de interesses e empoderamento de classes.

#### 4.1 FORÇA DO PODER DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E ELITE – ESPAÇOS DE DISCUSSÃO E REFLEXIVIDADE DA AÇÃO SOCIAL

Sob a visão do poder, o homem ocupa um “*status* social” o que, para Habermas (1984, p. 20), é a “posição social” ocupada na esfera pública “hierarquizada”. Considerando esse pressuposto, as comunidades empoderaram-se nas instituições políticas e na elite como elementos da força do poder, tendo na sociedade civil organizada os agentes transformadores, desde a forma mais singela de organização às mais complexas, das associações de bairros às organizações públicas. Isso foi perceptível no nosso campo de estudo, pois, no ano de 1989, foi criada a primeira sede de associação de moradores do Bairro São João, reivindicação da comunidade em decorrência da construção do primeiro lote de casas populares denominado de “Vida Nova”.

Assim, entendemos que “a pressão da massa trabalhadora operária em nossos bairros nos cobraria respostas e São João era um Bairro que explodiu, todos os dias tinha gente nova. Nosso medo era quem são essas pessoas?” (ETREVISTADO 1). Nessa passagem, percebemos que os sujeitos individuais, no caso citado “massa trabalhadora operária”, possuem poderes, intrínsecos e extrínsecos, formas de gestão próprias, dotadas de capacidade transformadora da vida econômica, política e social das comunidades. No caso específico do município de Dois Irmãos, como já apontamos no Capítulo II, essa comunidade ocupou o quarto município exportador de calçados no Brasil, sendo essa atividade econômica absorvedora de intensa quantidade de mão de obra<sup>9</sup>, no último quintil do século passado.

Algumas questões estão relacionadas ao desenvolvimento, ao crescimento, tais como as desigualdades econômicas e as diferenças sociais. Questões em que o cidadão depara-se diante da incógnita que parece indissolúvel, no entanto, existem possibilidades de manifestação do poder nos espaços que, conforme Libanio (2001), são físicos, abstratos e virtuais. Seguindo a visão do autor, essa converge com

---

<sup>9</sup> A mão de obra no setor coureiro calçadista cedeu espaço para avançadas tecnologias em máquinas e equipamentos (às vezes importadas) no final do século passado e início do século atual, desocupando significativa parcela da população operária [...]. O setor também perdeu espaço para outros Estados, especialmente o Nordeste brasileiro, em que a mão de obra é mais barata [...] (STAUDT, 2006).

lógica proposta por Dowbor (1995) em que as instituições políticas em nível Federal, Estadual e Municipal podem recuperar o espaço do cidadão, o espaço vivo e democrático, o sentimento de comum unidade e, então, resgatar o chamado poder local, a força municipal.

É no poder local, através de ações básicas de participação comunitária, planejamento e gestão municipal, que se encontra a veia do ordenamento social, político e econômico. O resultado do empenho global permite apontar mudanças na cultura econômica, política e social, modificando a relação do poder dos cidadãos comuns com os órgãos públicos que, em boa medida, está concentrado nas instituições políticas partidárias e de elite. Neste sentido, Santos (1996, p. 197) aponta que:

Os lugares se distinguiram pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos. Essa rentabilidade é maior ou menor, em virtudes das condições locais de ordem técnica (equipamentos, infraestrutura, acessibilidade) e organizacional (leis locais, impostos, relações trabalhistas, tradição laboral, entre outras).

O crescimento, o progresso, a industrialização e a tecnologia, na visão de Santos (1996), não devem vir à custa do empobrecimento de muitos ou da exploração incondicional dos recursos naturais e da degradação do meio ambiente. Existem maneiras menos depredativas de se fazer esta transição. O homem, como ser criador da máquina, tem a capacidade de transformar a sociedade primitiva, em uma sociedade moderna, automatizada e futurista, sem imposição desmedida da força do poder galgado no avanço tecnológico. É necessário repensar os conceitos de modernidade, industrialização e progresso.

Em relação ao poder nas instituições políticas, citamos os partidos políticos, que, com a redemocratização do País, na década de 1980, mesmo que de forma indireta, elegeram o primeiro presidente civil, pós-regime militar de 1964 a 1984, conforme mencionamos no Capítulo III, sendo esse do PMDB. Tancredo de Almeida Neves faleceu antes de assumir o poder, e, em seu lugar, assumiu José Ribamar de Araújo Costa (José Sarney), igualmente do PMDB. Esse momento político desencadeou um efeito dominó na vida política dos Estados. Na eleição de 1986, dos 23 estados, 22 eram filiados ao mesmo partido, sendo apenas Sergipe do PFL.

Esse evento teve como pano de fundo o “Plano Cruzado” instituído no governo Sarney.

Perguntamos ao gestor responsável pela implantação da política pública de habitação em Dois Irmãos o que o levou a ingressar na vida política, pois ele era uma pessoa da elite, haja vista ser acionista majoritário da maior indústria calçadista local, a qual também era uma das dez maiores exportadoras de calçados do País. Afirmou que “Sentimos na nossa gente que algo precisava ser feito pelos trabalhadores para acalmar os ânimos” (ENTREVISTADO 1).

Analisamos essa fala, e percebemos que havia naquela época, em nível nacional, um forte tensionamento entre as classes patronais e sindicais, especialmente nos grandes centros como São Paulo. A região do ABC paulista concentrava a força do sindicato dos metalúrgicos, bem como a Central Única dos Trabalhadores, presente em todos os recantos do País. E isso não foi menos importante na região do Vale dos Sinos com forte concentração das indústrias calçadistas, em que apareceu significativamente a fricção tensional entre patrão e empregado. Pode ter sido então uma estratégia o ingresso no campo político, assim como também o fizeram os representantes sindicais.

A distância entre o rico e o pobre avança em termos globais, conforme Santos (1996), tanto em nível local quanto nacional ou internacional. Em uma mesma cidade, como Rio de Janeiro, Fortaleza, Nova York, Los Angeles, entre tantos outros locais, é possível visualizar os dois mundos, por exemplo: de um lado, constroem-se cercas, muros, protegendo-se da pobreza e da criminalidade; do outro lado, formam-se bolsões de miséria, ocorrem assassinatos, prostituições; faltam energia elétrica, escolas, moradias, esgotamento básico; e, o alimento é o resto, as migalhas da riqueza, o submundo, as vítimas da ganância econômica. Por causa desses fatores, tomamos a afirmação de Santos (1996, p. 203) que “nas cidades, a produção não é mais a ação do trabalhador sobre a natureza, mas do trabalho sobre o trabalho”. De fato, esse é o mundo insensível e dividido. Essa afirmação é apresentada na lógica de Polanyi (2000, p. 23) que diz que a sociedade necessita proteger-se “da devastação [...] de um sistema incontrolado, a economia de mercado”. Nesse sentido, o autor demonstra que a economia fica ao livre arbítrio do mercado capitalista autorregulável dos interesses da elite.

Verificamos que, no nosso campo de estudo, houve crescimento e concentração urbana de famílias oriundas de diversas regiões do estado e inclusive de outros estados, atraídas pela prosperidade das indústrias calçadistas. Esse fato promoveu a construção de loteamentos particulares em diversos bairros em que proprietários de empresas imobiliárias adquiriam terras e promoviam a venda de lotes, como exemplificado anteriormente. Isso promoveu três efeitos: o primeiro concentrou a terra nas mãos de proprietários de imobiliárias e outros detentores do capital financeiro; o segundo tornou a terra urbana um recurso especulativo; e, o terceiro provocou a escassez de imóveis com benfeitoria habitacional. Nesse cenário questionamos: Como o “trabalhador da massa operária” consegue lidar com a falta de moradia tendo diante de si esta adversidade empoderada?

Como forma de demonstrar o poder elitizado, citamos a terra, recurso subutilizado e concentrado, em boa parte em mãos de poucos, conforme Libanio (2001), tanto no campo quanto na cidade. Como forma de divisão igualitária entre detentores do capital e os trabalhadores, entre aqueles que possuem a terra como reserva de valor e aqueles que fazem da terra o seu sustento, há a necessidade do reordenamento territorial proposto por Santos (2008) que é uma das formas de amenizar o problema da divisão social e a estagnação do solo, bem como o imobilismo do poder instituído.

Este cenário traz certa impotencialidade para os sujeitos individuais, pois a realidade pode ser vista a olhos nus. Basta olhar o entorno (LUHMANN, 2002), e acompanhar noticiários informativos para a constatação da veracidade dos fatos. Nessa linha, Dowbor (1995, p. 20) sugere que para “eliminar as mazelas sociais deve-se elevar aos municípios algumas ações que exigem um ordenamento de médio e longo prazo” e, acima de tudo, uma visão geral da situação conjuntural, e “não se deve aguardar a solidariedade do governo central” para dar início ao processo de mudança. Dessa forma a sociedade define e decide o seu destino, constrói a sua transformação, conduz os movimentos e tem condições de democratizar-se. Nessa mesma direção, Becker (2003, p. 83) diz que:

Não é nenhuma aberração supor que o estado de desenvolvimento de uma determinada comunidade emerge da criatividade, para “fazer novas combinações”, e da capacidade de articulação dos seus agentes sociais, econômicos e políticos em torno de um processo de desenvolvimento

(sócio-ambiental) regionalizado, próprio e específico, portanto diferenciado e diferenciador dos seus singulares.

Isto posto, destacamos que a participação da comunidade na gestão pública e o encaminhamento de assuntos ao espaço público local para a discussão e o debate não asseguram o equilíbrio e a igualdade de força e poder necessários ao progresso e à democracia nas comunidades, porém serve como forma de renovação do exercício da cidadania participativa da comunidade. Essa aproximação entre o poder de decisão e as pessoas que se beneficiam da ação, traz resultados diretos para toda a comunidade. Porém, isso depende da maneira pela qual são conduzidos os trabalhos, ou seja, a política local, e, nesse sentido, Putnam (1996, p. 102) ensina que a “comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos [...]”. Para que isso aconteça, como forma de gestão democrática e participativa, é necessário que se transformem as relações entre as instituições políticas, a elite e os sujeitos individuais. Assim, no estudo específico de Dois irmãos, foi percebido que, dessas relações sociais, emergiu o projeto de construção da política pública habitacional, constituindo-se uma ação social.

Na contextualização da ação social, historicamente, os estudos passaram por uma linha de tempo, em que algumas áreas do conhecimento antecederam a outras, destacamos a Antropologia<sup>10</sup> como a primeira ciência pura e natural da ação humana. Posteriormente, a humanidade passou pelo período dos conhecimentos da filosofia, da psicologia e dos estudos da religião. No entanto, nossa discussão pautou-se na ação do homem no campo sociológico, nas diferentes formas de manifestação, interpretação e ação óptica da lógica social. Nesse sentido, Bourdieu (1983) aborda os campos científicos<sup>11</sup>, como fontes da aplicação dos estudos

---

<sup>10</sup> Na dimensão da cultura, do clima, das crenças e dos ideais (PRITCHARD, 1999), a realidade é compreendida como ambiente físico de um povo e os seus indivíduos em suas inter-relações. “O problema fundamental é, pois, o da relação entre um indivíduo e o grupo, ou, mais exatamente, entre um certo tipo de indivíduos e certas exigências do grupo” (LÉVI-STRAUSS, 1967, p. 209). E, Pritchard (1999, p.30) abordou a sociedade sob dois aspectos: “[...] a natureza da sociedade e o seu princípio. A natureza é o que a faz ser o que ela é, e o princípio é o que a faz funcionar. Uma é a sua estrutura particular e a outra as paixões humanas que a põem em marcha. Assim distinguia Montesquieu entre uma estrutura social e o sistema de valores que nela operam”.

<sup>11</sup> Bourdieu (1983) define campos como os conflitos sociais pela legitimidade de força relativa, os conflitos intelectuais no campo científico de estratificação intelectual e poder na ciência, sendo que esses campos definem-se pelos seus objetivos específicos da estrutura particular a partir das atividades das pessoas, o que gera novo “*habitus*” de vida ou cultura de um povo. Nesse sentido,

sociológicos que, por vezes, eram estigmatizados, porém servem para a ciência como a matéria-prima à compreensão e apreensão do conhecimento da ação social.

Nesse sentido, perguntamo-nos: Seria a política pública de habitação popular de Dois Irmãos possível de ser definida como uma ação social? Os partícipes construtores dessa política pública são atores sociais? E qual a reflexividade (causa-efeito) da ação social nos sujeitos individuais? Para a elucidação da política pública da habitação como uma ação social, pautamo-la em três eixos.

No primeiro eixo, Marx (1982) apresenta o sujeito numa contradição naturalizada, pautado na consciência de pertença, alienado às condições do sistema<sup>12</sup>. Nesse sistema, o sujeito está para a militância, passando para a ação da participação, ficando encoberto, mas na passagem para as transformações sociais. A lógica está na ação classificada<sup>13</sup> e reduz a contradição diante do sistema.

Para Durkheim (1968b), o segundo eixo traz o sujeito na integração social, partindo do pressuposto de que o indivíduo só aparece no coletivo, sendo essa a ordem social em que ele adquire conhecimento na socialização, retornando a si próprio a reflexividade da coletividade. Nessa linha, a ação social precede ao indivíduo e ele está na subjetividade<sup>14</sup>.

O terceiro eixo apresenta a visão de Weber (1968) em que há a abstração racionalizada da ação da sociedade. A ação social é definida pela maneira como os sujeitos individuais se relacionam na coletividade. Nessa lógica, o indivíduo surge como a precedência da sociedade e, no campo científico, há, na concepção desse autor, a ontologia de dois mundos: de um lado o natural<sup>15</sup> e, de outro, o social<sup>16</sup>.

Partindo-se desses pressupostos no contexto da ação, segue-se a visão de Weber (1983, p. 73-75) que afirma que “nem toda a ação pode ser considerada uma

---

entende que “campos e *habitus*” são similares, pondo os atores e agentes a agir na ascendência e transcendência dos campos para o “capital social, capital próprio e capital cultural”.

<sup>12</sup> No contexto, Marx refere-se ao sistema capitalista e às condicionantes históricas da cultura e da ciência estão atreladas ao caráter classista como *praxis* da alienação.

<sup>13</sup> Essa ação está no indivíduo vinculado a certa ordem de classe, situação de classe, interesse de classe e/ou luta de classe.

<sup>14</sup> Para Durkheim, um fato é sociológico quando ele não está jurisdicionado, portanto, o cientista distancia-se do fato para considerar a intersubjetividade do indivíduo, logo o fato social está na exterioridade do sujeito.

<sup>15</sup> O “mundo natural” traria a possibilidade da compreensão da ação do indivíduo a partir de seus valores e interesses.

<sup>16</sup> Valores e interesses individuais não são possíveis de serem hierarquizados no “mundo social”, sendo possível alcançar um conhecimento objetivo, portanto com valor científico pela neutralização axiológica do senso comum.

ação social”. No entendimento do autor, “há quatro premissas a serem observados para a conceituação da ação social”, tais como:

- a) a ação social orienta-se pela ação dos outros num passado, presente ou futuro. “Os outros podem ser individualizados e conhecidos, ou uma pluralidade de indivíduos indeterminados e completamente desconhecidos”. A ação está na perspectiva futura, no sentido da troca, que requer negociação (termo que será aprofundado mais adiante com abordagem da cultura em Geert Hofstede<sup>17</sup>);
- b) nem sempre a ação é atribuída por componentes exógenos, na “expectativa de determinadas reações de objetos materiais”. Nesse sentido, a “conduta” está no “íntimo” do indivíduo passando a ação social para as perspectivas do “consumo” orientadas na satisfação das necessidades futuras;
- c) não é suficiente uma ação apresentar dois polos apenas, isso se caracterizaria “causal”, pois lhe falta para ser ação social a “inferência de uma terceira força” na perspectiva de caracterização social do contato com os elementos da “ação, reação e reflexão” (esses pontos foram aprofundados mais adiante em Schütz (1974) e Mead (1982)); e,
- d) a ação “homogênea” diante de um “evento” está codeterminada por uma “reação de massa”, no sentido do fluir natural do público relativo ao fato em curso.

Diante dessas premissas da “definição da ação, como ação social”, no entendimento de Weber (1983, p. 75-76) aparece o poder na ação: racional no que respeita aos fins<sup>18</sup>; racional no que respeita aos valores<sup>19</sup>; afetiva<sup>20</sup>; e, tradicional<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Seus argumentos são baseados na pesquisa que realizou entre os anos de 1968 e 1972. Em seu estudo empírico, coletou dados sobre os valores e atitudes de uma grande corporação, a IBM, atuante em mais de cinquenta países. A partir das respostas obtidas de cada empregado, Hofstede agregou uma pontuação a cada país e, posteriormente, analisou as diferenças existentes (KEEGAN; GREEN, 2003), o antropólogo americano pautou sua pesquisa na cultura da negociação em cinco “dimensões” básicas, no contexto da empresa IBM, com o objetivo da verificação das influências da cultura da ação na negociação; a amostra da pesquisa teve 116 mil participantes em todos os continentes.

<sup>18</sup> Ação orientada para fins possíveis, que estão na concorrência de si mediante valores atribuídos, pondo a efetiva ação da decisão nos desejos subjetivos numa escala orientada, que só são respeitados por “ordens” ou “exigências”.

<sup>19</sup> Essa ação é determinada na conduta do indivíduo na sua própria consciência acompanhada de “valores herdados”. Estes valores são: “ético, estético, religioso, entre outros”.

<sup>20</sup> Nessa ação há a presença “emotiva” do sujeito, em que a linha de fronteira é o sentimento com a

Dessa forma entendemos que a “ação só é social se for estratificada, associada à valores, orientada para uma ação fim com relação assentada na probabilidade esperada, e ainda com mínimo de reciprocidade bilateral” (WEBER 1983, p. 78). Nesse sentido, abstraímos do autor os atores sociais como “agentes”, aos sujeitos individuais a “solidariedade”, os conselhos como “comunicação recíproca”, na possibilidade da relação multilateral, subtraída a unilateralidade.

Na multilateralidade, identificamos a existência de relações sociais em que a ação identifica-se com o ator, haja vista que os sujeitos individuais às vezes agem fora das organizações e, nesse ponto, é que, segundo Weber (1983), a ação está fora dela (da organização), e isso pode não ser percebido pelo próprio ator, o que é vinculado à situação de interesses. Neste sentido, percebemos que a política pública implantada em Dois Irmãos teve também manifestação adversa, conforme apontou o representante da classe do comércio:

Eu não acho correto que pessoas que estão há pouco tempo em nossa cidade ganhem casa, porque não fizeram nada aqui para melhorar, gente nossa não tem casa assim e daí vem esses de fora, se ao menos pagassem as contas direitinho, mas ficam devendo pra gente no comércio [...]. Essas pessoas não tem jeito, esculhambaram com nossa ordem, não tem cultura, são relaxados, mas não dá para falar muito eles encaram [...] (ENTREVISTADO 5).

Verificando-se a fala do entrevistado, citamos dois momentos: no primeiro, infere-se que o modelo da Habitação Popular é regido por pré-requisitos básicos da Lei 837/89, de Dois Irmãos/RS, cujo Art. 4.º determina que o Núcleo Habitacional, autorizado por essa lei, destinar-se-á exclusivamente à residência de pessoas que preencham os seguintes requisitos:

I – estejam residindo no território municipal há mais de 1 (um) ano;

II – tenham renda familiar mensal de 0 a 5 salários mínimos;

III – trabalhem regularmente, como empregados, com Carteira Profissional devidamente anotada, ou como autônomos, possuindo Alvará de Licença para localização e/ou funcionamento;

IV – não possuam outro imóvel no território nacional;

---

manifestação pela descarga consciente.

<sup>21</sup> Na fronteira da ação tradicional, está a propriedade do reagir habitual, com vinculações às ações cotidianas entranhadas aos costumes.

V – possuam família regularmente constituída, nos moldes aceitos pelo artigo 226, § 3.º e 4.º da Constituição Federal, de outubro de 1988.

No segundo momento, tomamos a visão de Weber (1968, p. 211-217), em que os interesses dos participantes de uma ação, por vezes, não têm relação com o alcance do poder do Estado, mas no sentido do poder econômico como condição de luta por “honras sociais”. Partindo-se dessas honras sociais, podemos alicerçar-nos na oportunidade de mercado para a negociação<sup>22</sup> da “ação de classe” como um dado da sociedade<sup>23</sup>. Em consequência desses fatos, na ação e negociação é que se apresentam os espaços públicos e as políticas públicas. Eles são ambientes caracterizados como o *locus* em que a sociedade se manifesta e comunica-se numa visão habermasiana. Nesse horizonte, o homem ocupa um “*status social*” o que, para Habermas (1984, p. 20), é a “posição social” ocupada na esfera “hierarquizada” de meios organizativos da sociedade, conforme propusemos no título deste tópico, a força do poder nas instituições políticas e elites.

Verificamos ainda que, na expressão usada pelo Entrevistado 5, “Essas pessoas não têm jeito, esculhambaram com nossa ordem, não têm cultura [...]”. Nessa fala, percebemos a dificuldade de aceitação das pessoas que escolheram Dois Irmãos para trabalhar e morar, haja vista que várias famílias que saíram dessa cidade, foram para outras regiões do interior do estado do Rio Grande do Sul e inclusive outros Estados. Ressaltamos, ainda, que herdeiros desses emigrantes retornaram a essa terra atraídos pelo emprego ofertado pelas indústrias calçadistas (VIER, 1999). Observamos nessa lógica migratória que há diversificação da raça e outros costumes, e novas culturas são incorporadas na vida dos sujeitos individuais.

Acrescentamos que essa posição firmada pelo Entrevistado 5 corrobora o pensamento weberiano, em que o indivíduo ocupa-se de “honras sociais” no “meio ambiente do sistema<sup>24</sup>”. Nessa perspectiva, o autor cita a “racionalidade material do homem”, ou seja, a unicidade “homem-sociedade”, movido por necessidades e

---

<sup>22</sup> No texto de Weber encontra-se o termo *Wirtschaft*, ao que ele atribui o sentido “situacional de mercado”, em que as classes postas estão numa permanente luta - relação de credor e devedor, sendo essa relação contínua e descontínua que é a base situacional da classe social, ora mais ou menos força de poder.

<sup>23</sup> Sociedade para Weber é o *Gesellschaft*, ao que atribui a formação das classes sociais que, dependendo do seu grau de interesse, emite “ação comunitária” que, dependendo das condições culturais gerais, alcançam níveis aceitos que determinam impactos na propriedade e na estrutura econômica.

<sup>24</sup> “*Umwelt*”.

desejos materiais, os quais exigem limites nas relações deste para com o meio e sob essa perspectiva resulta a “redefinição da própria racionalidade sistêmica<sup>25</sup>” (WEBER, 1983). Entendemos inclusive que seja manifestação de posição marginal.

No nosso entendimento, a política pública de habitação, trilhou os espaços públicos de discussão, como a possibilidade de identificação dos sujeitos individuais na inserção do “espaço e tempo” em que identificamos a “realidade social do sujeito” (HABERMAS, 1997i, p. 38-39). Ainda, segundo o autor, o sujeito está na “subjetividade” das pretensões coordenadas por ações de interação e interligação dos atores envolvidos. Nesse sentido, reforçamos que o estudo traz a política pública da habitação popular como elemento central da ação social sugerida por Weber (1983), a qual envolve três atores: o município<sup>26</sup>, a sociedade civil organizada e sociedade estratificada.

No “relacionamento entre atores sociais” na sociedade civil, conforme Ruscheinsky (1999, p. 92-93), apresenta a “idéia de sujeito político”. O mesmo autor afirma que “o dilema está no debate dos novos paradigmas da tradição sociológica: busca da identidade, autonomia, condicionamentos históricos, reconstrução, consciência social e espaços societais”. Seguindo na linha “relacionamento de atores sociais”, a comunicação é fator relevante, em que Luhmann (2001, p. 42-43) afirma haver problemas a serem superados na improbabilidade de comunicação, citando três formas, tais como:

É improvável que alguém compreenda o que o outro quer dizer, tendo em conta o isolamento e a individualização da consciência. É improvável que uma comunicação chegue a mais pessoas do que as que se encontram presentes numa situação dada. [...] obter o resultado desejado. Nem sequer o fato de que uma comunicação tenha sido entendida garante que tenha sido também aceite.

Acrescenta-se que a ação transpassa o modelo organicista que, por vezes, está dado pela ordem ou norma<sup>27</sup>, regras (LUHMANN, 2001). Nessa linha de

---

<sup>25</sup> “*systemrationalität*”.

<sup>26</sup> Conforme Weber, o Estado (município) não pode ser tido como ator, porém, na medida em que ele delega poderes de ação e representação, que, no entendimento do estudo, verificamos que houve delegação deliberativa ao Conselho Municipal da Habitação concernente à política habitacional, ele passou a ter características de ator.

<sup>27</sup> Cabe ao Estado criar as normas reguladoras da instituição das políticas públicas que, no caso do objeto de estudo, foi criado pela Lei 837/89.

reflexão, Habermas (1997i) tem sua visão corroborada por Luhmann (2001) quando afirma que “o homem passa a ser considerado um organismo social e torna-se exterior ao sistema organicista”. Nessa perspectiva, os sujeitos individuais podem ser considerados externos ao sistema, mas, pela sua representação, eles tornam-se um ator social, efeito do sistema.

Verificando-se os ditames da Lei 837/89, ela apresenta o terceiro elemento determinante para que a ação seja social, a “estratificação”, conforme preconizado por Weber (1983). Constata-se ainda, que o homem, na concepção de sociedade, está organizado em diversos espaços. Esses espaços, na visão de Habermas (1997ii, p. 92-93), são “esfera pública”, definidos como “uma rede adequada de comunicações enfeixadas e manifestadas em espaços sociais”. Nesse contexto, os espaços públicos são as portas de entrada das demandas sociais, consequência da força do poder.

Espaços públicos, conforme Putnam (2000) são os locais de manifestação da cultura política como fator reflexivo do desenvolvimento político, social e econômico. O autor afirma ainda que aspectos culturais são relevantes para compreensão do desenvolvimento de uma nação, região ou comunidade. Destacamos a importância dada pelo autor à participação da sociedade civil italiana ocorrida nos espaços públicos, sendo ela determinante para o processo da ação social.

Seguindo os pressupostos de Putnam (2000) sobre espaços públicos, além do sentido físico, eles podem ser exemplificados na realidade brasileira, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), modelo utilizado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul<sup>28</sup>, através da consulta popular; o Orçamento Participativo, que é um modelo utilizado por municípios governados por gestores do Partido dos Trabalhadores; as Assembleias Públicas e Audiências Públicas, que são utilizadas eventualmente na validação de projetos com recursos federais; os próprios Conselhos Federais, Estaduais e Municipais que, por vezes, são consultivos e, até mesmo, deliberativos e que têm representatividade de classes sociais. Ressalta-se que esses mecanismos e ferramentas serão abordados em um tópico específico neste estudo, no Capítulo V.

---

<sup>28</sup> Informações extraídas do site da FEE - RS.

Em consonância aos tipos de espaços públicos citados no parágrafo anterior, o modelo adotado pela municipalidade de Dois Irmãos - RS foi o Conselho Municipal da Habitação, criado pela Lei 1363/95, conforme segue:

Art. 1.º - Fica instituído o Conselho Municipal de Habitação, com caráter deliberativo e com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas da área social referentes à habitação, saneamento básico, de promoção humana e outros, além de gerir o Fundo Municipal de Habitação criado pela Lei nº. 1.344, de 30 de agosto de 1995.

Nota-se pela citação, que ao conselho da habitação é delegado, pela gestão administrativa municipal, a autonomia sobre algumas questões centrais que envolvem os atores sociais. Por isso, ressaltamos a relevância da participação tripartite dos membros (atores) representativos, conforme o Art. 2.º esta representação é constituída por 7 (sete) membros, a saber:

- I – 3 (três) representantes do Executivo;
- II – 1 (um) representante do Legislativo;
- III – 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria do Calçado;
- IV – 1 (um) representante do Sindicato Patronal da Indústria e Comércio;
- V – 1 (um) representante das Associações de Bairros.

Constata-se, pela composição do Conselho Municipal da Habitação, que há a representação das classes sociais da sociedade civil organizada, conforme demonstrado por Putnam (2000), e, ainda, o Estado (representantes designados pelo executivo municipal) é o terceiro elemento representativo conforme indicado por Weber (1968), contemplando essa política pública como ação social. Isso posto, entendemos que os modelos de espaços públicos citados anteriormente servem de filtros, comportas da pressão social para as necessidades endógenas e exógenas dos sujeitos individuais para a construção das políticas públicas, na perspectiva da ação social. Sob esses aspectos é que defendemos a habitação popular como uma ação que proporciona o movimento da reação e da reflexividade dos sujeitos individuais, pois:

Quando criamos essa política da habitação, pensamos em dar condições melhores de vida para estas famílias, porque o aluguel levava o salário do homem, trabalhador, todos os dias vinham lá [na Prefeitura] pedir coisas. Nas reuniões de Bairros, percebemos que a construção de casas era uma necessidade muito grande, eram mães com crianças de colo pedindo nossa ajuda, tínhamos os ranchos para famílias carentes, mas isso era pouco. Então convidamos eles para participar das reuniões, e a reclamação era forte sobre o preço do aluguel [...]. Eles vão gastar no nosso comércio, as crianças ficaram alimentadas, vamos ter menos atendimento no posto de saúde. Mas, [...] a casa não foi o suficiente, pediram também mais coisas, escola, ônibus, praças, calçamento, creches também [...] (ENTREVISTADO 3).

Para a compreensão da reação e reflexividade da ação social, é necessário ponderar que isso não é algo fácil, pois há a necessidade da presença sinérgica que combine a ação, como elementos de “circuito endógeno de mútua determinação que não passe pela cultura política” (PUTNAM, 2000). Portanto, a sinergia da ação antepõe-se à cultura política, na visão da cultura da participação à ação social, na reação e a reflexividade do ator/sujeito individual da ação. Assim, apresentamos preliminarmente nesse tópico a cultura na negociação, numa perspectiva da Antropologia, conforme mencionado nas páginas anteriores.

Para o antropólogo Geert Hofstede, a ação participativa, de um lado, parte da cultura que é “a programação coletiva da mente que distingue os membros de uma categoria de pessoas dos de outra” (HOFSTEDE; BOND, 1988, p. 5 *apud* KEEGAN, 2005, p. 59). Nesse sentido, relacionamos a fala do Entrevistado 2 – “gente sem cultura” com a fala do Entrevistado 3 – “convidamos para participar”, que no nosso entendimento pode ser a cultura participativa que é uma variável relevante que pode influenciar o desenvolvimento econômico e o desempenho da ação no contexto social. Por outro lado, a cultura pela natureza humana, na visão de Geertz (1989, p. 19) é a necessidade da compreensão dos “significados” que devem ser interpretados, os quais, às vezes, estão “obscurecidos” e que precisam ser compreendidos por um “ritual ou costume”, que não aparece tão diretamente.

Diferentemente de Geertz (1989), Shalins (1979, p. 194) anteriormente dava a entender que muitas culturas são mais “visíveis e perceptíveis”, quando se refere aos “costumes alimentares e participação de animais na vida do sujeito social”. Entende-se que essa seja uma forma figurativa de entender a cultura. Porém, a cultura subjacente nesses grupos encontra eco no que Geertz (1989, p. 38) denominou como:

Um repertório de conceitos muito gerais [...] integração, racionalização, símbolo, ideologia, *ethos*, revolução, identidade, metáfora, estrutura, ritual, visão do mundo, ator, função, sagrado e naturalmente a própria cultura. O objetivo é tirar grandes conclusões a partir de fatos pequenos, mas densamente entrelaçados, apoiar amplas afirmativas sobre o papel da cultura na construção da vida coletiva empenhando-as exatamente em especificações complexas.

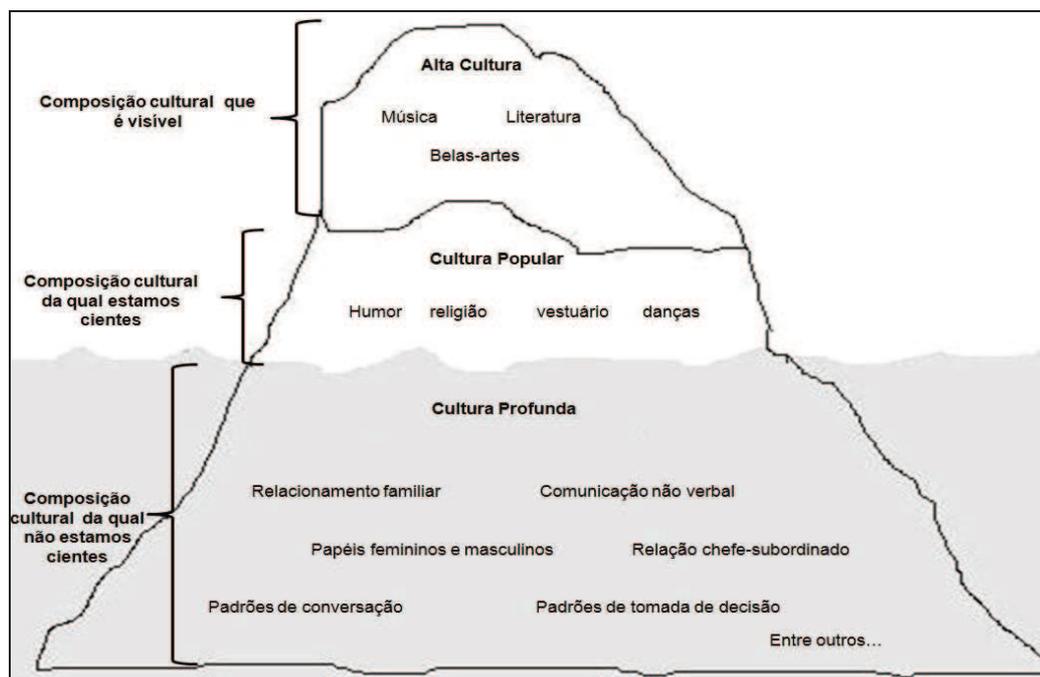
Por causa disso, fica perceptível na vida coletiva a cultura dos sujeitos individuais, considerando a lógica dialética marxiana, relação histórica entre dominante e dominado que não é algo estático. Na fala do Entrevistado 3, percebemos essa dimensão, quando afirmou: “Mas, [...] a casa não foi o suficiente, pediram também mais coisas, escola, ônibus, praças, calçamento, creches também [...]”. Nessa passagem, entendemos que o ator social e os sujeitos individuais estão permanentemente num processo de integração e desintegração, em que o poder troca de lado, ora dominante ora dominado, com desejos entrelaçados na vida coletiva, a reflexividade da ação, em que o efeito impacta na cultura do grupo.

Verificando-se a variável cultura de Hofstede (1988) a partir da proposição das cinco dimensões<sup>29</sup> de seu estudo, e na compreensão da cultura, antropólogos comparam-na a um *iceberg*<sup>30</sup> (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010, p. 102). Na figura 43, a seguir, pode ser vista a cultura sob o conceito de um *iceberg*.

---

<sup>29</sup> Índice de distância do poder; Individualismo; Masculinidade; Índice de aversão à incerteza; e, Orientação de longo prazo.

<sup>30</sup> *Iceberg*: massa de gelo flutuante, sua parte imersa geralmente é sete vezes maior que a emersa (FERREIRA, A., 2009).



**Figura 43 - A cultura como um iceberg**

Fonte: Adaptado de Cavusgil; Knight; Riesenberger (2010, p. 103).

A semelhança entre ambas, a “ação” de Weber e a “cultura” de Hofstede e Geertz, deve-se ao fato de que muitos aspectos não são facilmente visíveis. Nesse conceito, a figura demonstra que a cultura divide-se em três camadas: alta cultura, que é facilmente identificada; a cultura popular, não evidentemente visível, mas dela se tem conhecimento; e, por fim, a cultura profunda, que está submersa e é pouco percebida, pois está no inconsciente do indivíduo (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010). No nosso estudo, entendemos que os sujeitos individuais e os atores sociais, podem estar em qualquer uma das três camadas propostas pelos autores ao mesmo tempo, o que nos difere, segundo Schütz (1974), é a relação que estabelecemos com o outro.

Centramo-nos então na questão cultural, em que Schütz (1974) afirma não haver qualquer grupo social que não irá apresentar diferenças comportamentais individuais, consciência individual, que não reflitam no próprio grupo, porque remete aos níveis de significância da inter-relação dos agentes envolvidos em qualquer processo. Partindo-se desse pressuposto, a realidade cultural da comunidade doisirmonense, objeto deste estudo, atualmente apresenta face múltipla. Isso foi percebido na fala do Entrevistado 5 ao expressar “essa gente sem cultura”, referindo-se aos que vieram “de fora”. Apesar de indicar posição “negativa” foi

perceptível o reconhecimento de possibilidades futuras aos sujeitos individuais, com mudanças e influências além das culturais podem inclusive ser econômicas.

Neste sentido, a ação da “conduta”, do “íntimo”, do “consumo”, segue em parte a cultura que é oculta, porém é vista no comportamento diário, na maneira de vestir-se e na forma de falar, não se resume ao conjunto de condutas, mas está enraizada no indivíduo. É a cultura que possibilita uma interação maior entre os indivíduos do mesmo grupo, com uma intimidade especial, que, muitas vezes, é negada a pessoas de fora (THOMAS; INKSON, 2006). Referindo-nos às percepções dos atores participantes da construção da política pública da habitação, verificamos a resistência às pessoas de fora, como foi verificado na fala do Entrevistado 2: “essa gente que veio de fora”. Em relação aos valores ocultos, exemplificamos os padrões de comunicação, comunicação não verbal, padrões para tomada de decisão, entre outros. Esses fatores são os que mais influenciam em relacionamentos interculturais (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010).

Na possibilidade da hipótese trabalhada nesta pesquisa, aproximando os sujeitos individuais e atores sociais, mediante a participação e emancipação para a construção da política pública, utilizamos a definição de Weber (1983): para que a ação seja uma ação social pressupõe a “inferência de uma terceira força” na perspectiva de caracterização social do contato com os elementos da “ação, reação e reflexão”. Pautamos ainda o liame da reflexividade nos padrões culturais de Hofstede (1988), em que o campo de estudo<sup>31</sup>, a ação da Política Habitacional Popular, influencia (reflexo) no comportamento dos sujeitos individuais e, para isso, utilizamos a visão Schütz (1974) e de Mead (1982).

No âmbito da teoria social, Schütz (1974) ensina que agimos na intersubjetividade e na interação social, no conjunto dos interesses coletivos com propósitos da realização de interesses individuais. Nesse sentido, a relação traz significância à ação, em que os interesses do grupo são possibilidades abertas, e o campo da ação está nos pontos de tensões lógicas da pluralidade de interesses.

Na visão de Mead (1982), o indivíduo está sempre rodeado de reações habituais que, por vezes, o corpo opera na própria experiência envolto nos objetos e objetivos postos pela sociedade, e sua conduta social está implicada nas imagens produzidas pelo corpo. Dessa forma, o corpo pode ser uma comunicação para si

---

<sup>31</sup> Campo de estudo pode ser definido também como objeto de investigação (BOURDIEU, 1983).

mesmo, e o grupo pode produzir movimentos que impactam de formas individuais em seus membros, dando o tom da comunicação no duplo sentido, para si e para os outros.

As pluralidades podem ser objetivos firmes que, na visão weberiana, são ambivalências da sociologia e, em seu contexto, Weber (1968) acentua como perspectivas de compreensão<sup>32</sup> no campo de possibilidades e tipificações da realidade social. Nessa linha, a lógica de Schütz (1974) põe em primeira ordem a experiência do sujeito como a ação e interpretação do mundo real. Nesse sentido, a consciência estaria na vida cotidiana, equidistante da realidade. Sob esta visão, o que importa é a dualidade existente entre o material e o ideal que coloca o indivíduo no campo da reação intersubjetiva da consciência.

Portanto, da dualidade do material e do ideal, interpostos os interesses dos sujeitos individuais, no caso da ação social deste estudo, verificamos a compreensão da dimensão que a ação desperta na vida cotidiana dos sujeitos envolvidos no processo da Política Habitacional Popular, despertando conhecimento cognitivo de realidades diferentes das vivenciadas anteriormente. Percebemos isso na fala dos beneficiários: “tem que continuar lutando para que mais famílias consigam, tenham casa, isso une e muda as vidas, tem que continuar mesmo quem já tem casa [...]” (FALA DOS BENEFICIÁRIOS). Aqui verificamos o sujeito preocupado com o outro, assunto que será abordado mais adiante, no tópico emancipação dos sujeitos individuais – espiritualidade e motivação.

Nessa experiência vivenciada à mão pelos beneficiários da ação, é que, de um lado, Schütz (1974) define a tipificação da ação a partir da sedimentação, do caráter prévio e da historicidade como insumos da definição situacional, em que são propostos projetos para um plano de ação. Conforme a fala dos beneficiários, “continuar lutando, mesmo os que já tem casas”, é um despertar tensionado na consciência individual e coletiva de grupos e classes, trazendo à luz possibilidades abertas aos indivíduos envolvidos no processo da ação.

Por outro lado, Mead (1982, p. 168-169) destaca que a ação opera a “experiência à mão”, ou seja, isso ocorre quando “o sujeito consegue perceber distinta sensação de algo que lhe é posto definitivamente em contato”. Essa é a classe objetiva do *self* que “experimenta as atividades em campos externos”.

---

<sup>32</sup> No sentido original, Weber usou o termo compreender (*Verstehen*).

Conforme o autor, “o organismo”, pessoa, está “rodeado de coisas”, e o sujeito atua com elas, interagindo com o “corpo e o *self*”. O autor ainda afirma que os “objetos que rodeiam o sujeito da ação”, transformam-no em construção e reconstrução, no sentido “morfológico”, agindo na “conduta do indivíduo”, na medida em que ele esteja envolvido em determinada experimentação de grupo.

Nesse sentido, Mead (1982, 191-193) define o *self* como “uma estrutura de atividades” que colocam o *self* em contato com os outros *selves*, que constroem numa pessoa em distinção um “grupo de hábitos”. Na “interatividade com os membros da comunidade”, constituem-se relações que provocam “reações nas atitudes dos outros e do *self*”. Portanto, os participantes desenvolvem-se numa estrutura comum, mas as reações “subjetivas” podem ser distintas.

Os atores partícipes de uma ação apresentam, na área frontal da consciência, as realidades da vida cotidiana; o indivíduo armazena essas percepções, segundo Goffman (2009), na área dos fundos da consciência, e desenvolve novas engrenagens, elementos engendrados, que podem ser trazidas para a área frontal, quando lhes podem ser oportunos nas dimensões da relação com a ação.

Essa dimensão é corroborada por Schütz (1974), que afirma que cada indivíduo constrói seu próprio mundo a partir da compreensão do cenário da vida. No sentido objetivo, apresenta-se o significado da experiência comum dos sujeitos individuais, diante de uma ação que é comum à totalidade. Mead (1982, p. 174) também afirma que “estabelecemos toda uma série de distintas relações com diferentes pessoas. Somos uma coisa para um homem e outra para outro. Há partes que existem somente para si mesmo”. Portanto, a intersubjetividade apresenta-se na interface das relações vividas com os demais participantes da mesma experiência.

Retomamos então o objeto da ação social desse estudo, em que o modelo apresentado incorpora normas e regras para o conceito social da ação proposta. Nessa linha, há a presença de diversos atores que interferem na interação dos beneficiários da ação. Dessa forma, estudamos os aspectos sociais dos sujeitos individuais decorrentes da ação, que foi a matéria-prima da análise fenomenológica. Portanto, acreditamos que conteúdos subjetivos individuais, formas e perspectivas de vida, foram os elementos do estudo empírico da ação social, centrado nos

conteúdos analíticos dos participantes, o conjunto dos atores sociais e os sujeitos individuais.

Para a Sociologia, a abstração de conteúdos sociais concretos da realidade é a tentativa da identificação de similaridades e tipificações presentes nos sujeitos da ação, conforme visto no pensamento weberiano. Sob a óptica de Schütz (1974), a abstração está nas formas de interação social, de seus riscos, dos conflitos, das aproximações e de distanciamento, podendo essas serem compreendidas como movimentos ora associativos ora dissociativos. Neste sentido, a correlação da ação recai sobre a universalidade dos atores envolvidos em seus arranjos sociativos.

Para dar sentido aos contrapontos do parágrafo anterior, Mead (1982) entende que a unidade dada aos comportamentos dos indivíduos é estabelecida nas estruturas sociais, que estão descritas, e, os que delas se desviam, pela sua subjetividade, seguem seus próprios caminhos. Nesse sentido, a normativa proposta em Lei que instituiu o marco legal da ação, conforme mencionado no início desse tópico, estabeleceu a estrutura e os elementos necessários para a representatividade e reflexividade no processo social dos sujeitos individuais.

No lado oposto dessa visão, Schütz (1974) afirma que o indivíduo, na experiência coletiva, não traz a garantia do “nós”, pois guarda na intimidade o “eu”. Que, no contexto da política habitacional popular, objeto deste estudo, evidencia a presença coletiva da ação social, mas na subjacência há os interesses individuais factuais, haja vista que o projeto no sentido padrão não se sustenta, pois limita a ação causal do indivíduo.

Esses são alguns pressupostos para o objetivo do estudo, no sentido de estabelecer a reflexão teórica sobre a reflexividade da ação social. Dessa forma, na definição fenomenológica, abordamos a problemática dos elementos mediante a identificação da reflexividade e sua representação que, na visão de Weber (1983), está nos postulados da interpretação subjetiva da realidade social com o fim objetivo da compreensão da própria sociedade irmanada na produção da ação social. Portanto, no próximo tópico discutiremos alguns procedimentos norteadores adotados nos arranjos organizativos das instituições para a construção da política pública caracterizada como ação social.

## 4.2 O PROCESSO NA PRODUÇÃO DA AÇÃO SOCIAL

A produção da ação social<sup>33</sup>, neste estudo, serviu para a construção da política de moradia popular, a qual se deu num campo de jogo<sup>34</sup> em que se apresenta um cenário, no sentido físico e abstrato, criado pela própria sociedade (LIBANIO, 2001). Sob este aspecto, os valores, as crenças, os meios institucionais, os sistemas estruturais orgânicos, os organismos políticos, o poder das forças, os bens e serviços necessários, entre outros, caracterizam-se como elementos necessários à sua existência. Esses elementos podem ser concebidos como resultantes, conforme Morin (1999), de um processo da evolução humana, no sentido biológico e social, entre outras áreas que, no decorrer dos tempos, desenvolveram-se na sociedade num feixe emaranhado de arranjos sociais complexos.

Partindo-se desse pressuposto da complexidade da sociedade, remete-nos ao pensamento Newtoniano a lei da física de que “nada se cria do nada, tudo se transforma”, ou seja, tudo o que existe foi criado, mesmo que seja por recursos escassos do conhecimento, das capacidades organizativas, dos recursos econômicos, bem como do próprio tempo e espaço. Assim percebemos as transformações facetais ocorridas nos atores sociais e nos sujeitos individuais de Dois Irmãos no último quintil do século passado, em que essa localidade passou para forte concentração demográfica urbana, causando impactos no âmbito histórico, econômico e sociocultural. No entanto, o que não ficou ausente nesse processo foi o “homem” (LIBANIO, 2001, p. 22 -34), o ser humano que é o “ator principal da produção social”, que se expressa em “meio individual e/ou organizado”, numa “luta constante por objetivos transitivos”, ora orientados pelo interesse individual e/ou coletivo.

Tomamos o termo produção social do espaço urbano, que unifica os diversos atores e sujeitos individuais em um jogo que tem regras e normas pré-estabelecidas

---

<sup>33</sup> Retomemos que, para Weber (1983, p. 73-75), “não é suficiente uma ação apresentar apenas dois pólos”, isso se caracteriza “ação causal”, pois lhe falta para ser ação social a “inferência de uma terceira força”. E nessa perspectiva Schütz (1974, p. 44) afirma que, para a caracterização social, há contato com os elementos da “ação, reação e reflexão”, os três aspectos necessários da ação social.

<sup>34</sup> Para Matus (1996), é o local onde são estabelecidas regras e normas em torno de um resultado a ser alcançado, isso pode ocorrer entre objetivos de grupos e de classes distintas, porém o objeto de discussão pretende atingir resultados comuns.

que, por vezes, alternam-se de acordo com os movimentos e interesses dos participantes da competição. Conforme Weber (1968), a ação social provém dos interesses racionalmente motivados, orientados pelos sentimentos dos agentes que pertencem a um todo. Neste sentido, a ação social resulta da produção social do espaço num movimento dialético exposto para manifestação dos atores sociais.

Entretanto, destacamos que esse é o campo de jogo, o qual é determinado pelas estruturas sociais, mas não sendo essas determinantes dos partícipes, pois elas necessitam oportunizar que desiguais participem da competição no mesmo campo, espaço ou cenário (LIBANIO, 2001). Para Weber (1968), esses são aspectos que definem as classes sociais, seu poder, sua ordem social, seus interesses e suas lutas. Esses aspectos perceptíveis no mesmo ambiente social podem variar de direção, dependendo dos interesses da situação de classe e da ação comunitária que estão afetadas pela situação de classe ou associação.

Na abordagem do cenário social, necessitamos entender a inversão de um jogo esportivo qualquer, pois, nele, os adversários são regulados em níveis semelhantes, diferentemente do jogo social em que a regra elimina a estrutura hierárquica, e todos os partícipes, sem distinção, têm a mesma equivalência (MATUS, 1996). Percebemos então, conforme o autor, que as regras do jogo social são flexíveis e ajustam-se, à medida que os atores sociais assimilam dos sujeitos individuais o “húmus”, no sentido de ganhos e perdas pela ação humana.

O que pretendemos demonstrar com o termo “húmus” são as disparidades que surgem no decorrer da ação humana, em que os jogadores produzem diferenças latentes e conflitantes pela competição, da qual conforme Bourdieu (1983) emergem diferenças econômicas, culturais e científicas que são campos de estudos das ciências sociais. Diante desses conflitos, na dinâmica interativa, o campo de jogo pode tornar-se monopolizado pela impressão de força e poder (conforme vimos no tópico anterior) que, na visão de Weber (1968, p. 215), “não apenas de atos de protesto intermitentes e irracionais, mas sob a forma de uma associação racional” que requerem regras ajustadas conforme as características situacionais das identidades envolvidas no processo da produção social.

Das identidades diferenciadas, os participantes do jogo social adquirem práticas, e desenvolvem capacidades para o processo da identidade social, que pode ser tido como a premissa base do surgimento do sistema de classes. Pautado

nessa premissa, compreendemos que a fenomenologia da ação torna-se mutável e cíclica, em que surge um novo jogo, novas regras e novo campo, modificando os jogadores no desenvolvimento de habilidades para novas possibilidades. Isto foi identificado no campo de estudo, pois a política pública de habitação na sua essência é a mesma, porém, a cada nova etapa, novos incrementos foram incorporados, à medida que os sujeitos individuais apresentavam suas vontades diante do campo de possibilidades, conforme preconizados em Schütz (1974), por exemplo, as primeiras casas foram modelo padrão de tamanho, as segundas foram alternativas escolhidas em 4 (quatro) modelos: 42, 48, 52 e 56 metros quadrados.

Sob a óptica de Schütz (1974), o indivíduo e/ou grupo envolvidos numa ação estão nessa atividade envoltos a desenvolver suas habilidades para a significância de novas possibilidades de interesses individuais e coletivos, mas normalmente prevalecem os individuais, no sentido do “eu”, em que o “outro”, fica num segundo plano. Para Weber (1983, p. 77) a ação é orientada para fins possíveis que estão na concorrência de si mediante valores atribuídos, pondo a efetiva ação da decisão nos desejos subjetivos numa escala orientada, que só são respeitados por “ordens” ou “exigências”. Desse ponto de vista, a construção de políticas públicas a partir da participação dos sujeitos individuais apresentou os aspectos necessários para a ação orientada entre a sociedade civil organizada e as instituições públicas na relação em determinado espaço.

No contexto do espaço, verificamos no nosso *locus* de investigação que, ao assumir a gestão municipal, em 1989, os atores (agentes) representantes da prefeitura municipal de Dois Irmãos, disponibilizaram em seu projeto político a plataforma de discussão com os sujeitos individuais, representados por atores da sociedade civil organizada, pois conforme a Lei 760/89, no:

Art. 13 fica criada a secretaria municipal de saúde e ação social, a qual compete planejar, coordenar e executar no município, em conjunto com outros órgãos municipais, estaduais e federais, atividades pertinentes à área social e da saúde, promovendo o ser humano sob todos os aspectos, mais especificamente: [...] **assistência habitacional à população dos núcleos de subabitação** [...] assessoramento e intermediação na estrutura das comunidades em associações ou grupos; [...] realização de processo diagnóstico; [...] defesa do meio ambiente e instauração do programa de saneamento básico (grifo nosso).

Diante dessa citação, utilizamos-nos da definição dada por Putnam (2000) que afirma que espaços públicos são locais disponibilizados pelas instituições no sentido de os atores participarem mediante a cultura política participativa, interativa, resultando dela o capital social de uma determinada comunidade ou região que; para Bourdieu (1983), o capital social também já se caracteriza como campo de estudo, porém não é esse o objeto deste estudo, e sim a participação e a emancipação dos sujeitos individuais, haja vista que o artigo 13, da Lei 760/89, assegurou “assessoramento e intermediação” aos sujeitos individuais em sua estrutura comunitária e associativa.

Diante dessa passagem, contextualizamos o processo da produção social, pois identificamos, além do ser humano, um sujeito identificado, caracterizado pela pertença de grupo, com conhecimento a partir da experiência vivida no duplo sentido do ganho e da perda que agregam valor na estrutura individual e coletiva. O conhecimento ocorre pelas combinações de eventos e cenários que envolvem as fronteiras do espaço e do tempo (SANTOS, 2002b).

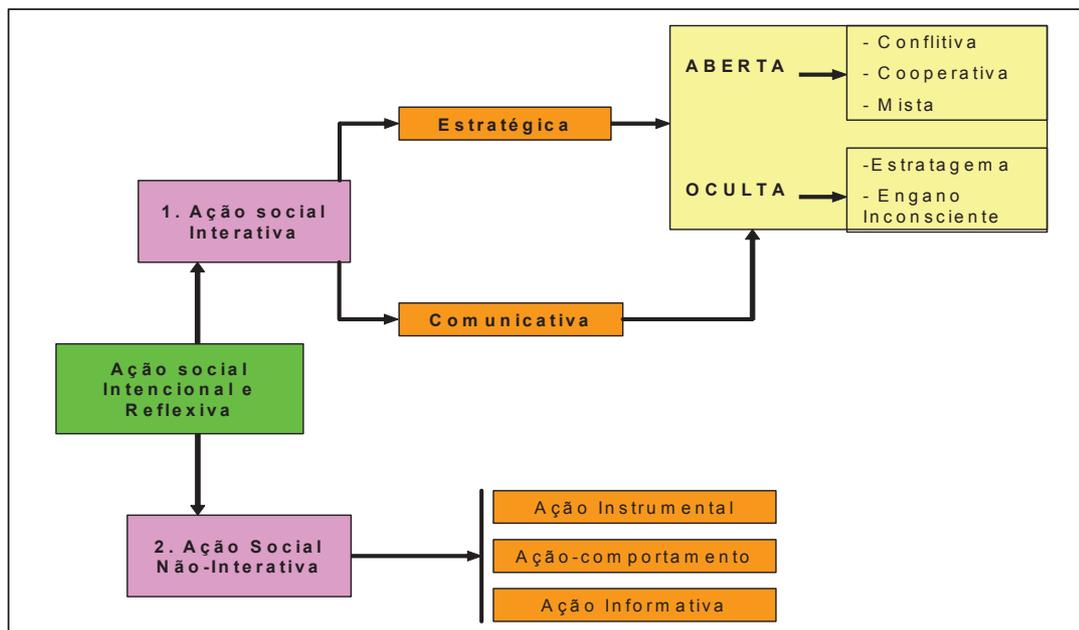
As fronteiras do espaço e do tempo podem ser tomadas como limites iniciais de uma ação, mas não como limite de chegada, pois toda a ação está com orifícios abertos para a pressão das possibilidades criativas dos participantes para emergirem outras ações. Nesse sentido, Santos (2002b) identifica que, nas relações sociais, há a presença da exclusão e da inclusão de possibilidades, mediante os conflitos sociais e, nessa dialética, o autor propõe a sociologia das ausências e das emergências, no sentido da dialogicidade entre os polos opostos. A isso o autor atribui alguns exemplos, como o norte e o sul, o rico e o pobre, entre outros.

No processo da produção da ação social desencadeada em Dois Irmãos, criou-se uma virtuosidade natural da aprendizagem por objetivos conflitantes e diferentes dentro do próprio jogo, ocasionando a luta cotidiana dentro do espaço pré-definido, em que as regras por vezes são moldadas pelos fluxos internos. Tanto é que a demanda a partir dos fluxos de necessidades dos sujeitos individuais na área habitacional foi intensa, e criou-se em 1995 a Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, com conselho específico e fundo gestor próprio. Nos fluxos da produção social, na visão de Matus (1996), a ação humana no estado social põe-se no centro de toda a discussão, em que a sociologia encontra campo fértil para aplicação de seus conceitos a partir da acumulação qualitativa de

diferentes fluxos gerados pela sociedade. Assim, entendemos que com a participação dos sujeitos individuais, mesmo que de forma representativa, conseguiram apropriar-se da política pública de habitação realizada em Dois Irmãos, pois interferiram significativamente na questão do regime adotado na construção das moradias, bem como na área quadrada das unidades habitacionais.

Os fluxos de produção gerados podem ser conduzidos e mudados pela interferência dos atores sociais no contexto da ação social que, para Weber (1983, p. 84) “a ação social pode orientar-se, do lado dos participantes na representação da existência de uma ordem legítima”. Diante desse aspecto, os fluxos de produção necessitam ser contemplados nas estruturas dos sistemas como elementos estratégicos para a ação social. No sentido da estratégia, Matus (1996) entende que os fatos produzidos podem fazer parte do jogo, se houver interesse dos atores sociais em agir sinergicamente, diagnosticar o fato, adequar regras viáveis e enfrentar frontalmente o jogo com todos os meios acessíveis, como forma de embate entre os atores e os fluxos de produção social.

No entanto, para Weber (1968), de um lado, toda a ação social apresenta características que resultam na ação humana intencional e reflexiva por meio de atores envolvidos, mediante resultados desejados determinados do autor e do receptor da ação. Por outro lado, nem toda a ação tem o significado igual para todos os atores. Sendo ambíguos, necessitam da explicação situacional que ultrapassam os limites e fronteiras próprias e que carecem de interpretações opostas. Diante da ação intencional e reflexiva, apresenta-se a seguir uma figura ilustrativa da bifurcação de dois tipos de ação social:



**Figura 44 - Ação social intencional e reflexiva**  
 Fonte: Adaptado de Matus (1996).

Analizamos, no esquema da Figura 44, a bifurcação entre a ação social interativa e não interativa. Verifica-se que a primeira ação corrobora e produz a interação entre o “eu” e o “outro”, de Schütz (1974, p. 40-43), estabelecendo um intercâmbio de movimentos significativos entre os atores e os sujeitos individuais; ambos os envolvidos realizam avaliações das reações de “si” e do “outro”, como endossado por Mead (1982, 168-169), numa “relação bidirecional”, ao passo que a segunda “ação social não interativa” estabelece “relação instrumental unidirecional” em que o sujeito da ação (o sistema) espera o resultado desejado, e o objeto da ação não interage com o sujeito.

Nesse contexto, trouxemos à luz diversos exemplos de fluxos de produção gerados na sociedade, tais como a fome e a miséria em zonas de miserabilidade; a vacinação em massa; a violência urbana; a educação para o trânsito; a pedofilia; o trabalho infantil; a violência doméstica; as drogas; a moradia popular; as diferenças raciais, de credo e gênero. No nosso estudo especificamente, destacamos a questão da moradia popular, pois, conforme depoimento dos beneficiários, “pagar aluguel é mais uma família que senta a sua mesa [...] isso suga”. Isso posto, percebemos que o processo da política pública investigada no campo da participação dos sujeitos individuais apresentou as características fundantes para a

definição da produção da política pública como ação social interativa. Inversamente, o efeito da ação produzida é o restabelecimento de uma nova expectativa de vida aos beneficiários, conforme Schütz (1974), no campo das possibilidades, interferindo na vida dos sujeitos individuais.

Portanto, o nível de aprofundamento numa situação dada pela realidade da vida do homem pode ser vista em Ortega y Gasset (1975, p. 72 e 95, original de 1936), conforme segue:

Estamos como um poeta a quem se dá um mote. Esse mote é a circunstância. Vive-se sempre em uma circunstância única e iniludível. É ela que marca para nós, com um perfil ideal, aquilo que é preciso fazer. [...] no sentido do fazer a idéia passa pela idéia da significação, que é dado pela linguagem e sua eficiência é dada pelo modo de eliminar qualquer equívoco e sem a linguagem isso seria impossível.

Verificando a citação, ela é corroborada por Gonçalves (2007, p. 117), em que poeta e mote podem ser entendidos como a “apropriação do espaço pela síntese poética da cidade” que, ainda na visão da autora, toda cidade resguarda sua significância. A situação, dada nas circunstâncias da ação, fala por si e certas expressões não necessitam ser ditas, pois já estão subentendidas, e a razão disso é que a linguagem, por vezes, não consegue dar conta de traduzir a prática da ação vivida, porém, sem ela, seria difícil a compreensão. Portanto, no entendimento de Ortega Y Gasset (1975), alguns fatos são manifestados no que os atores da ação não falam, mas, por ser “sabido, se cala”, o que poderia ser um complemento da informação. É nessa via que buscamos o sentido da emancipação dos sujeitos individuais a partir da política pública da habitação popular, porque eles mantiveram o espaço aberto para novas discussões e pretensões, “pois, depois da casa, nos pediram muitas outras coisas em decorrência de novos desejos, são as possibilidades, [...]” (ENTREVISTADO 3). Essa passagem demonstra que a ação coletiva não se esgota, porém amplia os campos, regras e componentes do jogo.

Nesse horizonte, parte-se da discussão sobre o engajamento do cientista social no processo da ação. A ação é a ferramenta mais significativa do homem na sua realidade. Perante ela, ele transforma suas motivações em práticas diversas na procura de respostas a seus estímulos individuais, o que às vezes não é previsível (SCHÜTZ, 1974). Nessa posição, a presença do cientista social pode conjecturar

sobre as bases comportamentais dos sujeitos individuais, baseadas em normas e regras estabelecidas para a participação na ação coletiva.

Acrescentamos que a ação coletiva, para Matus (1996), é a estratégica utilizada na ação interativa que estabelece intercâmbios dos atores, pois a conflitade e a atitude cooperativa põem-se à estratégia comunicativa de Habermas (1984) em que é estabelecido o diálogo entre os atores em um ato de fala aberto ou oculto. Nesse sentido, a classificação da ação coletiva carrega o elemento da informação na ação humana interativa.

As conexões de “interação”, para Habermas (1987, p. 57), emergem da esfera social a partir da convivência entre “sujeitos, capazes de comunicação e ação”. Esse ponto foi constatado, quando da criação da Lei 760/89 que, em seu artigo 13, cita a “realização do processo diagnóstico”. Nessa dimensão, prevaleceu a ação comunicativa, isto é, “uma interação simbolicamente mediada” *a priori* segundo normas vigentes que definiram “expectativas recíprocas de comportamento e que têm de ser entendidas e reconhecidas, pelo menos por dois sujeitos agentes”. No nosso entendimento essas formas foram identificadas no estudo, o sujeito da ação (os atores sociais) e o receptor dessa (os sujeitos individuais).

A teoria da ação comunicativa tem como um dos princípios básicos a construção do conhecimento a partir da relação entre os sujeitos que, livres de coações, utilizam-se da linguagem para chegar a um entendimento sobre algo. Neste sentido Habermas (1997, p.506), afirma que:

é através da teoria da ação comunicativa que se propõe a investigar a razão inscrita na própria prática comunicativa cotidiana e reconstruir a partir da base de validade da fala um conceito não reduzido de razão. [...] o conceito de razão apoia-se na linguagem, na expressão dialógica que se concretiza pela relação entre os sujeitos que estabelecem uma discussão.

Considerando o pressuposto de que a ação comunicativa é princípio básico da construção do conhecimento na relação entre os sujeitos, na dialogicidade das experiências vivenciadas na relação de atores em um dado campo, a linguagem torna-se elemento fundamental para a explicação, a distinção e a compreensão da ação social, e, nesse espaço, o cientista social consegue a abstração subjetiva da formação de indivíduos críticos e participativos. Assim, verificamos a formação do primeiro conselho municipal da habitação, de acordo com a Lei 1.344/95, art. 2.º:

- I – 3 (três) representantes do Executivo;
- II – 1 (um) representante do Legislativo;
- III – 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria do Calçado;
- IV – 1 (um) representante do Sindicato Patronal da Indústria e Comércio;
- V – 1 (um) representante das Associações de Bairros.

Repetimos a formação do conselho para compreendermos e identificamos os aspectos representativos dos atores sociais, conforme figura a seguir.



**Figura 45 - Campos representativos e o cientista social na interação da ação social**

Fonte: Dados da pesquisa.

Verificando a figura, identificamos que a ação social é o elemento central da interação dos atores, que se encontram nos três eixos que, conforme Weber (1983, p. 73-75), “não é suficiente uma ação apresentar apenas dois pólos”, isso se caracteriza como “ação causal”, pois falta-lhe, para ser ação social, a “inferência de uma terceira força” na perspectiva de caracterização social do contato com os elementos da “ação, reação e reflexão”, propostos por Schütz (1974, p. 44), e que, neste estudo, são os sujeitos individuais.

Nesse contexto, lançamos mão da observação, em que o campo representativos são meios de atuação do cientista social frente à realidade do

espaço nas relações estabelecidas entre os atores concernente a ação social. Assim, Melucci (2005, p. 318) ensina que “a observação” coloca o “nós” e os “outros” num “objetivo comum” em que as “representações dos atores sociais” são objetos da “intervenção” no sentido de trazer respostas ao campo social.

Interpretando a Figura 45, percebemos, no primeiro eixo, o sujeito Estado. Conforme Marx (1982), ele apresenta o indivíduo numa contradição naturalizada, pautado na consciência de pertença, alienado às condições do sistema, Nesse contexto, o autor refere-se ao sistema capitalista e às condicionantes históricas da cultura e da ciência que estão atreladas ao caráter classista como *praxis* da alienação. Nesse sistema, o sujeito está para a militância, passando para a ação da participação, ponto que está nos objetivos específicos do estudo, ficando encoberto, mas na passagem para as transformações sociais. A lógica está na ação classificada, e reduz a contradição diante do sistema. Marx (1982) define a ação classificada como a ação que está no indivíduo vinculado a certa ordem de classe, situação de classe, interesse de classe e/ou luta de classe, em que o Estado exerce o papel da ordem social. Isso está correlacionado ao item I e II do art. 2.º da Lei 1.344/1995, tendo o Município (Estado) 4 (quatro) representantes.

No segundo eixo, Durkheim (1968b) apresenta o indivíduo na integração social, partindo do pressuposto de que o indivíduo só aparece no coletivo, definindo-se essa ordem social, na medida em que ele adquire conhecimento na socialização, retornando a si próprio a reflexividade da coletividade. Nessa linha, a ação social precede ao indivíduo e este está na subjetividade. Nessa visão, Habermas (1982) cita que, em Durkheim, a Sociologia não está jurisdicionada, portanto o cientista distancia-se do fato para considerar a intersubjetividade do indivíduo, logo o fato social está na exterioridade do sujeito. Nesse ponto, está a sociedade organizada e a representação é de dois componentes, um da classe empregadora e um da classe dos empregados.

O terceiro eixo apresenta a visão de Weber (1983), em que há a abstração racionalizada da ação da sociedade, sendo a ação social definida pela maneira como os indivíduos relacionam-se na coletividade, ator e atores (sujeitos individuais). Nessa lógica, o indivíduo precede a sociedade e, no campo científico, há a ontologia do mundo natural e do mundo social. Para o autor, o mundo natural traria a possibilidade da compreensão da ação do indivíduo a partir de seus valores

e interesses. Nesse eixo, visualizamos os sujeitos individuais identificados por um representante das associações de bairros.

No texto de Weber (1968, p. 211), encontra-se o termo *Wirtschaft*, a que ele atribui o sentido “situacional de mercado”, em que as classes postas estão numa permanente luta - relação de credor e devedor, sendo essa relação contínua e descontínua que é a base situacional da classe social, ora com mais ora com menos força de poder. Sociedade, para Weber (1968, p. 214), é o *Gesellschaft*, a que ele atribui à formação das classes sociais que, dependendo do seu grau de interesse, emite “ação comunitária” que, na dependência das condições culturais, alcançam níveis aceitos que determinam impactos na propriedade e na estrutura econômica.

Assim, a “ação só é social se for estratificada e associada aos valores orientados para uma ação fim com relação assentada na probabilidade esperada, e ainda, com mínimo de reciprocidade bilateral” (WEBER, 1983, p. 78). Nesse sentido, o processo da produção da ação social, no caso da política pública da habitação, tem os elementos estratificados por Weber. Weber (1983) corrobora Habermas (1982), ao entender que os atores como “agentes sujeitos” da “solidariedade” têm comunicação recíproca na possibilidade da relação multilateral em que a ação é interativa, conforme preconizado por Matus (1996).

Neste ponto, recorreremos à teoria da ação comunicativa que tem como um dos princípios básicos a construção do conhecimento a partir da relação entre os sujeitos individuais que, livres de coações, utilizam-se da linguagem para chegar a um entendimento sobre algo. Neste sentido Habermas (1997, p. 506), afirma que:

[...] é através da ação comunicativa que se propõe a investigar a razão inscrita na própria prática comunicativa cotidiana e reconstruir a partir da base de validade da fala um conceito não reduzido de razão. [...] o conceito de razão apoia-se na linguagem, na expressão dialógica que se concretiza pela relação entre os sujeitos que estabelecem uma discussão.

Considerando o pressuposto de que a ação comunicativa é princípio básico da construção do conhecimento na relação entre os sujeitos, na dialogicidade das experiências vivenciadas na relação de atores, em um dado campo, a linguagem torna-se elemento fundamental para a explicação, a distinção e a compreensão da ação social. Isso posto, retomamos o objeto do estudo, em que o modelo de construção da política pública apresentado incorpora elementos do

processo da ação social. Nessa linha, identificamos os atores e neles os sujeitos individuais representados que inferiram na interação para que a ação se tornasse política pública. Portanto, conhecer os aspectos antecedentes e decorrentes foram a premissa-base na identificação fenomenológica da ação social coletiva.

#### 4.3 POLÍTICA PÚBLICA – REFLEXO DA AÇÃO COLETIVA

Este tópico tem a intenção de apresentar o entendimento sobre as políticas públicas a partir da visão institucional brasileira, porém é importante não confundir essas com políticas sociais, que foram discutidas para trazer comparabilidade, no aspecto de direitos sociais. Nesse sentido, o Art. 6.º da Constituição Federal de 1988, cita que são:

[...] direitos sociais do cidadão a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

Tomamos esse Artigo como pressuposto base para a justificativa da política pública e ainda verificamos nos Artigos 21 e 22 a “competência exclusiva da União”, sobre “as diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico, transportes urbanos, seguridade social e as bases da educação nacional”. Então, no primeiro momento, poderíamos ser conduzidos ao entendimento de que a política pública da habitação em âmbito municipal conflitaria com a Constituição Federal, mas essa trata do ordenamento urbano, no sentido amplo das cidades.

No entanto, acrescentamos que, na sequência, o Art. 23 divide a “competência da União com os Estados, Distrito Federal e os Municípios”, concernente aos cuidados com a saúde, a assistência pública, a proteção e a garantia das pessoas portadoras de deficiência, o acesso à cultura, à educação e à ciência, bem como o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração entre os setores desfavorecidos. Neste ponto, o nosso objeto de investigação alcançou solidez para ser classificado como um modelo de política pública habitacional em âmbito municipal. Ressaltamos que,

nos tópicos anteriores, apresentamos que essa ação estava vinculada, no primeiro momento, à assistência social do município.

Porém, as competências das esferas de governo oferecem dois grupos: de um lado em nível Federal, Estadual e do Distrito Federal, que pode “legislar concorrentemente” (estabelecendo políticas próprias) conforme estabelecido no Art. 24, incisos IX, XII e XV, sobre educação, cultura, ensino, desporto, previdência social, defesa da saúde, proteção à infância e à juventude. E, de outro lado, o Art. 30 cita que “compete aos municípios”: manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil, de ensino fundamental e de serviços de atendimento à saúde da população.

Atualmente, o Brasil apresenta um contexto voltado para a seguridade social, especificamente com o advento da Constituição Federal de 1988, cujo Art. 194 define um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Por isso, ficou assegurada, nesse Artigo da Carta Magna, a competência do Poder Público na organização dos seguintes objetivos:

A universalidade da cobertura e do atendimento, [...] caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Na citação, identificamos o direito assegurado aos cidadãos na participação gestiva e administrativa como forma de interferência desses no processo decisório das políticas públicas. Outro indicativo refere-se às políticas de saúde, assistência social, educação, proteção - da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso. No tocante à saúde, o Art. 196 cita:

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.

Verificamos que o artigo citado define que a saúde deve ser garantida mediante políticas sociais e econômicas e, nessa junção de forças, identificamos

que a política pública da habitação foi elemento contributivo com efeito positivo para minimizar inclusive causas nessa área, conforme citado no Art. 13.º da Lei 760/89, que criou o Conselho da Assistência Social, a que foi passada a competência de diagnosticar famílias com problemas de saúde, elegendo-as como prioritárias no recebimento de habitações. Diante do exposto, a Constituição Federal, no Art. 197, cita que:

São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Nesses termos do artigo anterior, destaca-se que o Estado assegurou para si o Poder regulador, fiscalizador e controlador. Seguindo nesse horizonte, as ações governamentais na área da assistência social possuem diretrizes semelhantes às da saúde, conforme preceitua o Art. 204, inciso I e II a seguir:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Em relação à família, o Art. 226 afirma que ela é a “base da sociedade”, e deve ter proteção especial do Estado. No entanto, o Art. 227 e seu parágrafo único, dizem que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1.º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas [...]

Portanto, no que se refere às políticas da saúde, da assistência social, da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso, elas carregam características que podem ser conceituadas como políticas sociais, pois envolvem um conjunto de atores na sua exequitude. Em outro sentido, a educação é preceituada no Art. 208, cujos Incisos I e VII, bem como parágrafos 1.º a 3.º citam que:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1.º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2.º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3.º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Diante do exposto no Art. 208, considera-se que o Poder Público assegurou sob sua competência e responsabilidade a instituição, a regulação e a execução da educação básica, que se caracteriza como a ação única de um órgão público, seja em nível Federal, Estadual ou Municipal e, portanto, difere da política social proposta anteriormente em relação à exequibilidade.

Acrescenta-se, ainda, que, na visão do Ministério de Desenvolvimento Social (2010), as políticas sociais “são ações governamentais desenvolvidas em conjunto por meio de programas que proporcionam a garantia e condições de vida ao cidadão de forma equânime e justa”. Complementando, exemplifica que essas políticas asseguram à população o exercício de direito de cidadania, tais como: “Educação, Saúde, Trabalho, Assistência Social, Previdência Social, Justiça, Agricultura, Saneamento, **Habitação Popular** e Meio Ambiente” (grifo nosso).

Destaca-se que o Ministério de Desenvolvimento Social, ao incluir a Educação no conjunto das políticas sociais, está destoando do que a Constituição Federal, Art. 208, apresenta sobre essa área, em que assegura como “competência e responsabilidade única do Estado”. Porém, destacamos que esse conteúdo não faz parte de nossa discussão, mas entendemos que infere na política pública

habitacional proposta, pois verificamos nos tópicos anteriores que os atores sociais mencionaram em suas falas que os beneficiários solicitavam também ações nessa área com construção de “escolas” nos bairros (ENTREVISTADO 3).

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo a visão que envolve todos os cidadãos no processo social, pois o Estado deve configurar nela a sua imagem. Nesse contexto, ela é tida popularmente como “Constituição Cidadã” e, às vezes, transmite visão paternalista e protecionista. Porém, na visão de Chiavenato (2006, p. 402), o País passou por uma reforma constitucional, em que:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Entretanto, em precedência aos conceitos literais de políticas públicas e políticas sociais, é essencial compreender o conceito de serviço público, que para Meirelles (2006, p. 329) “é todo aquele prestado pela Administração Pública, ou por seus delegados sob normas e controles, estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”. Já para Ramos (2001, p. 99), “é toda a atividade que as pessoas jurídicas públicas exercem, direta ou indiretamente, para a satisfação de necessidades coletivas mediante procedimentos peculiares ao direito público”. Essas são visões da ação direta ou indireta do Estado no cumprimento da sua função de prestador de serviços públicos.

Porém, há que se considerar o tamanho do Estado e, nesse sentido, Saratt, *et al.* (2000, p. 89) defendem que “cada vez mais o aparelho estatal deverá concentrar energia nas denominadas funções típicas de Estado – polícia, fiscalização, controle social, legislação e justiça”. Dessa forma, entendemos que o Estado atualmente é repassador das atividades aos outros agentes, diminuindo sua efetiva atuação de agente executor, assegurando a si o agente permissão.

No que se refere à permissão, Di Pietro (1999, p. 118) cita que é o ato “administrativo, unilateral, discricionário e precário, gratuito e oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público por terceiros”. Neste contexto, a permissão seria

um ato sem contrato, não havendo nenhuma restrição, podendo ser retirado deste pela Administração a qualquer tempo e sem direito algum. Assim, Chiele (2008, p. 60) comenta “[...] não gera privilégios, nem garante exclusividade”. Esse mesmo autor afirma que, “dependendo dos serviços, prazos, amplitude e essencialidade, a lei poderá autorizar diretamente contratos e convênios para tal finalidade” (CHIELE, 2008, p. 60).

Sob esse aspecto, a política pública de habitação de Dois Irmãos, na segunda e terceira etapa, mais especificamente no Bairro Bela Vista, trouxe a inovação que permitiu a construção das 170 unidades habitacionais pelo regime de mutirão, assegurando à Municipalidade a responsabilidade pela licitação, controle dos materiais necessários e acompanhamento técnico, cabendo às famílias beneficiárias a execução da obra. No entanto, perguntamo-nos se essa ação coletiva pode ser caracterizada como política pública ou política social? Nesse sentido, abordaremos nas páginas seguintes deste tópico alguns fundamentos sobre essa questão.

Diante do exposto, observa-se que algumas áreas de proteção social, voltadas à assistência, à saúde, entre outras, no nosso estudo, a habitação, são áreas em que as ações devem ser prestadas gratuitamente por tratarem-se de serviços públicos sociais. Ramos (2001, p. 109) define que “são serviços sociais aqueles, que integrantes da função social do Estado, atendem as necessidades importantes ao desenvolvimento pleno do bem estar social. Correspondem aos serviços de saúde, educação, assistência social [...]”. Desse modo, a Constituição Federal, em seu art. 175, afirma que “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Entendemos assim que, quando o próprio ente público for o prestador do serviço, não deveria onerar o cidadão.

Sobre políticas públicas e políticas sociais, para apresentar clarividências entre os dois termos, utilizamos a visão antropológica de Minayo (1991, p. 235), que entende que são “políticas sociais as que envolvem o campo da saúde das populações alvo dos programas governamentais”. Assim, autora utiliza-se do enfoque dado por Scrimshaw e Hurtado (1987) que citam a “inquietação na busca de união entre instrumental antropológico e a avaliação de programas de saúde”, e segue a linha de raciocínio em que esses autores propõem o seguinte desafio:

“tornar rápido, eficientes, de baixo custo e acessíveis os procedimentos clássicos da antropologia social para a avaliação da Assistência primária à saúde”. Assim, Minayo (1991, p. 235) cerca-se da iniciativa de Scrimshaw e Hurtado (1987) afirmando que essa visão:

Leva a antropologia para o campo das políticas sociais e como tal, desloca o seu papel tradicional de disciplina básica para a área da pesquisa estratégica. Mais ainda, retira-a do contexto da descoberta primária para colocá-la no contexto da verificação, ainda no contexto da verificação, ainda que descoberta a verificação, continuam inseparáveis tanto na pesquisa básica quanto na avaliação.

Minayo (1991, p. 236) parte de dois pontos: no primeiro a “medicina tradicional (antropológica) e a oficial (assistência à saúde básica)”. Nesse horizonte, a autora segue a linha interpretativa de que as “políticas de saúde de grupos” caracterizam-se como sociais. Porém, tomando como marco histórico a partir da Segunda Guerra Mundial, a autora afirma que se desenvolveram pesquisas em “política públicas com um foco de atividades científicas que tem implicações imediatas do ponto de vista da dominação e do controle do Estado”. Podemos entender que esse marco tem contribuído para impulsos em pesquisas que envolvessem interesses de países nas consequências do pós-guerra em diversas áreas. Talvez a área da saúde pública tenha sido o destaque, mas seus efeitos também deixaram resquícios em outras áreas, como constatamos em dados coletados na Alemanha. Lá, a construção de conjuntos habitacionais populares foi intensa no período Pós-Segunda Guerra, em meados do século XX (assunto retomado no capítulo V, especificamente no tópico experiência local).

A partir dessa constatação, na visão de Minayo (1991, p. 236), foram introduzidos programas oficiais específicos, racionalizados, do ponto de vista de grupos sociais, os quais, tendo como objeto-sujeito grupos dominados em relação ao fenômeno “saúde-doença”, esses contrapõem a lógica interna dos diferentes segmentos sociais. Nessa posição é que vem a maior contribuição da população-alvo, com o objetivo de “modificar os pontos de estrangulamentos dos serviços a que ela tem direito e que deve reivindicar”. Portanto, a autora redefine o conceito de “política social” como “ela não é vista apenas como uma ação de estado em direção à população, mas como direito para o qual ela deve opinar em termos de efetividade

e qualidade”. Tomando o conceito como premissa, ele evidencia que a política social tem no cerne o *gefühl* defendido por Habermas (1984) na sensibilidade (percepção).

De forma, Longest (1998, *apud* LARANJEIRA; ROMANO 2004, p. 69) define que políticas públicas são:

[...] decisões de consenso tomadas por governantes na forma de leis, regras ou regulações. A palavra “consenso” indica que as decisões provêm de evidência fartamente documentada a ponto de constituírem consenso entre os especialistas e autoridades da área; devem provir, também, no alcance legítimo de legisladores ou outras autoridades constituídas em prol do interesse público, nunca da indústria ou de seus lobbies.

Nesse contexto, Laranjeira e Romano (2004) afirmam que políticas públicas dizem respeito à relação de dois elementos que, de um lado, atende a universalidade – por exemplo, a saúde; e, de outro lado, as consequências de um dado elemento – por exemplo, o consumo do álcool. Nesse ponto, há a bifurcação, em que, em um primeiro momento, o consumo do álcool requer uma política pública regradora do consumo; e, em um segundo momento, requer a criação de políticas específicas com o propósito do tratamento das consequências do primeiro. Com base em Laranjeira e Romano (2004, p. 69), as políticas públicas apresentam-se pela sua “natureza e propósito” divididas em duas categorias: as de alocação e as de regulação.

Partindo-se dos pressupostos de Laranjeira e Romano (2004, p. 69-70) em que definem a “política de regulação como a influência nos comportamentos e decisões dos indivíduos através de ações mais diretas”, já a “política de alocação promove um recurso a um grupo ou organização específicos (às vezes, à custa de outro grupo ou organização), de forma a obter determinados objetivos de interesse público”. Partindo-se da categoria da política de alocação indicada pelos autores, nota-se que essa é uma forma reparatória, consequência da transgressão da política regulatória. Portanto, podemos entender que o *déficit* habitacional é consequência do efeito capitalista desregrado e que necessita o ingrediente reparatório do Estado como agente regulador, porém um não exclui o outro.

Na visão de Arretche (2003, p. 7), para a sociedade brasileira, há crescente e intensa mudança de interesses por temáticas ligadas às políticas públicas, haja vista que a “experimentação em programas governamentais tem dado ao povo

oportunidades abertas de participação nas mais diversas políticas setoriais”. Acessos esses que, por vezes, são negados e tradicionalmente excluídos nos processos eleitorais, mas que, segundo a autora (p. 8-9), despertam os interesses nos “mecanismos de funcionamento do estado”, instrumentos esses que fazem parte da agenda das políticas públicas como metodologia dos programas de governos.

Seguindo a linha temporal de Arretche (2002, p. 26), o Brasil passou pelos períodos de 1970 e 1980 num sistema de “concentração da gestão das políticas públicas” e por sua “ineficiência” passou para o processo descentralizador com vistas ao processo de “participação” nas decisões, tendo como marco a Constituição Federal de 1988. A autora afirma (p. 27) que:

No caso brasileiro, a implementação de um abrangente programa de descentralização das políticas sociais a partir de meados dos anos 1990, que transferiu para os estados e municípios brasileiros, grande parte das funções de gestão de políticas sociais [...].

Nesse horizonte, Arretche (1999, p. 112) já afirmava que a estrutura organizacional do “Sistema de Proteção Social Brasileiro” está sendo redesenhada, haja vista que tanto as áreas da política social quanto a “educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular” foram transferidas paulatinamente aos governos locais, exceto a previdência social que, na sua função precípua, atende à seguridade social em sentido universal. Höfling (2001, p. 30) cita as mesmas áreas, porém sua posição é clara: essas são “políticas sociais” e os seus “fatores avaliativos de sucesso ou fracasso” são complexos.

Nota-se que Arretche (2002), ao mencionar “políticas sociais”, pauta-se fortemente numa defensiva de que funções de “gestão dessas políticas” transferidas aos governos descentralizados caracterizam-se como tal, diferindo de “políticas públicas”. No mínimo é questionável o uso do termo, porém afirma que cada governo descentralizado também pode instituir suas próprias políticas. No entanto, a autora (p. 30), passa o entendimento de que políticas públicas ficam centralizadas nos governos federativos, conforme segue:

No início dos anos 1990 no Brasil, por sua vez, as instituições políticas federativas já estavam plenamente instauradas, ao passo que a gestão de políticas públicas – particularmente na área social – continuava centralizada, isto é, o governo federal – em virtude do legado do regime militar – continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social, etc.

Analisando essa citação, verifica-se alternância no uso dos termos ora referindo-se a políticas públicas, ora a políticas sociais, sob o mesmo enfoque. Pois, na sequência, Arretche (2002, p. 31) afirma que o governo federal, a partir de 1995, transferiu aos estados a “responsabilidade pela gestão das políticas sociais”. Nesse sentido, fica também evidenciada a posição da autora de que elas eram consideradas pelo governo da época como a “implementação e reforma das políticas sociais”, transferindo aos “governos locais” a função da gestão, destacando a questão da habitação, do saneamento básico e das matrículas em ensino fundamental nas escolas municipais.

A partir dessa constatação, Arretche (2002, p. 33) corrobora em parte a ideia de Laranjeira e Romano (2004) de que a separação entre “regulação (estatal) e provisão (padrões de eficiência)” podem ser as alternativas adequadas para as políticas sociais, a partir do modelo adotado no Brasil. Porém, em se tratando da questão de clarear evidências sobre o conceito de políticas públicas *versus* políticas sociais a dúvida persiste, pois, nas p. 33-35, a autora refere-se ao programa de saneamento básico e habitação com uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS):

Na história das políticas públicas no Brasil, este deve estar entre os programas com maior velocidade de implantação: em apenas quatro meses, todos os estados brasileiros haviam aderido ao programa. Na base deste sucesso estão as regras de operação do programa: a definição de estrutura de incentivos que tornaram extremamente atraente a adesão dos governadores ao programa federal de descentralização.

Verificando a citação em que Arretche (2002) refere-se preliminarmente aos recursos do FGTS, constatamos que Dois Irmãos também buscou recursos financeiros dessa fonte, com o objetivo de avançar no processo social da política pública habitacional e incrementar o Fundo Municipal da Habitação, de acordo com a Lei 1.374/96:

**Art. 1º** - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a contratar e garantir empréstimos com a Caixa Econômica Federal até o valor de R\$ 350.000,00 (Trezentos e cinquenta mil reais), destinados à execução de empreendimentos integrantes do programa Habitacional destinados à execução de empreendimentos integrantes do programa Habitacional através do Poder Público – PRO-MORADIA.

Nesses termos, os recursos serviram de aporte para a continuidade do projeto habitacional, pois “foi uma forma utilizada para atender e complementar a iniciativa da ação conjunta com os empresários locais que doaram a área de terras do Loteamento 48, [...]” (ENTREVISTADO 2). Apuramos que esse incremento financeiro foi utilizado para a compra do “*kit* construção” disponibilizado para cada família beneficiária das 110 unidades habitacionais, que compunham a primeira etapa do loteamento 48 (ENTREVISTADO 2). Dada à natureza pura da ação pública que carrega a característica necessária para ser classificada como política pública, assumindo os riscos do empréstimo, entende-se que a tomada de recursos teve seu efeito social. No entanto, para Arretche (2002, p. 45) as políticas sociais são tidas como compromisso do governo federal centrado nos ministérios da área social:

No Brasil, as políticas sociais – entendidas como um compromisso dos governos com o bem-estar da população – não estão no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos. Por esta razão, a descentralização dessas políticas não tende a ocorrer por uma disputa por créditos políticos entre níveis de governo, mas por indução do governo federal. Desse modo, a descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais.

Assim como Arretche (2002), Farah (2004) também toma a agenda de reforma e democratização, o marco de transformações nas relações entre Estado e sociedade, em que o eixo central é a participação da sociedade civil nas decisões para a formulação das políticas públicas. Neste sentido, Farah (2004, p. 50) cita a participação do “movimento feminista” como campo de embate para as políticas públicas e seus programas sociais, haja vista que, na agenda da reforma, a autora (p. 57-58) apresenta uma lista de diretrizes para as políticas públicas que envolvem a questão de gênero:

[...] violência; saúde; meninas e adolescentes; geração de emprego e renda (combate à pobreza); educação; trabalho; infra-estrutura urbana e habitação; questão agrária; incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública (transversalidade); e , acesso ao poder político e *empowerment*.

É perceptível na introdução da citação que o termo diretrizes caracterizou-se como metas dos programas específicos e da forma como a autora apresenta os tópicos. Esses aludem para a ação de inclusão de determinado grupo de mulheres. Nesse ponto, apuramos, em nosso campo de investigação, que várias famílias beneficiárias da ação eram representadas por mulheres e/ou somente elas eram as provedoras da família, o que deu significado à participação e representação feminina na ação coletiva. Apuramos que foram registrados 14 contratos em nome unicamente de mulheres, e nenhum somente em nome de homem. Neste sentido, Farah (2004, p. 65) cita que:

A influência de uma agenda formulada em nível 'supra-local' se dá por meio de atores externos, como agências multilaterais de financiamento e ONGs de fora do país, e também via partidos, de cuja agenda passou a fazer parte a criação de oportunidades para mulheres. Mas há também nesses programas impacto de atores locais, ainda que tal presença não se dê sob a forma de pressão de grupos organizados. À medida que os programas de crédito se instituem, observa-se que a presença de mulheres é de tal forma expressiva que acaba influenciando o desenho efetivo do programa [...].

Nota-se que existem nos programas referidos por Farah (2004) a contribuição de atores externos da esfera pública de governo e, nesse ponto, há evidências da interferência da vontade privada, como agências multilaterais de financiamento, ONGs e partidos, mesmo que de interesse público, salvaguardam facetas de interesse particular. Em face disso, a própria autora (p. 67) afirma que essas “políticas e programas” sugerem gradual “incorporação de demandas” nas ações governamentais e, nessa perspectiva, descaracterizam-se como políticas públicas, logo tão somente como políticas ou programas sociais.

Verificando a posição firmada por Farah (2004) poderíamos entender então, num primeiro momento, que a ação do Loteamento 48 caracterizou-se como uma política social, pois houve a participação direta da classe empresarial, pela “doação da área de terra”. Porém, apuramos por documentação no Registro de Imóveis de Dois Irmãos que a doação da terra foi efetuada legalmente para a Prefeitura

Municipal, o que descaracterizou ligação direta da classe empresarial com os beneficiários. Sendo assim firmamos posição de que essa parte da ação continua sendo política pública. Porém, a classe empresária “reservou espaço específico que contemplasse os empregados do setor calçadista” (ENTREVISTADO 2).

Para isso, Höfling (2001, p. 31) aponta de um lado, que as políticas públicas são o “Estado em ação, é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Assim, a ação do Estado não se reduz a burocracia, mas também à “responsabilidade pela implementação e manutenção” que envolve o processo decisório da ação, os “órgãos públicos”, “organismos e agentes da sociedade” que tenham relação com a política implementada. E, de outro lado, as políticas sociais são:

[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Exemplificamos, assim, a participação dos empregados no resultado das empresas, que é uma previsão legal constitucional como forma de redistribuição de valor econômico pelo esforço agregado, mas que não é objeto de nosso estudo. Portanto, percebe-se diferença na essência da ação coletiva, que envolve a diversidade de atores da sociedade em torno de um projeto público sob responsabilidade deste.

Portanto, na tentativa de dar sentido epistemológico ao estudo, apresentamos no quadro a seguir algumas posições conceituais sobre políticas públicas e políticas sociais a partir da lógica funcional dessas.

AUTORES	POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS SOCIAIS
Constituição Federal 1988	- competência e responsabilidade exclusiva do governo na ação; - o Estado assegura para si o poder regulador, fiscalizador e controlador.	- junção de forças entre Estado e sociedade para a execução da ação.
Ministério do Desenvolvimento Social	- não apresenta definição.	- são ações governamentais desenvolvidas em conjunto por meio de programas com acesso equânime e justo do cidadão.

Continua...

Continuação.

AUTORES	POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS SOCIAIS
Minayo (1991)	- são atividades científicas que tem implicações imediatas do ponto de vista da dominação e do controle do Estado.	- são programas governamentais com foco específico em população-alvo.
Arretche (1999 - 2002 - 2003)	- são iniciativas puras de atividades e programas de governos, centralizadas nos mecanismos de legitimação do poder dos governos federativos.	- são entendidas como um compromisso dos governos com o bem-estar da população e descentralizadas.
Höfling (2001)	- são: o Estado em ação implantando um projeto de governo, através de programas voltados para setores específicos da sociedade.	- são ações de proteção social implementadas pelo Estado, com finalidades redistributivas de benefícios sociais.
Farah (2004)	- são diretrizes de programas utilizados por governos para contemplar os movimentos da sociedade.	- são programas sociais voltados a grupos específicos com apoio de atores multilaterais.
Laranjeira e Romano (2004)	- são ações em que o órgão público assegura poder de regulação comportamental e decisório na ação.	- são as alocações de recursos na reparação das consequências da transgressão da regulação estatal.

**Quadro 11 - Comparativo conceitual de políticas públicas e políticas sociais**

Fonte: Dados da pesquisa.

Verificando o quadro, notamos na abordagem das literaturas diferenças conceituais entre políticas públicas e políticas sociais em que a segunda pode estar contida na primeira, se parte dos seus recursos forem originárias do setor público. Mas percebemos que os autores focaram em seus textos os programas finalísticos do poder público, quais sejam os benefícios ao cidadão, que, no estudo, são os sujeitos individuais, e não se debruçaram na preciosidade da discussão dos conceitos, mas na convergência de finalidades competentes ao poder público e ao poder delegado.

É importante que as ações sejam realizadas, independentemente do nome a ser-lhe dado, claro, respeitando as normas institucionais expressas na CF/88 em que define competências exclusivas ou concorrentes entre os diversos poderes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e entre outros atores partícipes, com os quais o ente federado, em qualquer nível, venha estabelecer acordos, convênios e contratos para a prestação de serviços de natureza pública.

Diante disso, podemos entender que políticas públicas são ações instituídas pelo Estado ou a ele diretamente vinculadas e sejam exequíveis por ele próprio, em primeira mão, aplicadas à universalidade da população. Não perdem a característica de políticas públicas aquelas ações em que o Estado se assegura o direito de regular, fiscalizar e controlar a ação delegada parcial ou integralmente à terceiro, sem que se exima das responsabilidades da ação. Ambas as definições não perdem de vista a presença do Estado na essência da ação e no seu financiamento.

Em relação às políticas sociais, elas podem ser definidas como programas que envolvem a participação do Estado e da sociedade na multiplicidade de atores sociais para que a ação seja factível. Partindo desse pressuposto, as políticas sociais podem ser divididas em três linhas: na primeira, os programas que são totalmente financiados com recursos públicos são eminentemente políticas sociais públicas, por exemplo, a Previdência Social; na segunda, os programas financiados parcialmente com recursos públicos e privados caracterizam-se como políticas sociais mistas, por exemplo, Parcerias Públicas Privadas utilizadas na construção estradas; e, na terceira linha, os programas totalmente financiados com recursos privados, mas com autorização do poder público na sua funcionalidade, caracterizam-se como políticas sociais privadas de interesse público e, nesse modelo, podemos citar as empresas privadas financiadoras de reformas de bens do patrimônio histórico.

Após a discussão da política pública da habitação como resultante da ação coletiva que envolveu os atores sociais do município de Dois Irmãos, balizado em conceitos distintos de autores que sustentaram as características peculiares do objeto investigado, discutimos no tópico seguinte as relações sociais a partir da participação dos sujeitos individuais como destino final dessa política pública.

#### 4.4 RELAÇÕES SOCIAIS: PARTICIPAÇÃO E EMANCIPAÇÃO

No sentido metodológico das relações sociais estabelecidas com os sujeitos individuais, apresentamo-los como sujeitos da participação e emancipação em torno da construção da política pública de habitação, objeto desse estudo. Neste horizonte, Libanio (2001, p. 145-176) contextualiza “as lógicas da participação e da

mobilização”, em que a cidade (urbano) oferece paradoxalmente maior espaço à participação do que o campo (rural). Historicamente, na visão do autor os “movimentos urbanos” diversificaram a participação em dois pontos: (a) a diversidade de “grupos e movimentos de pertença”; (b) as formas “interativas de relações sociais” densas e tênues.

Utilizamos-nos desses pressupostos, citados por Libanio (2001), “participação e mobilização”, como conjunto de formas e elementos coercitivos ou espontâneos na possibilidade de agir em prol de um objetivo social comum e que esse seja a razão da “emancipação” do sujeito individual (comunitário), no qual a “participação e emancipação” desenvolvem o “modelo solidário”. O ponto de convergência do modelo solidário proposto pelo autor encontra-se discutido com profundidade em um tópico específico no último capítulo deste estudo. Porém, aqui nesse tópico, discutimos como a conectividade ocorre em “redes de interlocução” com os meios institucionais constituídos, em que exemplificamos os conselhos e as associações.

Os mecanismos de participação comunitária podem ser vistos como local das relações sociais, porém a participação constitui o lastro para o equilíbrio das forças dos atores coletivos (TOURAINÉ, 1996). A participação popular é uma substância complementar de diversas ações comunitárias, conforme Dowbor (1995), a descentralização é condição necessária, mas não suficiente para o planejamento municipal minimamente integrado. Dessa forma, as tomadas de decisões no espaço de vida social dos sujeitos individuais influenciam sobre as condições concretas de vida na sociedade, no viver e não somente no sobreviver.

Firmamos posição que deva existir a comunidade constituída por associações de bairros, de moradores, de vilas, que possam assegurar espaço de representação e debate que permita a discussão e a distribuição de verbas e definam prioridades a serem executadas. Isso foi constatado, quando o Município de Dois Irmãos cedeu espaço físico para a primeira associação de bairro em 1989, conforme Lei N.º 809/89, Artigo 1.º:

Fica o Poder Executivo autorizado a doar um Lote de terras nº 11 da quadra 21, do Loteamento Parque São João, com área de 442,50 m<sup>2</sup>, medindo 14,75 metros de frente, ao norte, à Rua A e igual metragem na face oposta, ao sul, a entestar com o lote 18, dividindo-se, por um lado, a oeste, com o lote 10, ambos de propriedade de Empreendimentos Imobiliários Ltda., e pelo outro lado, a leste, no alinhamento de um caminho para pedestres com

o qual faz esquina, para a Associação de Moradores do Bairro Parque São João.

A partir dessa ação objetiva, inclusive com a construção do prédio em forma de mutirão, foi proporcionado um espaço de participação em que se apresentou o sujeito individual envolvido com a Associação do Bairro para outras ações comunitárias. Conforme entrevista com o presidente da associação daquela época:

Tinha muitos problemas aqui no loteamento São João, sem esgoto, sem calçamento, ruas ruins, sem ônibus, faltava rede de luz. Era muito perigo com gente estranha, até água era problema, não tinha hidráulica, a empresa do loteamento tinha poço particular e cobrava caro pela distribuição da água [...]. Nós pressionamos muito junto com o Sindicato e a Prefeitura (ENTREVISTA 7).

Nessa fala, percebemos um sujeito identificado com o grupo de pertencimento: de um lado com sua categoria de trabalho, pois, ao referir-se ao sindicato, ele está conectado aos trabalhadores da indústria de calçados do município; e, do outro lado, percebemos um sujeito envolvido com a causa pública, tensionado com os órgãos públicos, nesse caso a Prefeitura Municipal. Por isso, nas investigações documentais encontramos outra ação relevante que interferiu nas ações públicas do local, conforme Lei 894/90, que autoriza o município “efetuar a extensão da rede de esgoto e de água tratada, de conformidade com as normas da CORSAN; ou outro órgão competente estadual, quando não puder ser servido pela CORSAN”. Assim, verificamos que a participação dos sujeitos individuais marcou espaço, interferiu e contribuiu na tomada de decisões dos atores (agentes) representativos, prospectado à emancipação.

Conforme Dowbor (1995), é nos pequenos locais que se permite visualizar a democratização das decisões a partir das relações estabelecidas. Na medida em que o sujeito consegue intervir e identificar com clareza e facilidade os assuntos do seu meio, é que a participação dele, do homem, estreita a sua visão e transforma-se em bairrista, amplia suas relações políticas e responde diretamente aos anseios sujeitos individuais. A partir dessa constatação, a participação pode ser tida como um instrumento de transformação das relações para as ações políticas, econômicas e sociais.

Também é necessário que organismos de participação municipal, tais como: associações, sindicatos, cooperativas, entre outras formas de organização dos sujeitos individuais, estejam articulados. Dowbor (1998, p. 376) cita a relevância dos “conselhos e comitês representativos”, para que haja imbricamento com “interesses da comunidade” e, assim, faz com que os “sujeitos individuais percebam a potencialidade existente do local”. É essencial ainda lembrar, segundo o autor (p. 385) que “uma população solidamente organizada em poderes locais constitui um lastro de aumentar a densidade organizacional da sociedade”. Dessa forma compreendemos que é no espaço local que os atores sociais se integram e constroem relações que lhes permitem conhecer a si mesmos e suas necessidades prioritárias, ponto verificado na fala do Entrevistado 1 (Ver Capítulo I).

A partir dessa constatação, os movimentos com iniciativas locais tendem para a criação de projetos e modelos que, na visão de Santos (2002a, p. 22), são “contra-hegemônicos da globalização”, em que cita modelos de “Seattle, Montreal, Washington, Genebra, Davos, Praga e Porto Alegre<sup>35</sup>”. Seguindo a visão do autor (p. 23), ele afirma que “este é movimento democrático transnacional, de ativismo sem fronteiras, é uma forma de globalização contra-hegemônica. [...] iniciativas destinadas a mobilizar lutas locais, mesmo que seja para resistir [...]”. Este ponto, emancipacionista, foi detectado no nosso estudo, quando os sujeitos individuais firmaram posição para novas ações, no caso específico do loteamento parque São João. No sentido da emancipação, o autor (p. 24) propõe cinco opções, nas quais também firma sua visão:

A democracia participativa; os sistemas alternativos de produção; o multiculturalismo emancipatório, a justiça e a cidadania culturais; a biodiversidade e os conhecimentos rivais; e o novo internacionalismo operário. [...] Os temas foram escolhidos por me parecerem ser aqueles em que os conflitos epistemológicos, socioeconômicos, culturais e políticos entre o Norte e o Sul, entre o centro e as periferias são hoje mais intensos e continuarão a sê-lo nas próximas décadas.

Considerando o horizonte de Santos (2002a), necessitamos compreender o processo de maturação, o amadurecimento das ideias políticas de gestão participada, pois, no caso brasileiro (enquanto Nação) especialmente, a partir da

---

<sup>35</sup> Nessa direção, Boaventura de Sousa Santos (2002a) refere-se, no caso de Porto Alegre, ao Orçamento Participativo e ao Fórum Social Mundial.

Constituição Federal de 1988, há uma série de novas alternativas, uma lenta e gradual transformação das relações sociais a partir da instituição de conselhos e comitês representativos, como ocorreu também no *locus* de aplicação do estudo. De acordo com Libanio (2001) são esses, conselhos e comitês, os espaços da mobilização e articulação, envoltos na atual conjuntura da vida social das cidades. Essa percepção corrobora Dowbor (1998, p. 411), que já afirmava que “o intenso processo de urbanização mudou radicalmente o modo de vida da população mundial, em poucas gerações”. Assim a participação nas decisões está intimamente relacionada com a ruptura das formas centralizadas da organização municipal, uma administração incentivadora de ações com vistas ao desenvolvimento, e em função da harmonização espacial do município e da distribuição simétrica das atividades produtivas das políticas públicas locais.

Essa foi uma forma inovadora que o poder local apresentou com finalidade para a construção de consensos, formulação de estratégias a curto e longo prazo e de satisfação pessoal dos sujeitos individuais da comunidade e, de certa forma, uma maneira de melhorar as relações políticas e limitar o poder centralizador. Essa forma percebida tem coesão com os ensinamentos de Habermas (1984). Seguindo a visão do autor, essas atitudes são formas lentas, mas profundas para assegurar a utilidade social dos recursos econômicos e potencializar a oportunidade dos sujeitos individuais a participarem na decisão do destino dos recursos públicos. No entanto, há que se reconhecer que determinados espaços públicos não são reconhecidos por normas constitucionais, no entanto Habermas (1984, p. 276) entende que:

O Estado moderno pressupõe como princípio de sua própria verdade a soberania popular, e esta, por sua vez deve ser a opinião pública. Sem esse adicional, sem a substituição da opinião pública como origem de toda a autoridade das decisões obrigatórias para a totalidade, falta à democracia moderna a substância de sua própria verdade.

A partir dessa breve descrição, podemos identificar que é nas relações locais que o indivíduo tem a oportunidade de (re)organizar-se e (re)ordenar-se, num espaço (re)articulado pelas relações sociais para a composição da participação dos sujeitos individuais na (re)definição do empoderamento da cidadania emancipatória. Acreditamos que é na unidade básica da organização social que o cidadão recupera a dimensão essencial da sua existência como sujeito (GONÇALVES, 2007). Esse

sujeito, no nosso entendimento, não é no sentido quantitativo, mas qualitativo, em que a vida não depende somente dos recursos repassados entre os entes federados, mas da forma distributiva e igualitária de acesso à ação produzida, pois isso pode ser um atrativo para que os sujeitos individuais participem dos instrumentos equalizadores, ou seja, os espaços vivos da participação democrática.

Com finalidade na abordagem das relações sociais estabelecidas no âmbito da administração pública e nas organizações sociais, no sentido da ação coletiva pressupomos que a ação fosse motivada a partir dos atores envolvidos, ou seja, pela sua participação e representação nos meios organizativos da sociedade e que a participação dos sujeitos individuais desencadeie para a ação continuada. Isso posto, vemos que a política pública de habitação no município de Dois Irmãos, estabeleceu regramento básico para as relações sociais em organizações sociais (associação de bairro) entre os atores e sujeitos individuais, constituindo-se a visão local num antecedente da visão nacional.

Como exemplo conjunto entre gestão pública e participação comunitária (via de associação), foi instituída a pavimentação comunitária, em Dois Irmãos, pela Lei n°. 2.340/06 que, em seu artigo 1.º, diz:

Fica instituído o Programa Municipal de Pavimentação Comunitária, consistente na pavimentação das vias urbanas municipais, através da **iniciativa e participação direta dos moradores**, (*grifo nosso*) de modo a:

I – promover o **associativismo e participação comunitária** (*grifo nosso*) nos planos de gestão administrativa, destinados à dotação de infraestrutura das vias urbanas municipais;

II – fomentar a iniciativa popular na melhoria e valorização de sua propriedade, através da execução de obras de pavimentação nas vias com testada à sua propriedade;

III – melhorar a qualidade de vida da população;

IV – **distribuir os benefícios públicos** (*grifo nosso*) de infra-estrutura, de acordo com a expressão da maioria participativa da população;

V – promover a integração, racionalização e otimização da infra-estrutura urbana básica, priorizando população de baixa renda residente nos bairros urbanos;

VI – agilizar e desburocratizar a execução de serviços de pavimentação viária;

VII – incentivar a fiscalização do andamento, da qualidade dos serviços e dos preços praticados na execução da pavimentação.

O que pretendemos demonstrar com a citação foi a efetiva participação dos sujeitos individuais representados na sua microcélula comunitária que, mediante as relações estabelecidas entre a entidade pública, no caso o município e a associação de bairro (organização social), conseguiram alcançar benefícios públicos, agilizando inclusive os entraves burocráticos tão criticados no sistema público atual. Investigamos ainda se teriam as organizações sociais do Município de Dois Irmãos influenciado no nosso objeto de estudo, a política pública de habitação.

Constatamos que houve influências, pois foi alterada composição do Conselho Municipal da Habitação, passando de sete para nove componentes, conforme Artigo 2.º da Lei n.º 2556/08, segundo a qual:

O Conselho Municipal de Habitação será constituído por 9 (nove) membros, a saber:

I – 2 (dois) representantes do Executivo;

II – 1 (um) representante do Legislativo;

III – 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria do Calçado;

IV – 1 (um) representante do Sindicato Patronal da Indústria e Comércio;

V – 1 (um) representante das Associações de Bairros;

VI – 1 (um) representante dos Engenheiros e Arquitetos do Município;

VII – 1 (um) representante das cooperativas estabelecidas no Município.

VIII – 1 (um) representante dos Clubes da Terceira Idade.

Com a nova composição do Conselho, verificamos que o executivo municipal diminuiu sua representatividade, de três para dois componentes. Notamos que foram ampliados os espaços de participação dos atores sociais pela entrada de UM participante das alíneas VI, VII e VIII. Sendo assim, compreendemos que as organizações sociais são representantes legítimos dos sujeitos individuais ampliados na política pública habitacional.

Assim, nas páginas seguintes, discutimos sobre as organizações sociais<sup>36</sup>, que tiveram seu marco legal criado a partir Lei n.º 9.637/1998, a qual é uma norma nacional que institui essas organizações sociais que realizam relações sociais entre entidades de interesse público e o poder público, com o fim específico de

---

<sup>36</sup> Não confundir com Organizações Não Governamentais (ONGs) nem com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

implantação de determinada ação e, ainda, a obtenção de vantagens, haja vista que essas organizações são criadas com o intuito de fomentar serviços que, em boa medida, são prestados pelo poder público em nível deficitário.

Portanto, as organizações sociais para Chiavenato (2006, p. 405) são “um modelo de organização pública não-estatal, destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica”. Para Di Pietro (2001) “são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivos e fiscalização pelo Poder Público [...]”. Neste sentido, Chiele (2008, p. 84) identifica as informações contidas no Plano Diretor da Reforma Administrativa do Governo Federal, em que:

As organizações sociais constituem uma das formas mais inovadoras e de maior relevância, no sentido de aprimorar o funcionamento do Estado, propiciando-lhes uma atuação eficiente e livre de vícios, inserindo-se a iniciativa no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, que prevê a absorção pelas referidas entidades, de natureza privada e sem fins lucrativos, dos serviços públicos sociais não-exclusivos, com eliminação das causas da deficiência de sua prestação por parte da máquina administrativa, como o notório mau uso do dinheiro público, as falhas de gestão, o agigantamento da atividade meio em detrimento da atividade fim, o empreguismo desnecessário, a burocratização excessiva, além da acomodação de servidores estáveis [...].

Neste sentido, as organizações sociais não são novos entes administrativos, mas uma qualificação que o poder público disponibiliza a elas com o intuito de as mesmas prestarem serviços de interesse comum a toda a sociedade. De certa forma, foi uma maneira que o ente público criou para transferir algumas atividades para as organizações sem ser por meio de concessão ou permissão. No entanto, o Plano Diretor da Reforma Administrativa é um modelo que pode ser aplicado aos Estados e Municípios, ele serve como orientação. No que tange a esse assunto, Meirelles (2006, p. 384) cita que:

Ele pode servir de modelo, devendo ser adaptada às peculiaridades regionais ou locais, de acordo com os setores considerados prioritários pela entidade: cultura, meio ambiente, saúde, ensino, desenvolvimento tecnológico, pesquisa científica, etc.

Entretanto, Di Pietro (2001) afirma que as organizações sociais são apenas mais um instrumento que o Governo encontrou, com uma terminologia diferenciada, com a exclusiva finalidade de diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública por meio da privatização. No entanto, Chiavenato (2006, p. 406) percebe esse assunto sobre outro prisma, em que:

[...] a desvinculação administrativa em relação ao Estado não deve ser confundida com uma privatização de entidades da Administração Pública. As Organizações Sociais não serão um negócio privado, mas instituições públicas que atuam fora da Administração Pública para melhor se aproximarem das suas clientelas, aprimorando seus serviços e utilizando com mais responsabilidade e economicidade os recursos públicos.

Visto que, o Estado não transferirá simplesmente suas atividades, mas sim, há fiscalização mais abrangente por intermédio dos conselhos em que a administração se faz representada, e que são compostos pela sociedade civil e pelo Poder Público. Meirelles (2006, p. 383) assegura que “de certa forma, o Poder Público assenhoreia-se do controle da entidade privada – com a colaboração da comunidade – para que ela possa vir a exercer as atividades sociais desejadas, utilizando-se de recursos oficiais”. Em relação aos recursos públicos recebidos pela organização social, Justen Filho (2005, p. 27) aborda que:

[...] uma vez recebidos os recursos, deverá geri-los segundo os parâmetros de eficiência exigidos pela iniciativa privada. No entanto, as regras acerca de improbidade administrativa poderão ser aplicadas, se verificadas condutas infringentes da moralidade. De todo o modo, os contratos praticados pelas organizações sociais regulam-se pelo direito privado e não estão subordinados às regras da Lei n.º 8.666/93<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Chiele (2008) afirma que as principais características de uma organização social são: sua qualificação somente acontecerá se a entidade for sem fins lucrativos; deve possuir a participação mínima de 40% a 50% do Município junto ao Conselho de Administração para que haja controle estatal sobre os repasses; qualificação é autorizada por lei municipal e efetivada por meio de decreto do Poder Executivo; contratação direta pela CLT ou por RPA, observados critérios próprios de seleção; equipamento, área física e materiais podem ser cedidos pelo Município, mediante permissão de uso; dispensada de licitação de acordo com o art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93 e operacionalização dos projetos através do Contrato de Gestão. Meirelles (2006) complementa ainda que outro requisito é a submissão ao controle do Tribunal de Contas dos recursos oficiais recebidos. Chiavenato (2006) afirma que as principais vantagens da organização social são o ganho de agilidade e qualidade na seleção, na contratação, na manutenção e no desligamento de funcionários, que estão sujeito ao plano de cargos e salários da organização e não ao regime estatutário dos servidores públicos e suas vantagens; aquisição de bens e serviços, visto que não está sujeita ao dispositivo na Lei n.º 8.666/93

Além disso, o poder público tem o direito de desqualificar uma organização social de seu título, se houver embasamento legal para tanto, ou seja, o descumprimento do contrato de gestão<sup>38</sup>. Nesse sentido, Chiele (2008, p. 83) comenta que “não apenas o início de sua própria existência, mas especialmente sua manutenção e morte estão intimamente ligadas à vontade estatal [...]”. De outra forma, Meirelles (2006, p. 384) coloca que:

O Poder Executivo também poderá desqualificar a entidade privada, retirando-lhe o título de organização social, mas esta providência há de estar baseada no descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão e devidamente apurada em processo administrativo, assegurado o direito de defesa aos dirigentes da organização.

Constata-se que há empoderamento do poder público na relação com as organizações sociais, salvaguardando a dominação administrativa. Enfim, as organizações sociais são mecanismos advindos da reforma administrativa com a finalidade de tornar a administração pública voltada para resultados, utilizando-se de técnicas modernas de gestão, que obtiveram sucesso na iniciativa privada como os instrumentos de monitoramento e avaliação de desempenho. Sendo assim, esta forma de gestão pode ser adotada para a busca da maximização dos recursos públicos em prol dos interesses coletivos e de políticas públicas eficazes a partir da experiência local.

---

e ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG); a alocação e execução dos recursos não se sujeitam aos ditames governamentais operados através do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), e sim a regulamentos e normas próprios; e devido à avaliação das OS se dar pelos resultados finalísticos de cumprimento de metas e não processualísticos como na Gestão Pública, que assim está sujeita a auditoria e inspeções.

<sup>38</sup> O embasamento legal do Contrato de Gestão iniciou-se com o Decreto 137/1991 com relação às entidades da Administração Indireta. Segundo Di Pietro (2001), os primeiros contratos desse tipo foram celebrados com a Companhia Vale do Rio Doce (antes de sua privatização), a Petrobrás (Programa Gestão de Empresas Estatais) e com o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais.

## 5 EXPERIÊNCIA LOCAL – VIVÊNCIAS DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS

Este capítulo tem como objetivo a abordagem dos mecanismos e instrumentos de participação dos sujeitos individuais na construção das políticas públicas. Entendemos que isto tenha relevância pela influência participativa dos sujeitos individuais nas decisões dos agentes públicos.

Nos antecedentes da política pública habitacional podemos fazer um corte histórico dos projetos existentes nessa área. Conforme o IBGE (2011), o Brasil revelou sua face no censo demográfico a partir de 1920, em que desponta relação forte entre “cidade e capital”, entendemos esse período como pré-getulista. Com Getúlio Vargas no poder, a partir de 1930, as cidades brasileiras modificam-se impulsionadas pela industrialização, com crescimento da população urbana de 11,3% de 1920 para 31,2% em 1940 (IBGE, 2011), conforme a Tabela 6, a seguir, que correlaciona a população com os agentes financiadores em cada década.

**Tabela 6 - Distribuição da População Brasileira 1940 a 2000**

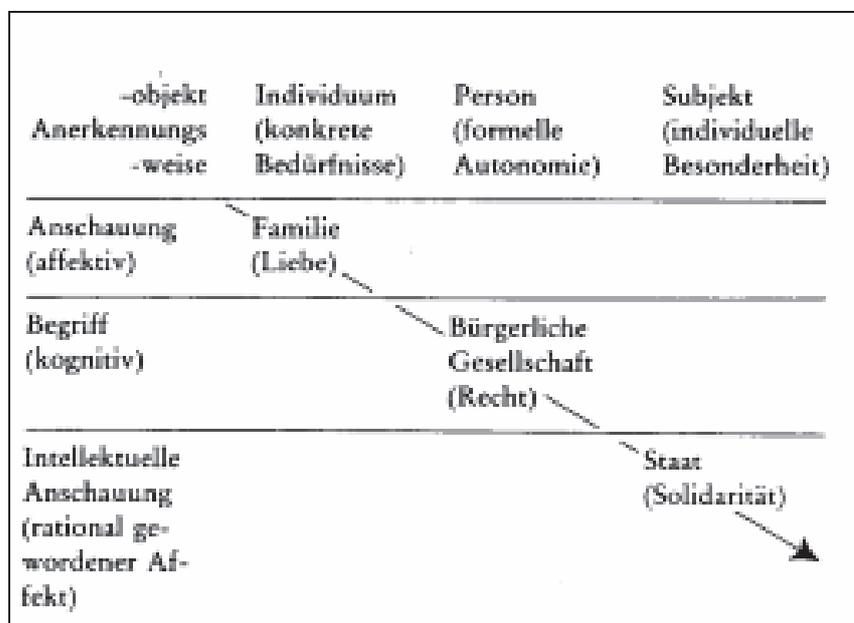
ANO	POPULAÇÃO		Agentes Financiadores
	URBANA	RURAL	
1940	31,2%	68,8%	Bancos Imobiliários
1950	36,2%	63,8%	Caixas Econômicas
1960	45,4%	54,6%	Institutos de Aposentadorias e Pensões
1970	55,9%	44,1%	Sistema Financeiro da Habitação
1980	67,7%	32,3%	Banco Nacional da Habitação
1990	74,8%	25,2%	Banco Nacional da Habitação início e
2000	81,1%	18,9%	incorporado pela Caixa Econômica Federal

Fonte: IBGE, censos demográficos (2011).

Com base nessa Tabela, percebemos que o Brasil a cada década aumentou a concentração urbana impulsionada pelo processo industrial, desencadeando o êxodo rural e, nesse contexto, o País experimentou a questão habitacional como elemento-problema nas políticas de governo. Para dar conta, cada governante, na esfera federal, em seu tempo, criou agentes financiadores para o atendimento dessa demanda. Não cabe, neste estudo, julgamento sobre a eficiência e eficácia de cada qual, mas cremos que a intenção tenha sido o enfrentamento da situação das famílias que migravam do meio rural para a cidade em busca de melhores condições de vida, sendo essas uma substância dos sujeitos individuais da nossa pesquisa.

Enumeramos alguns momentos e modelos de políticas habitacionais propostas nessas épocas, por exemplo, em 1940, são ofertados créditos imobiliários pelos bancos; em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular; em 1964, com o Regime Militar, são criadas as COHABs<sup>39</sup>; em 1985, com a redemocratização do País, foi extinto o Sistema de Financiamento Habitacional nos moldes do Banco Nacional da Habitação, e foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano que englobou a política habitacional; em 1990, foram criados os sistemas de mutirões habitacionais, Habitar Brasil, Pró-Moradia, os Programas de Arrendamento Residencial; e, em 2000, o Pró-Moradia que culminou com o Programa Minha Casa Minha Vida, em 2006 (IPEA, 2011).

Neste contexto histórico entendemos que os sujeitos individuais necessitam serem reconhecidos pelo sistema, e assim o foram pelas normas que criaram e regularam a política pública de habitação em nosso lócus de estudo. No entanto, o propósito neste estudo não é avaliar nem contrapor os modelos citados no parágrafo anterior, mas o embate está na subjetividade que passa necessariamente pelo reconhecimento dos sujeitos individuais, conforme esquema sugerido a seguir:



**Figura 46 - Esquema da teoria do reconhecimento**  
Fonte: Honneth (1994, p. 46).

<sup>39</sup> Companhias Estaduais de Habitação eram convênios firmados entre União e Estados (IBGE). Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), isto é, “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” (AZEVEDO, 1988, p.111).

Analisando o esquema trazido por Honneth (1994), o qual foi inspirado em Hegel “degraus do reconhecimento” a partir do “direito objetivo”, em que seguindo a seta de cima (ápice) para baixo (base), ou seja, da esquerda para a direita, o direito reconhece todos os sujeitos individuais em degraus: pela família (a afetividade), pela sociedade civil organizada (o direito), até o último degrau do Estado (a Solidariedade). Honneth (1994, p. 45) sinaliza que isso passa pelo “processo educacional”, em que o cidadão sente-se “parte integrante” do esquema organizacional do Estado. Dessa forma, os sujeitos individuais reconhecidos têm, pela sua participação nos mecanismos locais, disponibilidade de instrumentos que contribuem para a construção das políticas públicas e que identificam a reflexividade da ação como elemento essencial para a análise da percepção emancipatória.

#### 5.1 PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS NOS MECANISMOS PARA A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos pilares do princípio de participação democrática veio com o advento da Constituição Federal de 1988, denominado de “Constituição Cidadã”. Com a participação do povo e das associações por meio de audiências públicas em que eram debatidos assuntos relacionados à educação, saúde, segurança e moradia. Assim, podem ser votados para que possam ser definidas quais áreas necessitam de maior atenção. Para Baquero (2007, p. 165) é “nessa perspectiva que a política sugere que instituições democráticas sólidas levam uma melhor alocação de recursos e de bens próximos às preferências dos cidadãos”. Diante disso, várias leis foram aprovadas para dar legitimidade, transparência e moralidade para a participação democrática. Alguns desses mecanismos são abordados nesse tópico.

No entanto, foi interessante buscarmos também fundamentos teóricos que sustentassem a participação dos sujeitos individuais nos mecanismos de escolha e tomada de decisão, para isso apoiamos-nos em Touraine (1994, p. 17) que definiu os três princípios institucionais a partir de Norberto Bobbio:

Em primeiro lugar, como <<um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com que procedimentos>>; em seguida, dizendo que um regime é tanto mais democrático quanto maior for o número de pessoas a participarem directamente ou indirectamente na tomada de decisão; por último, sublinhando que as escolhas a fazer devem ser reais (grifos do autor).

Touraine (1994, p. 31) cita o “estado totalitário” e, assim, ele ensina que:

[...] contra ele só é eficaz a organização de actores sociais capazes de conduzirem uma acção económica racional ao mesmo tempo que gerirem as suas relações de poder. Só movimentos sociais fortes e autónomos, que arrastem dirigentes e dirigidos, podem resistir à acção do Estado autoritário ao mesmo tempo modernizador e nacionalista, porque eles constituem uma sociedade civil capaz de negociar com o Estado, dando assim autonomia real à sociedade política.

Nesse sentido, podemos afirmar que são criados mecanismos decorrentes de movimentos e organizações dos sujeitos individuais. No Estado do Rio grande do Sul, na década de 90 do século XX, foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, com a finalidade de eleger ações regionalizadas, em que são discutidas ações políticas e estratégias de governo. O Estado possui atualmente 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (art. 2º da lei estadual RS n.º 10.283/94).

Esse instrumento serve de apoio na construção da democracia, o povo participa no processo decisório das ações a serem tomadas em áreas pertinentes ao desenvolvimento urbano e rural, de acordo com a situação de cada município, visando à melhora na qualidade de vida e estimulando a permanência da população em seus municípios. A participação do cidadão acontece de duas formas: através das audiências (assembleias) públicas regionais e através de votações. A primeira consiste na apresentação dos programas de cada secretaria, inclusive o orçamento destinado para cada COREDE por intermédio do Governo Estadual; a segunda

possibilita que a população de determinada região eleja as prioridades para as áreas que possuam maior carência na visão da comunidade.

À Assembléia Geral Regional, órgão máximo de deliberação do Conselho Regional de Desenvolvimento será composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores (art. 5.º da lei estadual RS n.º 10.283/94).

A Lei 10.283/94 cita as diretrizes de funcionamento da “consulta popular”, que é um processo democrático. No entanto, a consulta popular dá-se somente na esfera municipal, e está a cargo dos COMUDES<sup>40</sup>. Esse é um mecanismo relevante para a sociedade, pois permite que qualquer cidadão, portador de seu título eleitoral, participe da eleição de prioridades em seu município com recursos estaduais que serão destinados a sua comunidade. Referindo-se à democracia participativa, Genro (2001, p. 17) afirma que:

A democracia política tem na doutrina da *soberania popular* o seu elemento central, ou seja, por ela os governantes recebem por meio do voto um mandato, que deve ser cumprido durante um determinado período. Qual o resultado histórico desse processo? É o de uma democracia que traduz, ao mesmo tempo, a possibilidade do *acesso* do cidadão comum à política e que também *limita* a sua participação.

Através da consulta popular, fica assegurado o direito de os cidadãos debaterem anualmente junto à administração pública seus desejos e anseios para o desenvolvimento do seu município. Dessa forma, o povo interage no processo e o legitima mediante a participação democrática, alocando recursos aos problemas percebidos pelo próprio sujeito individual, não agindo agora em ato representado, mas de organização de grupo. Desse modo, o município pode estabelecer parâmetros para o desenvolvimento das prioridades e, assim, melhorar a qualidade de vida da população, o que na visão de Becker e Wittmann (2003, p. 274):

---

<sup>40</sup> Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social. No Estado do Rio Grande do Sul, ela está amparada através de Lei específica n.º 11.920/2003, criada em 10 de junho de 2003. Cabe salientar que esta lei é regulamentada pelo Decreto n.º 42.293 de 11 de junho de 2003. O artigo 3.º, inciso III da Lei Estadual 11.920/2003 diz que: “os COMUDES, em parceria com os COREDES, promoverão assembleias públicas municipais com a finalidade de propor prioridades de investimento, opinar sobre programas de desenvolvimento e eleger representantes para a assembleia regional”.

[...] estes são mecanismos democráticos que podem gerar oportunidades para o desenvolvimento das pessoas na vida social, econômica e política local. Eles são formas concretas de poder, necessárias para que a população local possa atuar na defesa de seus interesses e na intervenção direta na tomada de decisões.

Cabe ainda salientar que, no conceito de consulta popular, a construção da democracia ocorre bilateralmente, o que a torna legítima dentro do contexto da democracia, pois o estado disponibiliza o recurso, o cidadão elege as prioridades e o município viabiliza a consulta popular.

Outro mecanismo de participação é a assembleia pública que é utilizada como instrumento de participação popular no que diz respeito à tomada de conhecimento dos interesses públicos. Ela propicia aos cidadãos oportunidade para a experiência do debate em conjunto com a administração pública, no que diz respeito aos investimentos no âmbito municipal. No que concerne à participação nas assembleias, basta que o cidadão tenha domicílio fixado no município, para tornar-se apto à participação. Esse gesto valida o instrumento público.

As assembleias públicas também possibilitam que os gestores públicos informem à população suas receitas e despesas de determinado período, explanando para a população “onde”, “como” e “porque” investiu os recursos públicos; e, inclusive quais suas intenções de investimento futuro. De acordo com Becker e Wittmann (2003, p. 275), essas são “experiências culturais em que a inteligência coletiva local pode ser utilizada em ações criativas e renovadoras, no sentido de propor soluções para os problemas, necessidades e aspirações locais”. Dessa forma, a população pode expor sua opinião sobre as ações da administração pública, dizendo se concorda ou não com elas, propondo sugestões para as áreas que julgarem necessárias ou que necessitem maior atenção por parte dos gestores municipais. Os autores afirmam ainda:

Mesmo considerando o planejamento participativo como estratégico e como instrumento orientador da transição para um novo tipo de sociedade local, é conveniente insistir na oportunidade histórica de mudança através do processo de descentralização. O “local” passa a constituir uma esfera estratégica para fomentar o exercício da cidadania, baseada no conhecimento e orientada por valores locais.

No planejamento participativo, encontra-se o cerne do Orçamento Participativo (OP) que é um processo democrático descentralização de poder de decisão referente aos investimentos municipais. Conforme Genro (2001, p. 12), “é impressionante o avanço dos municípios brasileiros que adotaram o sistema de orçamento participativo”. Torna-se, assim, muito mais visível “a efetividade dos recursos aplicados com a participação popular”, pois mostra que até com “magros recursos aqui deixados às administrações locais, pode-se obter imensos avanços” em níveis de participação, discussão e decisão.

Nessa expressão “administrações locais” de Genro (2001), percebe-se posição firme que corrobora nossa visão de que é no microlocal que os sujeitos individuais encontram espaço para firmar opinião e posição. Assim, destacamos para efeito de registro que o OP é originário do município de Rio Grande, porém foi efetivamente utilizado em grande escala no município de Porto Alegre – RS.

Conforme explica Genro (2001), é importante registrar que o OP é um instrumento revolucionário de planejamento democrático, contrário à visão tecnoburocrática de planejamento central. Metodologicamente, o processo foi organizado pela prefeitura municipal, mas deixou-se ao cidadão a oportunidade de escolher suas prioridades. Ele passa por diversas etapas na sua implantação, seguindo de acordo com as diretrizes que compõe o modelo de gestão em uma ordem cronológica<sup>41</sup>. Neste sentido, acrescenta-se, conforme Nogueira (2005, p. 118), que:

---

<sup>41</sup> Primeiramente é necessária a criação da base geográfica do município, que deve ser dividido em regiões. Em Porto Alegre, “A base geográfica é constituída pela divisão de 16 regiões. Essa divisão regional foi resultado de um acordo entre o governo e o movimento comunitário, ainda em 1989, levando em conta os critérios de afinidade política e cultural entre a população” (GENRO, 2001, p. 53). Cabe ainda salientar, que cada região possui um delegado eleito pela população, o seu papel é importante, porque ele atua como representante da sua região, coordenando e servindo de elo entre a administração pública e os munícipes de seu bairro. No processo de OP, a decisão tem um percurso determinado que necessariamente precisa ser articulado com demandas de outras regiões, as quais também têm o seu peso e fazem-se respeitar. O número de participantes, a habilidade em conversar, o respeito às regras consensuais e aos demais líderes combinam-se num mesmo processo, até a decisão final. (GENRO, 2001, p. 35). Após a definição das regiões, são realizadas as plenárias temáticas, que servem para que sejam estipuladas juntamente com a população geral as prioridades de obras e projetos, juntamente com suas diretrizes. A base temática, na qual a população discute e prioriza obras estruturais, projetos e diretrizes de serviços, é constituída pelos seguintes temas: transporte e circulação; saúde e assistência social; educação, cultura e lazer; desenvolvimento econômico e tributação; organização da cidade e desenvolvimento urbano – subdividido em saneamento e meio ambiente, habitação e urbanismo. (GENRO, 2001, p. 55).

[...] a idéia de que a participação deve ser incorporada ativamente aos processos de governo e de implementação de políticas irá encontrar uma tradução mais tópica, consubstanciada na figura do orçamento participativo, experimento que se revelou particularmente forte no Brasil, sobretudo no âmbito das administrações locais dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Conforme Azevedo e Fernandes (2005), o OP propicia forma mais estável de gestão democrática, radicalizando a prática de democracia, provocando cobrança de transparência governamental. Na dinâmica de funcionamento do OP, em continuidade aos processos de seu funcionamento, ocorrem rodadas de reuniões que se caracterizam como o momento em que a administração pública apresenta propostas de obras e serviços para as regiões e para as plenárias temáticas<sup>42</sup>. Conforme ainda Azevedo e Fernandes (2005), a participação dos munícipes da gestão de recursos financeiros como ocorre no OP, favorece a diferenciação entre o público e o privado, sendo desempenhado dessa forma um papel fundamental para o enfrentamento do clientelismo e do corporativismo.

Considerando os mecanismos e instrumentos de participação, entende-se que as associações de bairros assumem papel relevante no contexto democrático, pois os sujeitos individuais estão presentes em diferentes formas associativas, sendo assim o *locus* ativo em que os moradores interagem com agentes públicos. Nesse sentido, Nogueira (2005, p. 129) cita que o tema da participação tem:

[...] forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Por mais que existam inúmeras tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação – institucionalista ou “movimentista”, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas refletindo ações dedicadas a “fazer parte” de determinados processos

---

<sup>42</sup> Elas realizam-se entre o final da primeira quinzena de março e o início da segunda quinzena de abril, por meio de plenárias públicas em cada uma das 16 regiões e cinco plenárias temáticas, pois dessa forma antecedem a elaboração efetiva das peças orçamentárias – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (GENRO, 2001). A segunda rodada segue os mesmos critérios da primeira rodada, e deve ocorrer entre a primeira quinzena julho e a primeira quinzena de julho. Nela a população elege dois conselheiros titulares e dois suplentes para representá-los no conselho do Orçamento Participativo. A votação quanto às prioridades de cada região são atribuídas da seguinte forma, o cidadão recebe uma cédula com as opções de escolha e vota estabelecendo o grau de prioridades através de notas (4, 3, 2, 1) em uma escala de mais importante até menos importante, 4 é a nota maior, sendo aquela que diz respeito a maior carência de acordo com a sua percepção. Após a contabilização dos votos, os dados coletados são tabulados para que se forme um *ranking*, tornando-se um indicador de planejamento para a alocação de recursos em obras e serviços. “Com o resultado deste cálculo, as três prioridades temáticas que somarem mais pontos serão as três primeiras prioridades das 16 regiões da cidade” (GENRO, 2001, p. 62).

(decisórios ou não) -, estamos aqui diante de um exercício que se repõe constantemente.

Estas associações buscam por intermédio da participação a melhora na qualidade de vida para os moradores do bairro, ocorrem reuniões para que sejam debatidos diversos temas como segurança, infraestrutura, desenvolvimento, transporte, pavimentação, iluminação pública, saúde, habitação, entre outros. Através de debates, é possível que representantes repassem para a administração municipal os problemas enfrentados pelos sujeitos individuais, para que, dessa forma, a administração pública busque a solução dos problemas.

Nogueira (2005, p.158) comenta que “a democracia participativa é legítima em si mesma. Ela opera, porém diversamente conforme a escala”. As associações de bairros caracterizam-se por serem um instrumento democrático exercido espontaneamente pelo povo, uma força legítima dos sujeitos individuais. Do ponto de vista de que a sociedade civil tem o poder de reivindicar seus direitos, esse movimento é eficiente e benéfico para o município. A associação de pessoas tem valor relevante já que são elas que sentem diretamente quais são as prioridades emergentes no seu bairro (SANTOS, 2002a). Em decorrência dos mecanismos e dos instrumentos de participação abordados nesta seção, em que se descreveu as suas finalidades e sua relevância para a gestão dos recursos, na sequência apresenta-se um tópico sobre a visão da política local no contexto da ação coletiva mediante o esforço conjunto da sociedade organizada e a classe política.

## 5.2 POLÍTICA LOCAL – SOCIEDADE E POLÍTICA – AÇÃO COLETIVA

Na conjuntura atual, os municípios de forma geral encontram-se sufocados pelo fenômeno globalização, conforme Santos (2002a), a concepção hegemônica deste processo encontra reação contra-hegemônica. Conforme o autor, há sempre a dificuldade de identificar de que lado se está, pois a sociedade não é engessada, mas flexível; o que de um lado é hegemônico, pode não sê-lo do outro lado.

A partir dessa constatação, Sheth (2002, p. 87-88) cita que “o discurso e a política de micromovimentos<sup>43</sup> emergem da globalização”, e o seu “papel é desenvolvido nos novos espaços”, bem como seus reflexos na política local. Nesse sentido, afirma (p. 92) “que a rápida redução dos recursos naturais, consequência dos avanços tecnológicos, desencadeou defensores alternativos de novos movimentos sociais”. Essa colocação corrobora Libanio (2001) que sugere a (re)discussão da mobilidade urbana, especificamente nos países do Terceiro Mundo, em que a ansiedade pelo consumo está presente no cotidiano, e o cotidiano passou também a ser um mundo virtual. Diante do exposto pelos autores, Dois Irmãos não ficou ausente desse movimento global e teve suas repercussões locais.

Na crítica ao discurso global, que se pautava pelo fim da guerra fria, conforme Sheth (2002, p. 93) somente se sabe que o vencedor dela foi:

[...] o discurso da globalização [...] que prometia uma experiência virtual (como se esse mundo estivesse acima de nós!) do mundo tornando-se uma *única* economia, (possivelmente) uma *única* cultura e (eventualmente) uma única organização política! Um mundo assim poderia funcionar globalmente, sem as desordenadas instituições da democracia representativa, ainda que tais instituições fossem obrigatórias, internamente, para cada país.

Isso posto, no contradiscurso, há o impulso da transformação social, em que os movimentos de grupos, sujeitos individuais, estão ancorados na organização da sociedade, normalmente, segundo Sheth (2002, p. 96), ligados a “movimentos de tendência de esquerda, identificados com os social-democratas, ativistas e movimentos de libertação”. Nesse sentido, a autora demonstra (p. 94-99) que há cinco motivações pelas quais os grupos sociais se pautam para dar pressão às forças hegemônicas da globalização:

- a globalização como a encarnação da velha idéia de desenvolvimento [...] representando explicitamente as instituições do poder hegemônico global e criando novas formas de exclusão social;
- Tomada de consciência da “política do discurso” que influenciou as escolas políticas dos governos e das organizações internacionais;

<sup>43</sup> A autora refere-se ao exemplo da Índia que, no período de 1950 e 1960, atraía número maciço de grupos sociais para a esfera política, e, na década de 1970 e 1980, havia movimento contrário de proibição ao aliciamento de grupos que, por consequência, gerou movimentos de lutas por direitos políticos e legais (SHETH, 2002, p. 88-91).

- a política de liberalização econômica como parte do pacote da globalização que enriqueceu ainda mais, pequena parcela da sociedade;
- o modelo econômico do mercado empurra o pobre “rosto humano” cada vez mais para a periferia e a “ordem política e econômica” é dada pelos princípios da organização empresarial;
- o efeito da globalização em que o pobre cada vez mais pobre deixa de ser cada vez mais assalariado na economia e por consequência nem cidadão de corpo inteiro em nível político.

Devido a esses aspectos, surgem novos movimentos, incremento para novas políticas, privilégio de governos que estabelecem relações de transformação social, no sentido de inverter a situação dos países que se tornaram periféricos pelo efeito da globalização. No nosso estudo, especificamente, podemos inclusive adotar, no lugar de países periféricos, estados e municípios que também se tornam periféricos, no contexto da visão macro do País. No entanto, nosso entendimento é de que não podemos perder de vista a “real realidade do micro” (Depoimento do Autor) e que por vezes a solução emerge de pequenas ações locais.

Neste movimento, Sheth (2002, p. 103) diz que é necessário “repolitizar o desenvolvimento”, e nesse processo desenvolvimentista é preciso que:

[...] encarem o desenvolvimento como uma luta política para a participação das pessoas na definição dos objetivos do desenvolvimento e no planejamento dos meios para atingi-los. [...] esta é uma visão pluralista, não-hegemônica e que os conhecimentos do desenvolvimento sirvam para seus próprios combates.

Por conseguinte, há diversos modelos microrregionais ou locais (municípios), que servem de exemplo de enfrentamento aos modelos desenvolvimentistas globais, a citar-se Saavedra-Pigüé, pequeno município da província de Buenos Aires, Argentina, país, que, de acordo com Bergás (1995, p. 208), passa pelo enfrentamento de crises em “âmbito econômico, social e cultural que obriga a uma análise cuidadosa dos diferentes atores sociais para definir suas funções e dar respostas novas aos desafios do momento”. Neste sentido, o “município se tornou uma formidável ferramenta de transformação à disposição da comunidade”. Percebe-se que a administração pública, ao oportunizar espaço para a comunidade, tornou-se também um ator engajado na causa particular local.

No modelo adotado por essa municipalidade, Bergás (1995) cita três momentos: no primeiro, foram aproveitadas todas as oportunidades descentralizadas oferecidas pelo governo da província, no sentido da capacidade de decisão e autonomia; no segundo, realizaram, com esforço próprio, os projetos e obras sem licitar e depender de outras empresas; e no terceiro momento, identificaram a capacidade financeira própria para a tomada de créditos com agentes financiadores.

A partir dessa constatação, foram criadas diversas frentes de desenvolvimento local, que envolveram, conforme Bergás (1995, p. 209-211), a “criação de indústrias de materiais para construção civil, de alimentos, e geração do fundo municipal da habitação [...]”. Seguindo a narrativa, o autor cita que são diversos os planos que foram desenvolvidos em âmbito municipal, que envolveram a “articulação e a participação de todos os atores sociais da comunidade” para que, a partir desses elementos, produzissem por sua “própria iniciativa e participação” projetos que desenvolvessem e impulsionassem o município.

Portanto, este tópico trouxe elementos práticos que têm aderência à teoria da obra organizada por Santos (2002a) “democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa”. Com isso, compreendemos como os sujeitos individuais representados pelos atores sociais participaram do desenvolvimento das políticas públicas dando a elas significação na transformação social. Identificamos inclusive em que pressupostos – valores e aspirações, pautaram suas escolhas para a ação coletiva e os exemplos trazidos mostraram aproximações com outras experiências.

Na sequência, será tratada a espiritualidade e a motivação dos sujeitos individuais, como elementos de conectividade entre os atores sociais na construção da política pública de habitação em Dois Irmãos.

### 5.3 EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS INDIVIDUAIS – ESPIRITUALIDADE E MOTIVAÇÃO

Nesse tópico abordamos as “pautas que conectam” os atores sociais e os sujeitos individuais, expressão usada por Bateson (1997), no sentido metodológico de como se conectam a **espiritualidade e a motivação**, bem como o “mundo

imaginário” a partir de Castoriadis (1982). Nessas pautas e imaginário foi investigado o terceiro elemento da ação social, a “reflexividade” (emancipação, Depoimento do Autor) dos sujeitos individuais, haja vista que, na ação investigada, os idealizadores tiveram cuidados especiais em contemplar a participação dos sujeitos individuais, indistintamente de credo, etnia, entre outros fatores. Ressalta-se que os elementos, espiritualidade e motivação, foram percebidos durante o trabalho de campo. Por isso tratamos esse tópico em duas partes.

**Na primeira parte trazemos a compreensão da espiritualidade**, lançamos a visão sobre o fortalecimento do conhecimento humano na possibilidade da sustentação da emancipação a partir do reflexo do “outro” e do “eu”, na aderência do objeto desse estudo, os sujeitos individuais (outro) precederam aos atores sociais (eu). Partimos dessa premissa como essência do estranhamento para a construção da política pública de habitação no sentido de (re)estabelecer, de um lado, o equilíbrio de dignidade ao lar (físico) das famílias beneficiárias e, do outro lado, o equilíbrio de dignidade ao lar com valores e crenças simbólicas (espiritual). Essa posição encontra fundamentos na fala do Entrevistado 1:

Nós pensamos e imaginamos que famílias sem casas, são riscos para a própria sociedade. Não é possível ficar tranquilo sabendo que temos trabalhadores cuidando do nosso capital, se estão intranquilas consigo, com o pensamento nos filhos<sup>44</sup>. Os problemas só aumentam em casa e fora dela, os valores se perdem [...] brigas.

Nessa fala, identificamos um ator intranquilo pela intranquilidade percebida nos sujeitos individuais, corroborando assim a posição de que o outro é a imagem refletida do eu (SCHÜTZ, 1974). Em nossos *locus*, Dois Irmãos (Brasil) e Tholey (Alemanha), durante o estudo de campo, encontramos nas falas dos entrevistados evidências da espiritualidade, haja vista que todos os entrevistados de Tholey referiam-se às questões “religiosas identificadas com o Cristianismo”. Assim, registramos ainda que, no município alemão, há católicos e protestantes, numa

---

<sup>44</sup> Sob esta fala verificamos que, em Dois Irmãos – RS, também foi criada a política pública “Mundo Global”, em que os filhos de trabalhadores, de sete a 14 anos, aproximadamente trezentas crianças, permaneçam no contraturno escolar com supervisão de monitores e atendimento de professores municipais para atividades extraclases. O espaço é do município, antigo Parque de Exposições, o qual foi adaptado com esforço público apoiado pelas indústrias locais (PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS, 2010).

ordem aproximada de “70% e 30%”, respectivamente, não existindo outras correntes religiosas.

Um aspecto que chamou a atenção foi que as contribuições tanto para as Igrejas Católicas quanto para as Protestantes, são de “9% e 8,2% do salário mensal” respectivamente, “descontados da folha de pagamento dos funcionários”. Como pesquisador, mostrei-me surpreso pelo valor e perguntei se esse ato tem algum efeito excludente? A resposta unânime foi “Sim”. Quem não quiser o desconto, deve fazer uma “declaração assinada e reconhecida”, sendo esse ato considerado abertura dos direitos em “participar dos eventos religiosos, missas, cultos, e Sacramentos”.

Meu desafio, então, foi encontrar alguém que não contribuísse para a Igreja, para ouvir sua opinião. Dirigi-me ao setor de relações institucionais da Prefeitura e a Senhora Mayer indicou-me o Senhor Besch, ao qual fiz o questionamento e sua resposta foi que “abri mão de meus direitos religiosos, mas acredito em algo que está além disso aí” (o entrevistado fez silêncio... e apontou o dedo para a Igreja ao lado do prédio da Prefeitura). Senti que não podia continuar o assunto, mas perguntei sobre a relevância desses recursos para a Igreja e, sob esse ponto, houve, na percepção da maioria dos entrevistados, que o “Município em conjunto com as Igrejas trabalham as questões educacionais básicas nas escolas”, no sentido literal do idioma alemão “grundbildung” (educação e formação básica).

No contexto geral dos entrevistados, tanto em Dois Irmãos, quanto em Tholey, foi perceptível a crença de que existe algo além do sentido simbólico religioso, o que transcende o campo material. Portanto, para essa compreensão, apresentamos breve contextualização histórica na visão de alguns autores diferenciando o campo da religiosidade e da espiritualidade.

Para Lanz (1985), até por volta de 750 a.C., inexistia distinção entre pensamentos e imagens; ambos eram tidos como manifestações do mundo espiritual, o homem tinha um poder imaginário inativo. No mundo dos gregos, o autor (p. 204) cita que com o “aparecimento da alma do intelecto” o homem passou a afastar-se dos mundos espirituais, desenvolvendo o raciocínio próprio. Eles julgavam que o pensamento era algo espiritual, ao contrário d“os romanos [que] entendiam estar impregnados à igreja”, e não se dispunham a acreditar em ideias

gnósticas<sup>45</sup>, necessitando algo mais concreto e tangível, eis que surgem aí os dogmas<sup>46</sup> como conteúdos espirituais.

Porém, no Antigo Egito, conforme Steiner (1984, p. 26), os homens com maior autonomia “entre eles os reis, se encontravam diante de seus deuses como guias espirituais”, passando aos povos, “mandamentos como se verdades fossem”. A certeza transpassava aqueles que as recebia “como verdade infalível” sem interpretação alguma.

Quando os povos ainda não podiam conduzir-se e guiar-se sozinhos, vieram os instrutores das diferentes épocas culturais e do homem individualmente. E todos esses instrutores dos povos – Kadmos, Quéops, Pelops, Teseu, etc. – traziam de certo modo uma entidade angélica nas profundidades de sua alma. Isso demonstra que a Humanidade, também nesse sentido, estava sob uma direção espiritual (STEINER, 1984, p. 31).

Nos primeiros séculos da Era Cristã, admitia-se a percepção das verdades religiosas eternas, as quais, conforme Lanz (1985), durante o IV Concílio<sup>47</sup> de Constantinopla, em 869 d. C., foi decretada a inexistência de qualquer natureza espiritual no homem. Entendemos que desde então o pensar sofre transformações, aumentando a consciência do “eu” sob influência do Cristianismo. Ainda de acordo com Lanz (1985, p. 205), na segunda metade da Idade Média, o campo da Filosofia Escolástica<sup>48</sup> utiliza a razão filosófica para justificar as Sagradas Escrituras, aprimorando a técnica do pensar, e surgem as primeiras correntes da Teologia que questionam aceitar conceitos prontos, entre destaca-se Tomás de Aquino<sup>49</sup> que

---

<sup>45</sup> **Gnosticismo:** 1. Conjunto de correntes situadas à margem do cristianismo, surgidas nos dois primeiros séculos de nossa era, na bacia mediterrânea, e pregando uma salvação religiosa pelo conhecimento intelectual. Foram condenadas pela Igreja católica. 2. Por extensão, gnosticismo é toda doutrina que supõe existir um conhecimento superior ou uma explicação total das coisas, sem vínculos necessários com a religião (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1996, p. 485).

<sup>46</sup> **Dogmas:** Ponto fundamental e indiscutível de doutrina religiosa (FERREIRA, 2009, p. 327).

<sup>47</sup> **Concílio:** *Concilio:* Assembleia de prelados católicos em que se tratam assuntos dogmáticos, doutrinários ou disciplinares (FERREIRA, 2009, p. 253).

<sup>48</sup> **Filosofia Escolástica:** 1. Ensinaamentos de filosofia e teologia ministrados nas escolas eclesiásticas e universidades na Europa durante o período medieval, sobretudo entre os séculos IX e XVII. Caracteriza-se principalmente pela tentativa de conciliar os dogmas da fé cristã e as verdades reveladas nas Sagradas Escrituras com as doutrinas filosóficas clássicas. 2. O termo “escolástica” possui, às vezes, um sentido pejorativo, originário sobretudo da reação contra a tradição medieval do pensamento moderno, designando um pensamento dogmático, tradicional, formalista e repetitivo, preocupado com discussões estereis e contrário a qualquer inovação (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1996, p. 87).

<sup>49</sup> **Tomás de Aquino:** (1227-1274) Nasceu na Itália, de família nobre, e entrou cedo na Ordem dos Dominicanos. [...] O pensamento de Santo Tomás está profundamente ligado ao de Aristóteles, que

afirmava que “de um lado estaria a natureza espiritual” mediante os conceitos do realismo; e, do outro lado, “em que medida o pensar humano era capaz de elevar-se”, na compreensão espiritual. Para Steiner (1984, p. 34) “há a existência do paralelismo entre a evolução do indivíduo e a humanidade”. O homem sente dentro de si a “direção espiritual”, enquanto a humanidade a sente no conjunto de sua ação. Neste sentido (p. 34), o autor ainda questiona a posição que a humanidade civilizada estaria, se fosse levada pela sabedoria que dirige o Universo:

Só atuariam as forças que arrastam com ímpeto os homens em direção aos mundos espirituais. Os homens teriam enorme inclinação a abandonar-se ao poder dessas forças. Tornar-se-iam entusiastas fanáticos. Teriam interesse somente por uma existência que apressasse o mais possível à espiritualização. E em seu espírito se implantaria certo desprezo pela parte físico-material.

Neste contexto, a realidade passaria a ser verdade, no momento em que forças do mundo material chegassem ao apogeu que, em outros termos, possibilitaria, segundo Steiner (1984), o resgate do mundo da espiritualidade. Essa citação encontra confluência com a fala do Entrevistado 1: “temos pessoas que cuidam do nosso capital”, ou seja, o mundo material apresenta-se tão frágil quanto sua própria força de poder e o outro tornou-se significativo na relação (MEAD, 1982). Seguindo a visão de Steiner (1984), na linha do tempo, ele afirma que o século XIII foi um período de forte evolução do cristianismo como força salvadora das almas, o que pode ser tido um impulso universo das entidades espirituais.

Numa visão Copérnica<sup>50</sup>, desestrutura a ideia de percepção do universo só pelo que os olhos veem, criando a concepção de outros sentidos. Para Steiner

---

ele, por assim dizer, “cristianiza”. Seu papel principal foi o de organizar as verdades da religião e de harmonizá-las com a síntese filosófica de Aristóteles, demonstrando que não há ponto de conflito entre fé e razão. Sua teoria do conhecimento pretende ser, ao mesmo tempo, universal (estende-se a todos os conhecimentos) e crítica (determina os limites e as condições do conhecimento humano). O conhecimento verdadeiro seria “uma adequação da inteligência à coisa”. [...] Deus é a causa de tudo, mas não age diretamente nos fatos da criação. Santo Tomás mostra que há, em Aristóteles, uma filosofia verdadeiramente autônoma e independente do dogma, mas em harmonia com ele (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1996, p.15).

<sup>50</sup> **Copérnico:** (1473-1543) Considerado o fundador da moderna astronomia e um dos criadores da nova concepção de universo desenvolvida pela ciência moderna. [...] Em sua obra principal *As revoluções dos orbes celestes* (1543), procurou demonstrar matematicamente as hipóteses de que a Terra é redonda e gira em torno do Sol através de um movimento uniforme. Suas teorias encontraram forte reação, sobretudo por parte da Igreja e das doutrinas escolásticas, por abalarem a visão tradicional de mundo da Idade Média, principalmente ao manter que a Terra não é o centro do universo, o que trazia graves e profundas conseqüências políticas e religiosas para a ordem hierárquica então em vigor. A “revolução copernicana” foi realizada por Galileu (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1996, p. 55).

(1984, p. 48), “A verdadeira ciência é a que se baseia nos sentidos e interpreta os dados sentidos. [...] As palavras de Copérnico dizem: confiai naquilo que não podeis ver!”. No conceito de ciência, Russ (1994, p. 35), afirma num sentido usual, caracterizando-se essa como “toda espécie de conhecimento”. Porém para Abbagnano (2000), o conceito de ciência está vinculado à garantia de validade, de maximização da certeza, salientando que opiniões atadas ao raciocínio causal tornam ciência e permanecem fixas.

Pode-se dizer então que a ciência dá sentido à Teosofia que, de acordo com Steiner (1984, p. 50), pode ser considerada “[...] a nova Ciência do Espírito – traz uma concepção do Cristo, que apresenta sob novo aspecto as relações entre o homem e o Macrocosmo<sup>51</sup>.” Porém, na visão de Japiassú e Marcondes, (1996, p. 260), a Teosofia pretende “combinar uma explicação racional do universo e do sentido da vida com um sentimento místico de união com o divino e uma inspiração [...] de caráter privilegiado, demonstrando poderes extraordinários inspirados em sabedorias superiores”. Portanto, a Teosofia identifica-se com doutrinas de caráter místico e inspiração oriental.

A Teosofia apresenta-se com significado próximo à compreensão da Teleologia, a qual é definida, segundo a visão de Abbagnano (2000, p. 943), como a “parte da filosofia natural que explica o fim das coisas”, semelhante à afirmação de Russ (1994, p. 288), que diz que é “o estudo ou ciência dos fins [...], diz respeito à esfera da vida, da arte e do belo”. Nesse sentido, a Teleologia não está ligada intrinsecamente a doutrinas, e, sim, vinculada à faculdade de julgar as coisas, e tem por fim, conforme Japiassú e Marcondes (1996), a concepção de certos tipos de comportamentos na relação do propósito a que se destinam. Nesse sentido, é na Teleologia que se tenta encontrar explicações para a necessidade de determinados indivíduos transcender para além do mundo real.

Dessa forma, perguntamo-nos sobre a realidade dos sujeitos individuais, em seus grupos familiares, em sua comunidade, nos bairros, no seu local de trabalho. O que está além da sua realidade? Qual sua real realidade? Provavelmente encontraremos conflitos, angústias, tensões, aflições, entre outros sentimentos que expressem a real realidade que, por vezes, fica oculta aos olhos da sociedade.

---

<sup>51</sup> **Macrocosmo:** O Macro como um todo orgânico (FERREIRA, 2009, p.528); **Cosmo:** O Universo (FERREIRA, 2009, p. 272).

Para Steiner (1984, p. 32) “Todos os seres podem caminhar na evolução [...] as oportunidades são igualadas, o que diferencia é o grau de envolvimento”. O mesmo autor afirma que, aproximadamente no século XIII, “terminou o período da separação mais profunda entre o homem e o mundo espiritual” (p. 36), esse foi um período das “grandes descobertas, demarcação de fronteiras” entre aquilo que podia “crer e aquilo que podia ser objeto de conhecimento”, inclusive restrito ao domínio físico. Em decorrência disso, conforme Steiner (1984, p. 51), “[...] nos aproximamos agora do tempo em que os homens tomarão consciência dessas forças condutoras e compreenderemos cada vez melhor o futuro, se discernirmos de modo correto as inspirações do esoterismo moderno”. Assim, as influências espirituais conduzem a humanidade ao efeito sobre o indivíduo, se ele tiver ciência do seu livre arbítrio.

Apesar disso, o pensamento humano, impulsionado por Tomás de Aquino, abre um campo imenso sobre a observação do mundo que, segundo Lanz (1985), no século XV, dá ao homem a manifestação da alma para a consciência do que é o humanismo, no período da Renascença e na Reforma, que culmina no desenvolvimento acelerado das ciências em que o homem abdica do conceito espiritual, e dá lugar ao materialismo fundamentando a existência do pragmatismo<sup>52</sup> e do utilitarismo. Os autores Steiner (1984) e Lanz (1985) apontam na direção de que a humanidade teve de passar por esse processo no desenvolvimento dos seus impulsos materialistas para conhecer-se e dar-se conta da sua finalidade social original.

Em consequência disso, no século XVIII, o filósofo J. J. Rousseau trata do tema social, e traz a razão iluminista ao destino da humanidade. O método rousseauiano consiste em reconstruir racionalmente a história do homem, utilizando-se da filosofia do acaso e das necessidades, a desnaturação<sup>53</sup>. Conforme Coletti (2006, p. 52) “O homem evoluiu, sim, mas perdeu o equilíbrio entre forças e desejos que lhe propiciava uma vida feliz, em harmonia com a natureza e os semelhantes”. A espiritualidade afastou-se no momento em que os valores foram substituídos pelos vícios:

---

<sup>52</sup> **Pragmatismo:** Doutrina segundo a qual as idéias são instrumentos de ação que só valem se produzirem efeitos práticos (FERREIRA, 2009, p. 646).

<sup>53</sup> **Desnaturação:** “retirar-lhe sua existência absoluta para dar-lhe uma relativa, e transferir o eu para a unidade comum, de sorte que cada particular não se julgue mais como tal, e sim como uma parte da unidade, e só seja perceptível no todo” (ROUSSEAU *apud* COLETTI, 2006, p. 80).

[...] O homem não apenas limitou-se a melhorar as condições de sua sobrevivência, mas também adquiriu paixões que o levaram aos sentimentos de discórdia, competição – a apropriação. Para satisfazer o amor-próprio, a ganância, não hesitou em tomar para si o que era necessário à sobrevivência do outro (COLETTI, 2006, p. 53).

Podemos dizer, então, que o homem passou por um processo de espírito social em que o “eu comum” percebesse o sentido civilizatório de si mesmo e que adquirisse o seu “eu social”. Desse modo, o homem civil torna-se parte de um todo maior – a sociedade –, união dos indivíduos espiritualizados na relação fundante do sujeito espiritualizado motivado pela unidade com a necessidade do outro. Isso tem relação estreita com a afirmação de Habermas (2009) o espírito do estado solidário.

**Nesta segunda parte deste tópico tratamos da motivação.** Nela, relacionamos a espiritualidade com a motivação<sup>54</sup> como elemento de relevância para a vida das pessoas em seu ambiente cotidiano. Para isso, é abordado o comportamento motivacional para a compreensão das necessidades existenciais dos sujeitos individuais, a fim de identificar o que motivou as pessoas a sentirem-se reconhecidas, valorizadas e fortalecidas no espaço organizativo da sociedade.

No contexto do ambiente de trabalho ou de convivência social, a pessoa manifesta seu comportamento, e os motivos que a conduzam na realização da função que ocupa no espaço das relações sociais. Bergamini (1997, p. 24) relata que “é notório o interesse pelo comportamento motivacional [...], nestas últimas três décadas que atingiu níveis excepcionalmente elevados”. A observação do comportamento das pessoas pode ser realizada nos diversos espaços em que os sujeitos individuais transitam. Como exemplos, podem ser citadas as tragédias causadas por fenômenos climáticos que afetam a sensibilidade humana e motivam, de uma forma ou outra, fazermos algo em prol dos prejudicados. É nessa direção que a política pública de habitação encontra eco, pois normalmente sujeitos individuais necessitam de melhores condições de moradia.

A motivação dos sujeitos individuais e dos atores sociais é variável de acordo com a situação em que se encontram. Para explicar como uma situação pode

---

<sup>54</sup> O conceito de motivação deriva da palavra latina *movere*, que significa mover. Essa origem da palavra encerra a noção de dinâmica ou de ação que é a principal tônica dessa função particular da vida psíquica. O caráter motivacional do psiquismo humano abrange, portanto, os diferentes aspectos que são inerentes ao processo, por meio do qual o comportamento das pessoas pode ser ativado (BERGAMINI, 1997, p. 31).

influenciar na motivação dos indivíduos, Robbins (2005, p. 132) afirma o seguinte: “o mesmo aluno que acha muito difícil ler um livro técnico por mais de 20 minutos é capaz de devorar uma edição de Harry Potter<sup>55</sup> durante uma tarde”. Portanto, as formas como as pessoas se motivam e comportam-se em determinado ambiente é a medida estabelecida na relação motivada (SCHÜTZ, 1974). Partimos desse pressuposto para sustentar a relação motivada pelo espaço disponibilizado nos conselhos municipais de habitação e no plano diretor, em que os sujeitos individuais estão representados. Nesta vertente Connellan (1984, p.37) afirma que:

Se o padrão de comportamento de uma pessoa está conforme nossas expectativas a respeito de sua função, tendemos a dizer que ela está motivada; se o padrão de comportamento não condiz com essas expectativas, tendemos a dizer que ela está pouco motivada.

A partir desta constatação, a motivação dos sujeitos individuais está relacionada diretamente com o clima em que se estabelecem suas relações de atividades que, para Chiavenato (1994, p. 50), “o clima organizacional é o ambiente humano dentro do qual as pessoas de uma organização fazem seu trabalho”. Nesse contexto, os sujeitos individuais estão relacionados em grupos, associações, conselhos, vínculos de classes, entidades, entre outras formas de pertencimento, que, no nosso entendimento, são os atores sociais representados nos conselhos, e mais especificamente no nosso objeto de estudo no Conselho Municipal da Habitação.

Essa premissa permite compreender que a percepção favorável ou desfavorável de realização dos sujeitos individuais influencia no ambiente interno dos conselhos. Porém, é necessário distinguir o “clima interno da organização”, em que fatores motivacionais, podem limitar-se aos aspectos peculiares de grupos com número reduzido de participantes, em que esses “fatores motivacionais” podem oferecer-se como elementos favoráveis ou de frustração para satisfação das necessidades dos indivíduos (CHIAVENATO, 1994, p. 51). Na figura a seguir, apresentam-se as variáveis determinantes do clima organizacional.

---

<sup>55</sup> Os livros de Harry Potter são uma série de romances criados pela escritora britânica J. K. Rowling.



**Figura 47 - Os determinantes do clima organizacional**

Fonte: Chiavenato (1994, p. 51).

Analisando-se a Figura 47, os sujeitos individuais possuem vários tipos diferentes de componentes físicos no primeiro quadrante, ao passo que, no segundo quadrante, os componentes psíquicos associam-se ao estado de desequilíbrio de forças, relacionados ao primeiro. Geram-se, então, as sensações de esperança e crença que podem conduzir à capacidade de criar ações que tendem ao restabelecimento do equilíbrio de objetivos comuns que resultem no quadrante dos resultados. Para Bergamini (1997, p. 31) “o desejo de atingir determinado objetivo é por sua vez um aspecto integrante da psicodinâmica motivacional”. Em face disso, a motivação existe em cada indivíduo que a impulsiona diante das necessidades humanas, sejam físicas ou psíquicas.

Na visão de Chiavenato (1994, p. 153) em termos estímulo de comportamento frente às necessidades humanas, “é conceituado e desenvolvido pelas pessoas com o exercício de esforço e tenacidade a partir de determinados aspectos motivacionais e estruturais das organizações”, que influenciam nos desejos das pessoas. Logo, podemos mencionar que os sujeitos individuais, reconhecidos (HONNETH, 1994) ocupam o espaço disposto no Conselho.

Ao se tratarem aspectos motivacionais da individualidade dos sujeitos individuais, algumas características particulares afetam a interpretação dos desejos, de forma que Bergamini (1997, p. 32) afirma que “as pessoas já trazem dentro de si expectativas pessoais que ativam determinado tipo de busca de objetivos”. Já a autora Gramigna (2002, p. 35) diz que apresentam a “capacidade de demonstrar interesse pelas atividades a serem executadas, tomando iniciativas e mantendo atitude de disponibilidade, e de apresentar postura de aceitação e tônus muscular,

que indica energia para o trabalho”. Comparando as afirmações de Bergamini (1997), as motivações do indivíduo estão mais no “campo interno”, ao passo que, na visão de Gramigna (2002), essas motivações encontram-se mais na “ação externa” dos indivíduos.

Acrescentamos que, para Coelho (2003), a motivação é um “processo endógeno”, em que os sujeitos individuais apresentam “responsabilidade pela intensidade, direção e persistência de esforços para o alcance das metas”. Identificamos nessa visão dois componentes “persistência e resistência” que são elementos reflexivos à ação. Assim percebemos que a união das forças motivacionais “internas e externas dos indivíduos”, conforme Bergamini (1997) e Gramigna (2002), resultaram, conforme Coelho (2003), na “coerção prática da ação”, a política pública habitacional.

Com relação às teorias motivacionais, existem correntes de psicólogos behavioristas<sup>56</sup> e comportamentalistas<sup>57</sup>, que estudam técnicas comportamentais dos humanos, fundadas em punições e recompensas. No entanto, para Bergamini (1997, p. 37), “a motivação tem representado o ponto de partida que maior contingente de informação tem oferecido para se chegar a compreender melhor o comportamento das pessoas”. Acrescente-se ainda na visão de Bergamini (1997, p. 39), as “teorias motivacionais são sinônimas de condicionamento”. Nesse sentido, nosso estudo apresenta como condicionante motivacional a relação existencial entre o processo industrial e a concentração urbana ocorrida em Dois Irmãos especificamente no período de 1970 a 2000.

Há duas correntes teóricas motivacionais na hierarquia das necessidades, conforme Chiavenato (1994, p. 155) que são:

[...] na primeira, a mais antiga<sup>58</sup>, de Maslow<sup>59</sup>, na qual se encontram as ‘necessidades fisiológicas, de segurança, de pertencimento, de estima e de

---

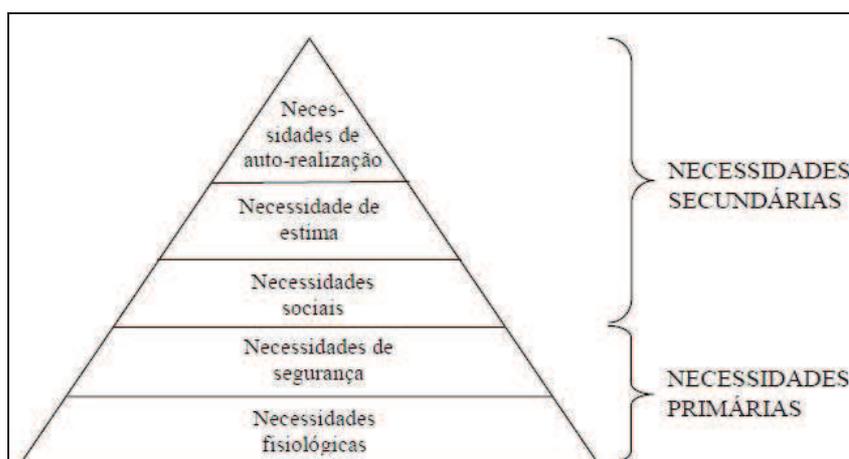
<sup>56</sup> O principal representante é Watson. A escola behaviorista tem dois conceitos-chave; estímulo: que é qualquer modificação que venha a ocorrer com uma ou mais variáveis do meio ambiente e resposta: entendida como reação comportamental do sujeito submetido aos estímulos existentes no meio ambiente (BERGAMINI, 1997).

<sup>57</sup> Os comportamentalistas consideram o homem um organismo passivo, governado por estímulos fornecidos pelo ambiente externo (BERGAMINI, 1997).

<sup>58</sup> Robbins (2005, p. 132), cita duas razões, pelas quais se devem conhecer as teorias antigas “(1) elas representam os fundamentos sobre os quais as teorias modernas se desenvolvem, e (2) alguns executivos ainda utilizam esses conceitos e sua terminologia para explicar a motivação de seus funcionários”.

auto-realização<sup>60</sup>; e na segunda, a teoria dos dois fatores de Frederick Herzberg<sup>61</sup>, que são os fatores higiênicos e motivacionais.

Partindo dessas premissas, o estudo atenta à compreensão do comportamento das pessoas nas organizações, a que pertençam ou representem. Porquanto, seguindo o entendimento das correntes teóricas motivacionais, abordamos, no primeiro momento, a teoria da ERC<sup>62</sup> (Existência, Relacionamento e Crescimento) que perpassa por três momentos: no primeiro, apresenta-se a teoria da hierarquia das necessidades, de Maslow, as quais estão relacionadas com a própria subsistência e existência do indivíduo. No segundo, abordam-se os fatores higiênicos e motivacionais pela teoria dos dois fatores, de Frederick Herzberg. No terceiro momento, apresenta-se a teoria da Existência, Relacionamento e Crescimento, demonstrando seus principais conceitos. A figura a seguir apresenta o esquema da teoria de Maslow:



**Figura 48 - A hierarquia das necessidades, segundo Maslow**

Fonte: Chiavenato (2006, p. 331).

<sup>59</sup> Abraham Maslow (1908-1970). Após formar-se em Psicologia, ele dedicou-se a essa área do conhecimento, “teoria das necessidades básicas”, até o fim da sua vida (MAXIMIANO, 2000).

<sup>60</sup> Segundo Vils (2006, p. 18), “uma das teorias motivacionais mais conhecidas, a ‘hierarquia das necessidades’, foi desenvolvida por Abraham Maslow”. As necessidades humanas, de acordo com Maslow, são apresentadas em forma de uma pirâmide; a base é construída a partir das necessidades mais baixas e, subindo ao topo, encontram-se as mais sofisticadas e intelectualizadas.

<sup>61</sup> O psicólogo Frederick Herzberg conduziu o estudo da teoria motivação-higiene, nos Serviços Psicológicos de Pittsbrug. Investigou a questão: “o que as pessoas desejam do trabalho?” (MARQUES; CUNHA, 1996).

<sup>62</sup> A sigla é original do inglês, ERG - *Existence, Relatedness and Growth* (Existência, Relacionamento e Crescimento) de Clayton Alderfer; a teoria das necessidades adquiridas de David McClelland; teoria fixação de objetivos de Edwin Locke e o modelo contingencial de Victor H. Vroom (ROBBINS, 2005).

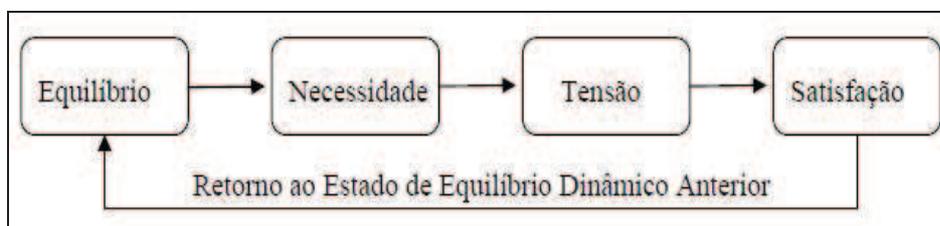
Verificando o modelo sugerido por Maslow, representado na Figura 48, observamos que as necessidades fisiológicas estão colocadas na base, ao passo que as de autorrealização estão no ápice, como efeito dominante dos anseios. No entanto, pode não ser necessariamente essa a ordem, pois não sendo satisfeitas as necessidades primárias do indivíduo, elas podem tornar-se dominantes na relação da própria subsistência e existência dos sujeitos individuais, conforme afirma Connelann (1984, p. 48), quando diz que “a necessidade do alimento pode não ter efeito apreciável sobre o comportamento do indivíduo, até que ele seja privado do mesmo”. Nessa visão, traçamos uma correlação entre espiritualidade e motivação em que sugerimos um olhar invertido da pirâmide em que a necessidade da autorrealização pode estar na base, haja vista que as necessidades primárias nem sempre estão ameaçadas, pois isso depende em que grau da hierarquia de necessidades o indivíduo se encontra.

Partindo dessas premissas da hierarquia de necessidades, utilizamo-nos de Melucci (2005, p. 318) no sentido metodológico da observação, em que:

Os “atores sociais” somos, pois nós mesmos, porque “os outros”, “os sujeitos” ou “objetos” estão em relação conosco, pelo menos quando nós estamos em relação com eles. A consciência que se introduz nesta epistemologia é, portanto, que também a distinção “nós-eles” é introduzida por um observador: quem são “eles” e quem somos “nós” é resultado de uma operação que institui um sistema e nele estabelece, mais ou menos explicitamente e mais ou menos arbitrariamente, os limites.

Sob o manto das necessidades dos sujeitos individuais, lançamos o olhar das motivações que sejam as propulsoras de lutas e tensões. Depois de satisfeitas, conforme Vils (2006, p. 20), elas “deixam de ter premência e dominância [...] e não ditam o comportamento humano, não sendo mais fator motivacional importante”. Porém, o próprio autor afirma que as pessoas em suas “necessidades satisfeitas” levam-nas a sentirem-se “inseguras” diante “incoerências, inconsistências, ambientes de desfavoritismo e discriminação”. Portanto, há a admissão de que os sujeitos individuais podem encontrar-se em seu mundo real ou imaginário, na dependência de novas demandas. Esses fatos foram percebidos nas entrevistas 1, 2 e 3 em que os sujeitos afirmaram que “as pessoas pediram mais coisas, como

escolas, calçamento, creche [...]”. Dessa forma, a sociedade e os sujeitos individuais entram num processo de ciclo e reciclo motivacional, conforme figura a seguir:



**Figura 49 - Ciclo motivacional**

Fonte: Chiavenato (1994, p.159).

Podemos correlacionar as Figuras 48 e 49 cuja lógica está em as necessidades primárias desencadear as necessidades secundárias. Por isso as necessidades sociais estão relacionadas à vida associativa dos sujeitos individuais, pois inclui o desejo do indivíduo em pertencer e estar conectado a determinados grupos, no sentido de um ambiente de relações sociais, motivando o ciclo e reciclo. Conforme Vils (2006, p. 21), “aqueles que pensam que a ‘organização’ não é lugar para amizade, certamente e, infelizmente, terão poucas chances de criar um ambiente no qual as necessidades sociais estejam satisfeitas”. Consideramos assim, que os sujeitos individuais encontram-se relacionados entre si nos grupos de pertencimento e representatividade, estabelecendo relações ativadoras do comportamento pessoal que influenciaram na administração participativa e emancipadora.

Ainda analisando a figura do ciclo motivacional, observamos que ela apresenta os elementos necessários na relação de negociação permanente, em que Melucci (2005, p. 319) ensina que “a observação se realiza quando o observador deixa de registrar, em uma proporção mais ou menos grande, o fato que o campo social está em movimento permanente, esse é objeto da sua intervenção e encaminha continuamente as próprias retroações”. Assim, relacionamos as necessidades de estima que desencadeiam no indivíduo, de acordo com Chiavenato (1994), de um lado, o desejo do autorrespeito, autoestima, realização, conhecimento e, por conseguinte, o sentimento de valor, prestígio, poder, responsabilidade e capacidade de realizações; por outro lado, a não satisfação implica em frustração,

prostração, sentimento de inferioridade e desânimo, com reflexos imediatos na vida individual.

No entanto, Connellan (1984, p. 49) afirma que “estas necessidades de estima são extremamente difíceis de satisfazer”. Dada à dificuldade de realizações, Vils (2006, p. 22) ensina que “chefes ou superiores devem estar atentos em suas atitudes para não darem broncas em público”. O autor entende que “todos gostam de elogios, ninguém gosta de ser criticado na frente dos outros”. Notamos que há então a necessidade de criação de mecanismos e instrumentos que deem conta disso, e todos alcancem espaço perante os grupos representados nos conselhos.

Assim, notamos que, à medida que a política pública habitacional foi avançando, novos sujeitos individuais tiveram espaço ampliado de representação no Conselho Municipal da Habitação, exemplificando-se a alteração ocorrida em 2008, em que ingressaram representantes das cooperativas habitacionais e dos grupos de terceira idade, inclusive aumentando o número de componentes do Conselho de sete para nove.

Na necessidade de autorrealização, conforme Figura 48, na hierarquia de Maslow, as pessoas encontram impulso de realização ao longo de suas vidas, que conforme Connellan (1984, p. 51) “esta é uma realização em que o indivíduo age na satisfação intrínseca de si mesmo”. Portanto, é um estímulo em que a pessoa age para ter a autonomia e participação nas decisões. Nessa mesma direção, Vils (2006, p. 22) afirma que “são aquelas necessidades que levam o indivíduo na busca do melhor, impulsionado pela insatisfação latente, que impede o comodismo e faz almejar incansavelmente a auto-realização na plenitude de seu talento”. Desta forma a autorrealização é a luta constante dos sujeitos individuais na conquista do espaço, no agir contínuo como forma de atendimento às demandas.

Em face à correlação das Figuras 48 e 49, o ciclo motivacional funciona como o organismo humano que tende ao estado de equilíbrio, pois, quando o equilíbrio se rompe, surge o estado de tensão<sup>63</sup>, de ansiedade, de sofrimento, e que dura até que a necessidade seja satisfeita. Por isso, Vils (2006) afirma que a teoria de Maslow é

---

<sup>63</sup> Para Serrano (2000) algumas atitudes podem ser manifestadas pelos indivíduos para sobrevivência diante de frustrações no ciclo motivacional, como por exemplo: (a) comportamento ilógico ou sem normalidade; (b) agressividade por não poder dar vazão à insatisfação contida; (c) nervosismo, insônia, distúrbios circulatórios/digestivos; (d) falta de interesse pelas tarefas ou objetivos; (e) passividade, moral baixo, má vontade, pessimismo, resistência às modificações, insegurança, não colaboração etc.

uma das mais populares sobre a motivação dos indivíduos no âmbito do comportamento organizacional. No entanto, Bergamini (1997, p. 72) observa que essa teoria teve “irrestrita aceitação”, porém “paradoxalmente, tenha sido apoiada em evidências restritas da pesquisa empírica”, cabendo-lhe ainda comprovação em testes na “validação prática”, no sentido do restabelecimento do equilíbrio diante da tensão, insatisfação e o retorno ao estado de equilíbrio anterior.

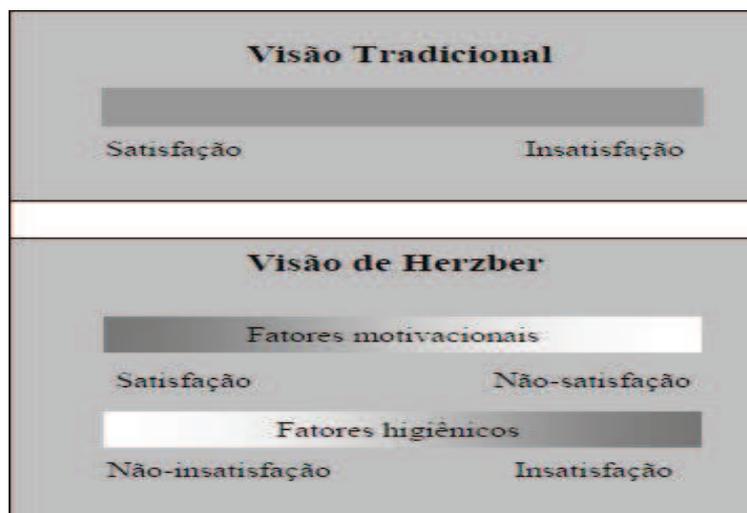
Neste segundo momento, apresentamos a teoria de Frederick Herzberg<sup>64</sup>, na qual objetivamos a compreensão do comportamento dos sujeitos individuais orientados, de um lado, pelos fatores motivacionais, em que a característica principal está na representação nos cargos que elas ocupam ou exercem nas organizações (conselhos) identificando a subjetividade; e, do outro lado, pelos fatores higiênicos, em que sua principal característica está na satisfação e são encontrados no ambiente e nas condições que as pessoas executam seu trabalho na organização, voltados para os benefícios físicos (objetivos). Na dualidade dos fatores de satisfação e insatisfação, Robbins (2005, p. 135) afirma que:

Se quisermos motivar as pessoas para o trabalho, Herzberg sugere a ênfase nos fatores associados com o trabalho em si ou com os resultados diretos dele, como chance de promoção, oportunidades de crescimento pessoal, reconhecimento, responsabilidade e realização. Estas são as características que as pessoas consideram intrinsecamente recompensadoras.

No entanto, Robbins (2005) afirma que o oposto da satisfação não é a insatisfação, mas, sim, nenhuma satisfação; da mesma forma, o oposto da insatisfação não é a satisfação, mas a não insatisfação. Na sequência, apresentamos uma figura alternativa e comparativa ao modelo sugerido por Herzberg.

---

64 Há dois tipos de fatores: os motivacionais satisficentes – o trabalho em si, a realização, reconhecimento, o progresso profissional e a responsabilidade; e os higiênicos insatisficentes – a condições de trabalho, a administração da empresa, o salário, a relação com o superior, os benefícios e os serviços sociais (CHIAVENATO, 1994, p. 165).



**Figura 50 - Comparação entre as visões de satisfação e insatisfação**

Fonte: Robbins (2005, p.136).

Correlacionando a teoria preconizada por Herzberg, segundo Bobbins (2006), ela consolidou o princípio de que o fator motivacional dos atores sociais vem dos próprios sujeitos individuais que, de um lado, encontram-se motivados na representação para a busca de superação da sua não satisfação. Do outro lado, os fatores higiênicos são os componentes que motivam os indivíduos nas organizações funcionais, criando ambiente que lhes favoreça nos espaços em que os fatores motivacionais lhes sejam insuficientes, que na visão de Maximiano (2000, p. 318) “é a combinação do ambiente da organização que faz funcionar o motor pessoal”. Portanto, compreende-se que os sujeitos individuais reivindicaram representatividade nos mecanismos e instrumentos que lhes foram favoráveis na perspectiva de atendimento às necessidades higiênicas. Assim podemos afirmar que a “não satisfação” pode ter influenciado inclusive no cenário político de Dois Irmãos, tanto é que houve quebra na continuidade dos gestores ideologicamente identificados, em 2008, ano em que o poder político trocou de bandeira, quando o PMDB foi derrotado pelo PT.

Analisamos as falas dos sujeitos individuais representados pelos atores sociais a partir das teorias apresentadas, em que identificamos que eles agiram de acordo com a visão proposta por Deeproze (1995, p.13), que a “motivação de pessoas e equipes move-se a trabalhar da melhor maneira possível, através da construção de um ambiente favorável ao desempenho de suas aptidões”. Conforme

Moura e Carvalho (1999, p.86), “a motivação é o combustível, a base energética para superar obstáculos”. Na visão de Siqueira Neto (2006), as teorias indicam que a motivação acontece quando os indivíduos encontram razões ou motivos que os dirigem a um ambiente potencial e que provoca o desejo de realização de aspirações.

No entanto, apresentamos um questionamento: Como saber a razão da motivação dos atores sociais e sujeitos individuais na representação nos Conselhos? De acordo com Freitas (2004), “existem diversas formas de motivar e aguçar a fome de crescer do ser humano, mas cada um se motiva por uma razão diferente, o importante e essencial é conhecer um pouco de cada um”. Segundo O’Connor (2001, p.103), “não há nada como motivação; ela não existe como uma qualidade independente é algo que imputamos às pessoas que querem fazer coisas”. Motivação, de acordo com Deeprise (1995, p.13), é “uma dessas maneiras de oferecer incentivos, sob a forma de reconhecimento e recompensas, para estimular as pessoas a manter um desempenho excelente ou melhorar um desempenho por meio do reconhecimento”. É importante ressaltar, conforme Deeprise (1995, p.14), que “embora o dinheiro não seja considerado um bom motivador, sua ausência causa grande desinteresse”. O dinheiro é um motivador, porém de curta duração, satisfaz, mas logo se torna passado.

Nessa visão, Sveiby (1998, p.81) afirma que “felizmente, pelo menos mostra minha experiência, os profissionais não são motivados por dinheiro”. Ainda em conformidade com este autor, “os profissionais e, em particular, os especialistas, são mais motivados por recompensas intangíveis, como reconhecimento dos colegas, oportunidades de aprendizado, oportunidades de maior independência e assim por diante”. Existem outros fatores que motivam os sujeitos individuais que foram citados nas teorias motivacionais, como a realização pessoal, segurança, relacionamento com colegas entre outros.

Um componente interessante na relação dos sujeitos individuais é a liderança que conforme, Deeprise (1995, p.15), “o desafio para o líder é identificar o que cada um está buscando e as maneiras de recompensá-lo satisfazendo essa necessidade”. Nesta mesma direção, Vils (2006, p. 69) afirma que:

Em resumo, um bom líder deve estar sempre atento às habilidades, aptidões, necessidades e aos anseios de sua equipe. [...] e buscar incessantemente contribuir para a auto-realização de cada um em conjunto com a realização dos objetivos da organização.

Quanto à forma de manter uma equipe motivada, Moura e Carvalho (1999, p. 86) levam em conta que, “todos os seres humanos procuram quatro alimentos básicos para o seu ego: aprovação, reconhecimento, atenção pessoal e compreensão”. Os quatro itens citados por Moura e Carvalho podem ser satisfeitos sem nenhum gasto financeiro por parte da organização, conforme já preconizado por Rodgers e Levey (1991, p. 112):

Pessoas adequadamente motivadas ganham um sentido de realização e de ser uma parte fundamental do quadro global. Os indivíduos que executam o trabalho devem se sentir orgulhosos e felizes com seu desempenho. Estarão, assim, ansiosos e energizados para a tarefa seguinte.

A motivação é percebida nas pessoas que sabem o que querem e estão prontas para ir buscá-las. O líder é fundamental para que a equipe de trabalho atinja a motivação. Segundo Maximiano (2000, p. 333):

A perspectiva da motivação revela que o líder sempre é um instrumento do grupo. É importante entender a motivação dos seguidores, porque isso não apenas explica o processo social da liderança, mas também porque possibilita o desenvolvimento de líderes.

O fator que motiva uma pessoa normalmente é diferente do fator que motiva a outra. Para Siqueira Neto (2006), “o histórico de vida de cada um resulta numa percepção e numa crença perante a vida e os seus acontecimentos”. A motivação é como um atalho útil para energia do que a pessoa é e o que ela quer. Segundo O'Connor (2001, p. 118), existe a motivação extrínseca, que é a energia que vem de fora, e a motivação intrínseca, a que vem de dentro; essa energia pode surgir de quatro formas diferentes:

1) Aversão: é quando por algum motivo, a pessoa não faz o que lhe é pedido. Ela pode negar porque violam os seus valores, por ser uma tarefa

difícil para o retorno esperado ou simplesmente por não gostar da idéia. A aversão é considerada “motivação negativa”; as vezes por uma forte razão, como grandes recompensas ou represarias muito desagradáveis, a aversão é superada, em outros casos, nada funcionará.

2) Inércia: é quando a pessoa não dispõe de energia suficiente, ou porque ela não se importa com a proposta ou porque ela acredita ter um bom motivo para continuar como está sem fazer nada. A inércia pode se manifestar, quando a pessoa não está realmente motivada.

3) Disposição: é quando uma pessoa está disposta a fazer o que lhe foi solicitado, talvez por ser de algum modo recompensador ou haver recompensas externas que valha a pena.

4) Entusiasmo: motivação é o espaço que existe entre disposição e entusiasmo.

A motivação organizacional envolve relacionamento entre líderes e subordinados. O subordinado só estará satisfeito com o líder, quando este conhecer as suas expectativas e ajudá-lo a atingir seus desejos. Nesse sentido, Bergamini (1997, p. 35) afirma que:

Estudos mais atualizados a respeito de liderança apontam que a grandemaioria dos chefes conhecidamente autoritários são tipicamente incapazes de conseguir um ambiente de trabalho em que aqueles que trabalham se sintam normalmente propensos a criar, impedindo, assim, a descoberta de maneiras inéditas e melhores de se realizar o trabalho, bem como resolver os mais variados tipos de problemas.

Neste contexto de dominação gera-se clima de insatisfação por parte dos subordinados, afetando o desempenho organizacional em médio e longo prazo. Em contrapartida, a visão de algumas lideranças parte para a adoção de um sistema participativo que, para Gramigna (2002, p. 4), é:

O sistema autoritário e centralizador, que prevaleceu até pouco tempo, está sendo substituído pelo participativo, em que as decisões já chegam ao ‘chão da fábrica’, na esfera de competências das equipes e times que trabalham em forma de células. Tais práticas, embora não estejam presentes em todas as organizações, refletem um novo pensar e um novo agir.

Nesta mesma direção, aliamos a visão de liderança Siqueira Neto (2006): o líder deve ter um relacionamento sincero e aberto, especialmente ter comunicação e empatia cotidiana, para poder perceber os fatores motivacionais, ou ainda identificar o que está prejudicando na motivação. A motivação não tem limite, conforme o

mesmo autor, a limitação da motivação está ligada à capacidade de sonhar, e a liderança ajuda na perseverança para que as pessoas, ou a equipe, realizem o que desejam. A motivação é fundamental, e seus benefícios são de relevante valia para a organização. A não motivação inibe a autoestima e a valorização pessoal, excluindo a oportunidade do sujeito individual na participação da realização dos seus desejos por meio de sua própria iniciativa.

#### 5.4 COMPARAÇÕES EMPÍRICAS 1988 A 2010 – TRANSFORMAÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO LOCAL – SUJEITOS INDIVIDUAIS – SOCIEDADE CIVIL E PODER

Neste tópico, analisamos os sujeitos individuais, a sociedade civil organizada e suas representações na interação com o poder. Partimos do pressuposto de que o Brasil possui um “quadro dramático no que diz respeito à distribuição de renda e a divisão social, a produção anual por habitante está por volta de US\$ 2.000,00” (IBGE, 2010). Conforme Dowbor (1995, p. 4), se houvesse uma “repartição mais justa, seria possível assegurar uma vida mais digna e confortável a toda população”. Seguindo a visão do autor, a metade da população é desnutrida, dois terços da mão de obra é analfabeta ou semianalfabeta, a riqueza produzida está centrada em algumas capitais, o êxodo rural desnuda a agricultura e transforma as periferias em bolsões de miséria, a prostituição e as taxas de mortalidade ainda assombram a saúde, transformam a sociedade em miseráveis agentes passivos do crescimento desordenado do progresso.

A realidade é que a metade do produto social é consumido por 10% das famílias mais ricas do país. O topo da pirâmide social, representando 1% dos mais ricos do país e cerca de 1,5 milhões de pessoas, obtém uma renda de 17% do total, enquanto a metade mais pobre do país não chega aos 13%. Isto significa que 1,5 milhões de ricos podem consumir mais do que os 75 milhões de pobres do país (Dowbor, 1995, p. 4).

Verificando esse cenário macroeconômico-social, adentramos o cenário micro com a identificação dos sujeitos individuais, a sociedade civil organizada e a integração do poder público representado na possibilidade da discussão de

aproximações dos círculos sociais como força conjunta na investigação do nosso objeto de pesquisa, a construção da política pública local. Para isso, as reflexões partem das obras de Georg Simmel, Michel Foucault e Alain Touraine, entre outros autores adjacentes que auxiliaram na fundamentação teórica do tema.

Destacamos alguns questionamentos iniciais: Como se realizaram as manifestações dos sujeitos individuais nos círculos sociais locais? Como essas manifestações refletiram nos sistemas organizativos da sociedade e do poder local? Como ocorreu a interação das forças pela participação na ação da construção da política pública? O modelo empírico analisado encontrou aderência com o sujeito ampliado pela participação para a transformação local?

Partimos desses questionamentos, e desenvolvemos o tópico sob dois eixos. No primeiro, discutimos os sujeitos individuais e a sociedade organizada em que se realizam discussões de integração e interação dos sistemas e círculos sociais e suas manifestações como partícipes do processo social. No segundo eixo, apresentamos o poder como resultante das deliberações das fricções sociais, no enfoque das relações dos sujeitos individuais e da sociedade organizada, sendo estes elementos contributivos no sistema político do Estado como representação do poder. Por fim, apresentamos a dialogicidade como forma de validação do processo participativo na construção da política pública e o exercício da cidadania.

#### **5.4.1 Sujeitos individuais e sociedade organizada – Limites e fronteiras**

Nos conceitos e definições de sujeito e sociedade, há que se compreender o ordenamento desses termos, conforme Simmel (1984, p. 5-7), cuja diferença está na definição dos limites entre “*das Tatsache oder den Begriff der gessellschaft*”. No contexto, o autor afirma que a problemática da sociologia está na origem de “definir os limites (*abzugrenzen*) do que é fato – realidade (*Tatsache*) e o que é a compreensão – abstração (*Begriff*) destes no conjunto da sociedade (*gessellschaft*)”. E, nesse horizonte, Habermas (1984) defende a teoria da ação comunicativa, a construção do consenso a partir da abstração (*Begriff*) dos interesses da sociedade democraticamente organizada.

Na premissa de “definir limites”, Simmel (1984, p. 9-11) acrescentou o “conhecimento (*wissenschaft*)” para identificar características que podem contribuir na identificação de “elementos” mesmo que “tênuos”, mas que permitam distinguir o limite entre o “indivíduo e sociedade (*Individuum und gessellschaft*)”. Já na visão de Foucault (2004, p. 178), o “indivíduo” apresenta-se como “o lado oposto da sociedade, o lado privado da comunidade”. Porém, para Touraine (2006, p. 119) “o indivíduo não passa de uma tela sobre a qual se projetam desejos, necessidades, mundos imaginários fabricados pelas novas indústrias da comunicação”. No entanto, para o nosso estudo, traduzimos o “indivíduo” como os sujeitos individuais, que fazem parte da sociedade sistematizada, ou seja, sociedade organizada.

Portanto, nossa proposta contempla conhecer a realidade dos sujeitos individuais como um dos limitadores da sociedade no sentido “sistema-social”, que na reflexão Simmel (1984, p. 11):

É na sociedade do conhecimento que se define a realidade de uma pessoa (*ein peronales*) ou sujeito coletivo (*kolletives subjekt*) a partir de objetivos radicais, entroncados e complexos, que de um determinado ponto de vista (*Standpunkte*) de igualdade se define uma forma de categoria do sujeito.

Semelhante à categorização do sujeito no “sistema-social” de Simmel (1984), Habermas (1984, p. 20) afirma que é a “posição social” ocupada na esfera pública “hierarquizada” que o sujeito é conhecido. No contraponto, Honneth (1994, p.107-114) apresenta os sujeitos na “relação do reconhecimento permanente na estrutura do sistema-social”, afirmando que sempre há uma “faceta” que não foi reconhecida e, portanto, “sujeitos em ação (*Handlungssubjekte*)”. Para Foucault (1988, p. 3), a definição do sujeito está na sua posição em relação ao “trabalho, à riqueza e à economia”. Na concepção de Luhmann (2001, p. 14), percebe-se “o funcionamento da sociedade em termos de uma relação sistema-meio”, é ecoado no pensamento weberiano “o meio ambiente do sistema (*Umwelt*)”. Que de outra forma Foucault (1988, p. 3) encontra o sujeito “dividido no seu interior e com os outros” que, para Touraine (2006, p 119), assemelha-se a “um componente dos sistemas”, em que o sujeito está em uma regra de “controle sobre suas atividades, intenções e interações de todos”.

A partir dessas definições, apresentamos as falas dos sujeitos individuais e dos atores sociais sobre as manifestações que ocorreram na pré-construção da política pública de habitação. Assim, o ponto de partida deu-se no ano de 1988, em que a candidatura do Senhor Mallmann ao cargo de Prefeito, em Dois irmãos, trouxe no seu bojo o que Touraine (1994) definiu como um dirigente democrático “arrasta multidões” para a “convergência” de ideias.

Desta forma, evidenciamos em nossas investigações que os sujeitos individuais, durante o período de campanha conseguiram a “sensibilidade” do gestor quanto à percepção do que era a vontade da comunidade, e isso teve aderência com o que Habermas (1984) denominou de *Begrif*. Sob este ponto, apresentamos algumas reivindicações da época: a falta de moradia, de escolas, de creches, de água tratada, de infraestrutura básica como – esgoto, energia elétrica; áreas de lazer e diversões, inclusive espaços de manifestação, entre outros.

Ao analisarmos as manifestações citadas, notamos que há a perspectiva da “racionalidade material do homem” citada por Luhmann (2001, p. 15) que apresenta o sujeito na forma de unicidade “homem-sociedade”, movido por necessidades e desejos materiais, porém exige limites nas relações dele para com o meio, e, sob essa perspectiva, resulta a “redefinição da própria racionalidade sistêmica (*systemrationalität*)”. Isso porque se torna inviável contemplar a multiplicidade de desejos manifestados, pois a individualidade do sujeito é uma multiplicidade de modos de vida.

Na reflexão dos desejos e modos de vida do sujeito, Foucault (1988, p. 3) percebe “um ser humano que se converte a si mesmo”, corroborado por Touraine (2006, p. 120) “O sujeito é um chamamento a si mesmo”. Porém, essas percepções aproximam-se de Simmel (1984, p. 14) que afirmava “a realidade sempre começa e termina no indivíduo”. Antes mesmo ainda, Simmel (1917, *in*: 1983 p. 272) ensinou que existe uma “última representação do individualismo que não se funde com a comunidade”. No entanto, Touraine (2006, p. 20) afirma que o sujeito é “conflituoso em si mesmo [...] e nunca se identifica totalmente consigo mesmo”. Diante disso, percebemos o sujeito identificado, transformado na posição reflexiva do outro em si mesmo.

Na medida em que avançamos, nessa posição do “indivíduo em si”, percebemos o sujeito individual “transformado e ampliado”, e ele passou para uma

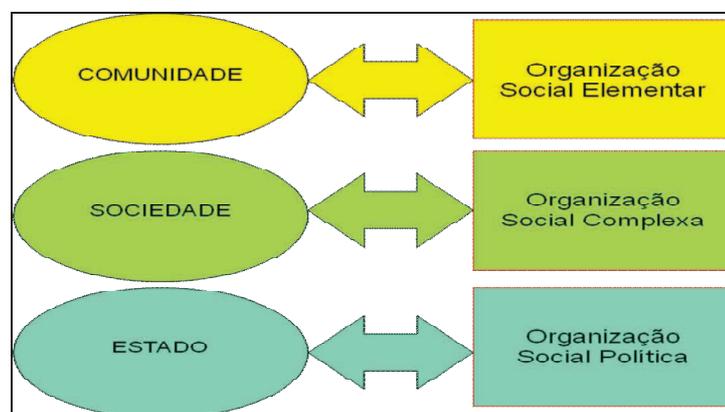
esfera de “grupo” (SIMMEL, 1984, p. 15). Nesse contexto o autor cita que contribuíram nessa “evolução e transformação do sujeito”, a ampliação das áreas do conhecimento, o avanço dos negócios, a economia, o direito, entre outros. Então, pretendemos compreender outros aspectos subjetivos que influenciaram na ampliação dos campos, o que Luhmann (2002, p. 74-77) denominou de “o entorno da sociedade”, e que nós denominamos de sujeitos individuais. Na reflexão de Foucault (1988), encontra-se o questionamento: “que relações e razões encontram-se na subjetividade que vão além do sujeito”? Na visão de Touraine (2006, p. 121), “o indivíduo sempre é duplo, sujeito na ordem do direito e dos deveres”, entendendo-se esse como o entorno do sujeito na ação coletiva reconhecida pelo sistema, pelas normas postas, que são limites.

Na reflexão da ação social a que a política pública da habitação se propôs, identificamos que a manifestação dos sujeitos individuais, caracterizado como “entorno”, às vezes não visto facilmente, trouxe a essência que, para Simmel (1984, p. 17), “está para a sociologia, mediante seus métodos de conhecimento, entremear (*zwischen*) transcendendo o que é individual e coletivo”. Diante disso, investigamos os limites da relação dos “sujeitos individuais e sociedade organizada” no sentido de que esses não devam ser os impeditivos para a transformação da sociedade local. Diante disso, lançamos mão de alguns questionamentos de Simmel (1984, p. 31):

[...] é a sociedade o fim da existência humana ou um meio para o indivíduo? é de fato ser e finalidade da sociedade, socializar ou individualizar? Nas possíveis respostas estão, por exemplo: a diferenciação e a integração. Partindo destes questiona-se: que princípios sociais movimentam a sociedade - são os motivos materiais ou ideológicos os articuladores (*gelenkt*)?

As perguntas que Simmel propôs provavelmente não encontram respostas em fatos, pois, para ele, a problemática está nas “bolhas sociais”, e essas estão em “mãos e contextos diferentes”, e, em última instância, de “ideologias partidariamente diferentes”; refere-se também à questão de “valor atribuído às coisas” sociais e individuais, que, na visão de Touraine (2006, p. 122), são “forças motrizes da cidadania ou da pertença de classe ou a uma nação [...]”. Na tentativa da identificação da pertença dos sujeitos individuais, utilizamos de Delorenzo Neto (1974) a “organização social” em três etapas distintas, em que se entende que a

sociedade planifica-se no conjunto de suas funções e atribuições, justificando a razão da existência do sujeito, conforme demonstrado na Figura 51:

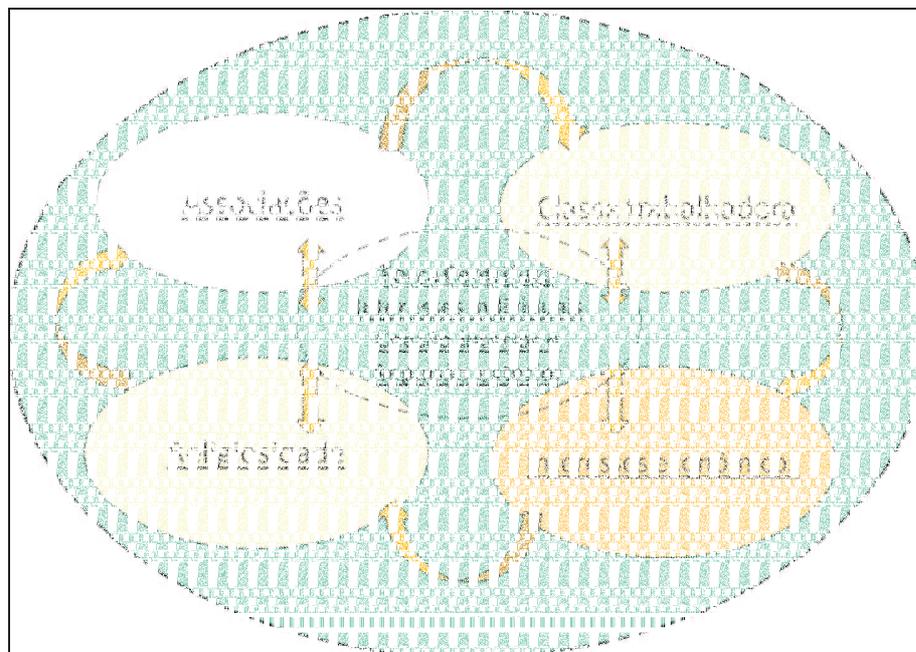


**Figura 51 - Etapas e espaços organizativos da sociedade**  
 Fonte: Adaptado de Lakatos (1979) e Touraine (2006).

Verificando a Figura 51, encontramos os sujeitos individuais no elo superior. Eles não estão ausentes do contexto do sistema-social, mas a intenção é apresentar a ausência de ligação entre os “elos” (LAKATOS, 1979), bem como na parte dos “caixilhos” (TOURAINÉ, 2006). Sob essa ilustração entendemos que a inserção dos sujeitos individuais deva-se pela comunicação social. Conforme Habermas (1994, p. 205), ao “Estado é assegurado o direito de mediar o interesse [...], transformando conflitos em interesses comuns, o justo e o correto”. No enfoque da inserção do indivíduo no “espaço e tempo”, Habermas (1997i, p. 38-39) identifica que a “realidade social do sujeito” está na intersubjetividade das pretensões mediante a “coordenação das ações da complexa interação e interligação do contexto das normas”. Na visão de Touraine (2006, p. 122), a “participação” define o “nível” de interação do sujeito.

A Figura 51 remete à leitura da real realidade em que haja “relacionamento entre atores sociais”, conforme Ruscheinsky (1999, p. 92-93), apresentando a “idéia de sujeito político”. O mesmo autor afirma que “o dilema está no debate dos novos paradigmas da tradição sociológica: busca da identidade, autonomia, condicionamentos históricos, reconstrução, consciência social e espaços sociais”. No entanto, esse processo de interação, interligação e relacionamento de atores sociais, preconizados por Habermas e Ruscheinsky, perpassa pela reflexividade da ação social conforme abordamos no capítulo IV desse estudo. Desta forma

apresentamos na figura 52, formas e meios de comunicação estabelecidos pelos círculos organizativos num sistema.



**Figura 52 - O sujeito multifacetado no sistema organizativo da sociedade**  
 Fonte: Adaptado de Simmel (1984).

Verificamos na Figura 52 algumas organizações sociais classificadas, mas para Simmel (1984, p. 44) existem “centenas de classes (*Hunderfachtigen*)” que, na concepção de sociedade, podem ser organizadas. Para o nosso estudo tomamos a visão de Habermas (1997ii, p. 92-93), propondo que a “esfera pública” deve trazer para si a responsabilidade de estabelecer “uma rede adequada de comunicações enfeixadas e manifestadas em espaços sociais” para a abstração e promoção dos desejos da sociedade. No entanto, Luhmann (2001) preconiza que o “homem/sociedade constitui um meio ambiente permanentemente gerador de problemas e criador de complexidade”. Essa complexidade exposta pela integração e interação de sistemas, classes e grupos reconhecidos, conforme demonstrado na Figura 52, aproxima e forma “laços sociais”, que Touraine (2006, p. 146) defende como:

[...] a idéia de que para ser um sujeito, o indivíduo precisa ser reconhecido pelos outros, o que supõe o apego de todos à organização social e política, porque o objetivo principal desta é o reconhecimento de cada um como sujeito por parte dos outros.

O reconhecimento dos sujeitos individuais, a partir ainda da Figura 52 dá-se na reflexão de Simmel (1984, p. 42-44) em que os grupos e classes podem ser entendidos como:

[...] o sujeito de grupo é a inserção dele no sistema e ele está como a menor fenda (*kleinste Sprung*) do sistema, do qual recebe e emite sensibilidades (*Gefühls*) dos princípios de subjetivismo e sua força está como membro (*Mitglied*) da comunidade [...].

Com base na citação de Simmel (1984), colhemos em nossos campos de estudos, Dois Irmãos e Tholey, dados que comprovaram esses fragmentos, pois identificamos que, com a criação das associações de bairros no Brasil ou *Dorfs* na Alemanha, a inserção do grupo está de fato como a menor fenda para a comunidade.

Considerando a variabilidade de grupos em permanente interação e expostos a “movimento perpétuo”, Simmel (1983, p. 55) afirma que “a luta contra potência estrangeira dá ao grupo sentimento de unidade e urgência em defender-se [...]”, ao mesmo tempo remete aos grupos “perceberem suas diferenças internas” [...], discutindo-as para “solidificar vínculos sociais” que, de outra forma, no entendimento de Touraine (2006, 147-157), “a sociedade em suas organizações sociais é o espaço para as experiências do sujeito” que, no contexto, é colocado frente a frente com a sociedade e consigo mesmo, dir-se-ia inclusive para julgar e ser julgado.

Entendemos que o “julgar e ser julgado” aflora a discussão sobre o conceito, a existência e a finalidade do “conflito”, não no sentido negativo, mas traz consigo a subjacência de “relações de grupos” que, para Simmel (1983, p. 123-124), trazem à superfície fragmentos “divergentes e convergentes” do “*status* do sujeito-grupo”. Para Foucault (1988), em toda “relação sempre há uma subjetividade e submissão”, o que é corroborado pela fala do Entrevistado 2 (representante da comunidade de Tholey) ao dizer que “o Senhor Rauber é um dominante”. O que percebemos nessa

relação é dois atores sociais em mesma escala de subjetividade, porém há o reconhecimento de dominância do segundo em relação ao primeiro.

Para Touraine (2006), percepção da subjetividade e da submissão é um instinto natural do sujeito em “voltar-se a si mesmo”, reconhecendo-se os sujeitos individuais como pano de fundo da organização. No entanto, baseado em Touraine (1996) nossa visão está no estranhamento da complexa e conflituosa sociedade contemporânea, uma sociedade global e local, distante e próxima ao mesmo tempo, que se interliga, integra e interaciona nos limites estabelecidos pelo Estado mediador, com o papel de equilíbrio entre o poder exercido no entremeio da sociedade organizada, porém não na fronteira da subjetividade.

#### **5.4.2 O Estado mediador do poder**

O “poder” acompanha o “homem” desde os primórdios da existência das repúblicas, conforme ensina Foucault (1995, p. 57), e esse “o poder político detinha sempre certo saber. O rei e os que o rodeavam administravam o saber que não podia ser comunicado aos demais grupos sociais e isso era uma forma de deter o poder”. Tomando como base o pressuposto de detenção do poder, Simmel (1984, p. 42-45) afirma que o sujeito de comunidade é “membro da sociedade”, portanto assevera que o poder está no “número de membros representados”, o que é corroborado por Touraine (1994). Nesse sentido, Simmel (1908, in: 1983, p. 243-263), menciona “a determinação quantitativa do grupo”, e, nesse contexto, afirma que:

Aplicar a noção exata da quantidade representativa de grupo seria a fórmula fantástica do sentido da convivência. [...] a relação sociológica de grupos vai além da proporcionalidade, em que a mão não alcança, mas a circunscrição limítrofe de grandes e pequenas comunidades está nas relações dos grupos e seus limites estão no entremeio das características e suas relações sociativas [...]. Desta forma é impossível conhecer a proporcionalidade exata (SIMMEL, 1908, in: 1983, p. 247).

Seguindo na reflexão de Simmel (1983, p. 90), na visão contrária da “representatividade”, ele admite que, com base em experiências de interação com

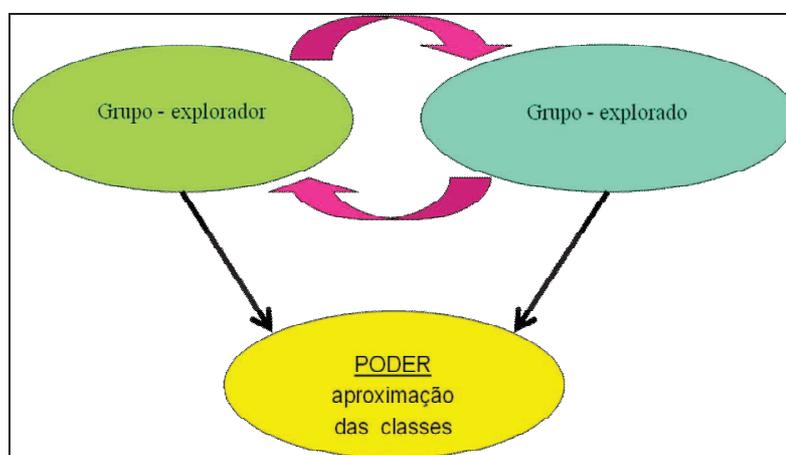
“grupos menores, esses também apresentam qualidades”, que se pode compreender que sejam o “poder e as diferenças”. No contexto da interação, aparecem os “conflitos sociais” (SIMMEL, 1983, p. 55-56), e cabem medidas legislativas que dão para a comunidade o “tom da solidariedade como o fim harmônico de convivência de diferentes grupos”, os quais estão em “conflitos perpétuos e perpétuas reconciliações [...] é da luta que nasce a unidade”. No contraponto das “normas legislativas” provenientes do “poder político”, Foucault (1995, p. 59) afirma que:

[...] deve ser quebrado o mito ocidental entre o saber e o poder. Precisa acabar com este mito. Um mito que Nietzsche começou a demolir ao mostrar que por detrás de todo saber está em jogo a luta pelo poder. O poder político o não está ausente do saber, ao contrário, está tramado com este.

A interação de grupos perpassa pelo poder, concernente à dominação, que, para Simmel (1983, p. 107-114), está posta como a “subordinação em que a liderança da autoridade está no prestígio e habilidade de influenciar e arrastar indivíduos e massas e fazer estes serem seguidores incondicionais”. Na visão de Habermas (1994, p. 225), é atualmente um “exercício ampliado das competências públicas do poder”, visão da “legitimação do bem comum”. Partimos da interação de grupos, subordinação e legitimação como elementos necessários para a ação integrada dos sujeitos individuais com a sociedade civil organizada com a mediação do poder legitimado e representado para a construção da norma reguladora da política pública.

No que tange a “legitimação do bem comum”, Foucault (1995, p. 78-79) apresenta propostas de “modelos e sistemas” que podem ser adotadas pelo “poder político central” como forma de “abstrair dos representantes”, o que, na verdade, deseja-se saber da sociedade. No entanto, Simmel (1983, p. 113) afirma que no âmbito da interação e subordinação “o Estado veio a existir porque os homens se obrigaram mutuamente à submissão a um chefe comum”. E complementa que a base está na “articulação deste para com o povo e o poder de controle sobre este”. Portanto, é notável a necessidade do poder político constituído entremear as relações entre os atores assentados pelos sujeitos individuais, pela sociedade civil organizada e pelo próprio poder representado como meio de controle social.

No contexto do conceito de “controle social”, fundamentamo-lo na concepção foucaultiana que o aborda como uma forma de poder que se exerce sobre as pessoas em ação na sociedade contemporânea. Foucault (2003, p. 79) apresenta a “sociedade disciplinar” contemporânea, qualificando os tipos de sujeitos sobre quem o controle social é exercido e que aparecem “a partir e no espaço desta sociedade disciplinar” na interação dos grupos sociais. Na Figura 53 a seguir, ilustra-se o que Simmel (1983) apresenta como a “competição de grupos em interação”, exercendo cada qual sua força.



**Figura 53 - Competição de grupos**  
Fonte: Adaptado de Simmel (1983).

Analisando a Figura 53, percebemos que, nas interações sociais, o grupo pode ora ser explorador, ora explorado, o que é perceptível pela impressão de força dada diante da ação desejada, e isso também pode ser caracterizado como “poder”, porém nosso entendimento também se dá por outra via em que o “poder político” põe-se em cena como mediador das classes (grupos). Numa visão procedimental Habermas (1997ii, p. 9-11), define isso a partir da democracia, em que o poder se exerce por “um processo que envolve negociações e formas de argumentação”, passando ao “poder social” uma concepção de “poder político abstrato” o que dá às ciências sociais a concepção de práticas democráticas na visão dos participantes. Nesse sentido, Habermas corrobora a reflexão de Simmel (1908, in: 1983, p. 259), que já identificava nas “relações intergrupais o papel da sociologia no estudo das estruturas sociais dos grupos”. Dessa forma, compreendemos que as estruturas da sociedade são elementos contemplados pelas normas mediadas pelo estado/poder.

Seguindo ainda a reflexão de Simmel (1983, p. 138-149), a competição de grupos não está apenas no exterior, mas também no interior do próprio grupo, o que é relevante para a “sociabilidade e o intercâmbio”, que na competição serve para a “emersão de valores e ideais dos grupos”. A visão de Foucault (1995, p. 74-75) vai além e, nela, poder apresenta-se às vezes numa “dupla tendência”, em que pese também a “riqueza”, bens e dinheiro. Isto Simmel (1896, p. 78-94) já afirmou sobre o significado d’o dinheiro na moderna cultura”, e neste aspecto diz que:

A pessoa já vem acompanhada na retaguarda com seu dinheiro [...]. Desta forma, de um lado consegue impor sua visão econômica pessoal. No corporativismo une-se em associações individuais como bolha de interesses e meio de vida social ligado a camadas associativas de grupos como: religiosos, políticos, entre outros (SIMMEL, 1896, in 1983, p. 79).

Na relação “intergruppal” é que o poder se apresenta como elemento coordenador do conflito e “flexibiliza os limites dos próprios grupos” (SIMMEL, 1983, p. 155). No contexto do “poder”, Arendt (1970, p. 45) leciona que o “poder é resultante da instrumentalização e a capacidade de agir ou de fazer algo, em concordância com este [...]”, e finaliza afirmando que “participa do processo quem tem interesse nele” e o resultado é “o poder e a violência”. Porém, Habermas (1993, p. 103-108) contrapõe essa ideia, citando que são “movimentos emancipatórios de convicções comuns” possíveis de institucionalizarem-se pelo “poder da comunicação”. No entanto, Simmel (1983, p. 115-121) afirma que o poder está na lógica da “organização social” em que o “indivíduo organizado em grupo” atua de forma “circular numa subordinação comum a uma idéia objetiva”. Assim parece-nos que o poder está na aceitação da ideia objetiva de interesses comuns de grupos, afastada a particularidade individual.

Entretanto, em nossas investigações, percebemos vestígios correlacionados com Arendt (1970), pois, em Dois Irmãos, o interesse pelo poder trouxe à luz momentos conflituosos, principalmente com as alterações reivindicadas pelos sujeitos individuais associados às cooperativas habitacionais, no sentido de sugerirem alterações no Plano Diretor do Município, em 2005 e 2006. E o embate deu-se a partir do momento em que os sujeitos individuais viram-se representados por um vereador da oposição, o que desagradou aos gestores municipais. Nesse aspecto, por vezes, o conflito pode estar no próprio sistema político, bem como no

próprio poder do Estado que deveria ser elemento de aproximação (Ver recortes de jornais anexos em CD).

Na tentativa de apresentar modelos e formas que foram adotadas em experiências do passado, Foucault (1995, p. 82-87) afirma que ao poder compete “disponibilizar meios e técnicas no sentido de indagar à sociedade que formas e relações políticas, sociais e econômicas lhe servem”. Nesse sentido, verificamos na Figura 54, a seguir, o sistema político aberto a partir do poder centrado no Estado como “sistema integrador de políticas”, não a partir dos *inputs* (processo de entradas), mas o que desses pode processar como *outputs* (processo de saídas).



**Figura 54 - Sistema político aberto**  
Fonte: Adaptado de Habermas (1994) e Foucault (1995).

Verificamos que a política é um sistema aberto que concebe e legitima as demandas do sistema social, conforme demonstrado na figura acima, em que as plataformas (canais de diálogos) disponibilizadas à sociedade, indicadas pela seta azul, alimentam o sistema, num processo permanente de entradas e saídas, indicadas pelas setas laterais vermelhas. Habermas (1997ii, p. 93) correlaciona a “esfera pública e o sistema político” num contexto de democratização dos “temas e espaços de discussão”. Na direção contrária, referindo-se ao sujeito, Touraine (2006, p. 141) afirma que os “movimentos sociais não procuram integrar-se na sociedade, mas manter a distância que separa o sujeito e seus deveres da máquina social e seus mecanismos de autocontrole”. No entanto, não se pode perder de vista

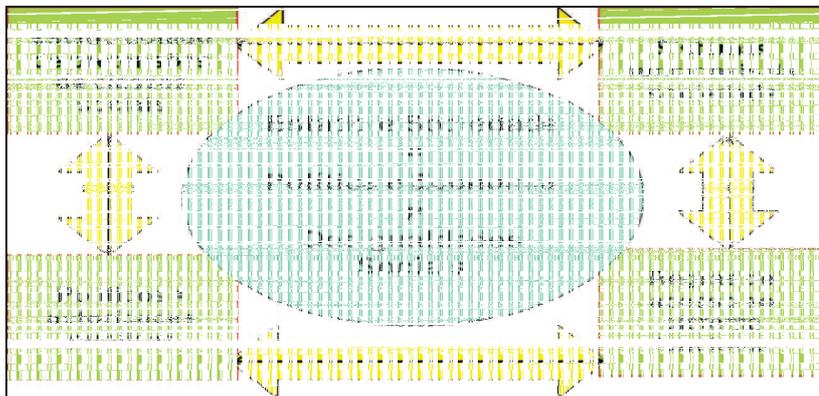
o controle sobre o poder imperativo, que pode ser tido como o modelo do “panóptico” citado por Foucault (2004, p.169):

O Panóptico funciona como uma espécie de laboratório de poder. Graças a seus mecanismos de observação, ganha em eficácia e em capacidade de penetração no comportamento dos homens; um aumento de saber vem se implantar em todas as frentes do poder, descobrindo objetos que devem ser conhecidos em todas as superfícies onde este se exerça.

Entendemos que, no processo das políticas públicas, a sociedade não pode perder de vista o poder de controle sobre elas, haja vista que seja a sociedade o princípio, meio e o fim dessas, servindo a sociedade de “panóptico” do sistema político. Buscamos ainda no conceito de “comunicação política e processo democrático”, o que Habermas (1994, 269-270) define como “sistema de opiniões informais, pessoais, não públicas e por outro lado as opiniões formais, institucionalmente autorizadas”. Sob essa óptica, o autor vai além do sistema estrutural e funcional, entendendo ele que “pode haver opiniões além dos sistemas normativos”. Nesta linha reflexiva, Ruscheinsky (1999, p. 22) afirma que a “temática da identidade social” não encontra “modelos explicativos dos novos fenômenos a investigar” e, sob este aspecto, seriam “produto de novos caminhos para as ciências sociais”, ou seja, buscar o que está além do sistema.

Talvez seja possível transcender o paradigma da sociologia estrutural e funcional, pois a sociedade é considerada global, mas sua lógica de funcionamento, para Luhmann (2001, p. 21), está “à custa de um plano de investigação ciclópico e a própria Teoria Geral dos Sistemas”. Ao referir-se a esses dois pontos, Luhmann (2001) corrobora o modelo de Parsons (1963) no sentido de “acentuar a relação entre comunicação e sistema” e complementa, afirmando “que já não são mais os indivíduos os sujeitos da comunicação, mas os próprios sistemas” (LUHMANN, 2001, p. 22). No contraponto de Luhmann (2001), Habermas (1994, p. 271) afirmava que “no âmbito da comunicação as opiniões quase públicas estão além da esfera da circulação pública formal”. No entanto, essas opiniões quase públicas não contemplam “a massa pública não organizada”. Isso nos remete à reflexão da teoria da “ausência e emergência” de Boaventura de Souza Santos, que, a rigor dos termos, o sistema público deveria dar conta.

Nesse cenário em que Parsons (1963) e Luhmann (2001) dialogam entre “indivíduos e sistemas”, apresentamos a figura a seguir:



**Figura 55 - Fluxograma de integração e interação de sistemas**  
 Fonte: Adaptado de Parsons (1963) e Luhmann (2001 e 2002).

A Figura 55 mostra a integração e interação dos sistemas num processo de comunicação. Retrata uma simbologia geral que, na visão de Parsons (1963), refere-se aos meios “o dinheiro, o poder e a influência” preconizados anteriormente por Simmel (1896) e Foucault (1995). No contexto das desigualdades sociais, utilizamos de Foucault (2004, p. 168) “[...] o Panóptico também faz um trabalho de naturalista. Permite estabelecer as diferenças, [...]. Por outro lado, o Panóptico pode ser utilizado como máquina de fazer experiências, modificar o comportamento, treinar ou retreinar os indivíduos”. Ainda nessa Figura, observamos o que Luhmann (2001, p. 25) definiu como:

[...] processo comunicacional: a comunicação está virada para si própria, isto é, para o sistema a sua autopreservação, a regularização dos fluxos sistema-meio – resultado da intervenção dos media funcionais (criados pelos próprios sistemas) e da conseqüente possibilidade de descartar a linguagem como único recurso para resolver o problema da compreensão.

Conforme essa citação, o processo da dinâmica da comunicação de Luhmann (2001) avança na ideia do que Foucault (2004, p. 170) afirmou sobre o Panóptico não ser usado apenas como um “edifício onírico” e sem “obstáculos”, mas “em cada uma de suas aplicações, permite aperfeiçoar o exercício do poder”. Nesse

sentido, Luhmann e Foucault convergem sobre “os indivíduos já não são mais os agentes de comunicação e sim os sistemas sociais”.

Nesse aspecto, tentamos identificar nos sujeitos individuais e atores sociais o entendimento sobre o sistema do Estado e o subsistemas sociais, e em que medida poderiam inferir nas decisões do sistema. “O vereador que se identificou com a agente foi importante para avançarmos na nossa luta, registramos a cooperativa habitacional, compramos a terra, e [...] ele abraçou a causa para alterar o Plano Diretor” (ENTREVISTADO 8). Registramos que essa fala tem relação com o conflito de poder relatado nas páginas anteriores, mas seu efeito recaiu sobre o sistema.

Só graças à coordenação desses subsistemas [...] - pode a atividade social adquirir importância, isto é, ter efeitos que transcendem a situação. Assim, tanto as mudanças que se produzem na técnica de difusão, como as diferentes possibilidades de êxito da comunicação e as suas modificações têm que ser vistos no contexto da sua mútua inter-relação (LUHMANN, 2001, p. 51).

No contexto da citação anterior, Foucault (2004, p. 172-173) afirma que “o Panóptico pode ser um multiplicador de produção do poder”. Isso só é possível, se lhe for assegurado “exercer seu poder de maneira contínua nos alicerces da sociedade, até o seu mais fino grão [...]”. Percebe-se, dessa forma, que há a existência permanente do poder, nas relações de grupos, como preconizado por Simmel, influenciado pela força centrípeta deste nas regras do jogo. No entanto, há também a necessidade de controle sistêmico panoptiano benthamiano<sup>65</sup> defendido por Foucault, que ecoa do sujeito da sociedade que, em Touraine, sempre retorna a si mesmo. Nesse sentido, no tópico seguinte apresentamos a dialogicidade existente entre sujeitos individuais, sociedade civil organizada e poder.

---

<sup>65</sup> Foucault (2004) cita Bentham, engenheiro responsável pela criação do equipamento de observação, “o panóptico”.

### 5.4.3 Dialogicidade: sujeitos individuais – sociedade civil – poder

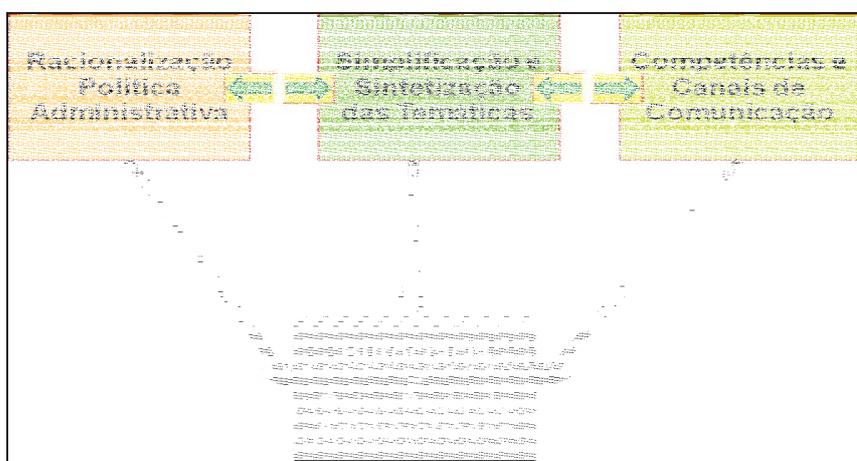
Neste tópico temos a intenção de demonstrar a dialogicidade manifestada nos espaços públicos pela democracia participativa. A partir do entendimento da teoria, em que a sociedade está organizada em “camadas e grupos” (SIMMEL, 1983) que interfere no processo organizativo do Estado, “controlando as ações do sujeito, sociedade e do próprio poder” (FOUCAULT, 2004) que, na interação desses, o “sujeito é um sujeito de experiências em si” (TOURAINÉ, 2006). No entanto, a ciência permite a abstração, a sintonia fina, da relação da tríade dialógica desses componentes que, para Habermas (1997ii, p. 57-58), refletem “às luzes trazidas pela sociologia parecem sugerir uma visão mais sóbria, quiçá cínica, do processo político” com a faculdade de absorção do substrato do desejo da sociedade. E no contexto da “esfera de políticas públicas”, o parlamentar, no caso brasileiro é o “lado-*input*” e a administração o “lado-*output*”, dos sistemas funcionais, dos processos de decisão “democrático comunicativo” entre sujeitos individuais, sociedade civil e poder político.

Na correlação com Santos (1999), os “novos experimentos de democracia participativa” a partir do “Orçamento Participativo”, no caso do Brasil, sugerem ser um modelo de diálogo possível de ser estabelecido nos grupos e espaços de discussão. Os debates no processo participativo de grupos e movimentos sociais dão a razão do que Touraine (2006) chamou de “grupo de pertença” corroborando o que Santos (1999) já definiu como pano de fundos do “Orçamento Participativo que se cristalizou como bandeira” em municípios gerenciados pelo Partido dos Trabalhadores, a exemplo de Porto Alegre. Isso, porém, não elimina outras experiências, mas corrobora o caso específico investigado em nossa pesquisa. No contexto da dialogicidade, a discussão nas esferas públicas, dava-se na “assembléia parlamentar representativa” (SIMMEL, 1908, in: 1983, p. 246). Na atualidade, para Habermas (1984, p. 212), há uma tendência em torno do “caráter plebiscitário”. Nesse aspecto, os meios de “comunicação de massa” passaram a exercer papel determinante na “difusão” da “opinião pública de interesse geral” (HABERMAS, 1984, p. 228). Todavia, o autor ainda opina sobre a racionalidade de

“interesses privados e privilegiados da publicidade”, corroborando o que Simmel (1896) chamou de a influência do dinheiro, e Foucault (2004) a influência da riqueza.

Aqui destacamos o quesito da “difusão e opinião pública” que, na comunidade de Dois Irmãos, alcançou dimensões políticas que repercutiram na sociedade, haja vista que, com a proximidade da eleição de 2008, o destaque estava no ator social, representando e identificado com os sujeitos individuais, no caso específico do candidato de oposição ao governo municipal, que venceu o pleito. Isso permitiu que os sujeitos individuais ampliassem os campos de discussão, tanto é que a política pública de habitação teve ajustes e nova moldura (Ver atas anexas em CD).

Na sequência, apresentamos a Figura 56 que tem o objetivo de demonstrar a interação dos sistemas públicos no contexto do diálogo com sistemas externos, mediante canais de comunicação e filtração das demandas de grupos de discussão em que se pretende ainda identificar o poder estabelecido pela burocracia, como caixa de ressonância.



**Figura 56 - A dialogicidade entre espaços públicos, democracia e poder**  
Fonte: Adaptado Simmel (1983) de Foucault (1995) e de Habermas (1997ii).

Verificamos, nos três caixilhos da parte superior da Figura 56, o que Habermas (1984, p. 275) caracterizava como “*Landshut*” (chapéu da Nação). Anteriormente em Simmel (1896), os caixilhos representavam o sujeito/sociedade que eram os limites abstrativos do desejo da nação que, no contexto, o autor afirma a disposição subjetiva indeterminada que muda de direção de acordo com determinadas medidas e acontecimentos fáticos. Nesse aspecto, entendemos que a

participação dos sujeitos individuais e atores representados, interferem no sistema e seu efeito pode ser a racionalização no sistema sob o foco político e organizativo. Portanto, a caixa preta é o controle burocrático (FOUCAULT, 1995). Compreendemos que determinados espaços públicos não são reconhecidos constitucionalmente, mas Habermas (1984, p. 276) entende que:

O Estado moderno pressupõe como princípio de sua própria verdade a soberania popular, e esta, por sua vez deve ser a opinião pública. Sem esse adicional, sem a substituição da opinião pública como origem de toda a autoridade das decisões obrigatórias para a totalidade, falta à democracia moderna a substância de sua própria verdade.

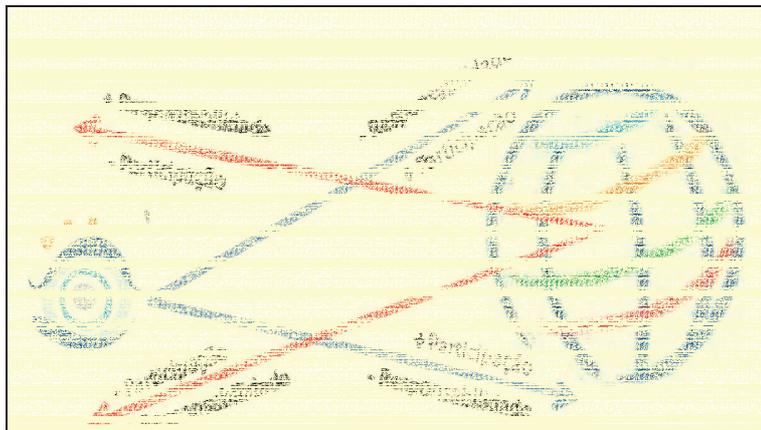
Constatamos, na citação, a expressão “soberania popular” que, na reflexão da “democracia participativa” de Santos (1999), nos “movimentos e temáticas sociais” de Ruscheinsky (1999), no “interesse no poder” de Arendt (1970), nas “funções organizativas da sociedade” de Delorenzo Neto (1974) e Lakatos (1979), pode correlacionar-se a um vasto campo de diálogo existente nos espaços públicos e à participação democrática, como uma forma local de manifestação dos sujeitos individuais e da sociedade civil organizada em ação de solidariedade com os menos favorecidos na interface da soberania popular.

No contexto da construção de modelos alternativos, Giddens (2009) apresenta a “solidariedade” como extensão da “responsabilidade do Estado para a sociedade civil organizada”. Na Figura 57, a seguir, apresentamos uma ilustração na tentativa de compreender o processo de integração e interação do sujeito com a sociedade, representado nos espaços públicos organizativos em que se analisa que há um sistema abrangente, totalizante, que integra organizativamente os subsistemas, em forma circular, tais como a comunidade, a sociedade e o Estado. Assim, no contexto do estudo, é atribuída ao regime democrático a preponderância da responsabilidade desse papel como cortina de fundo do poder.



**Figura 57 - Integração e interação nos espaços públicos e na democracia**  
 Fonte: Autor da pesquisa.

Analisando a figura, percebemos que, à medida que esses subsistemas interagem, geram novos subsistemas e vão ampliando as relações. Por isso, ao seguir a numeração de cada subsistema em ordem crescente e no sentido anti-horário, conforme indicam as setas, notamos que, quanto mais nos aproximamos do centro, mais encoberto fica o microsubsistema do sujeito/indivíduo/homem em si, conforme Touraine (2006). Então, o subsistema de número sete é o ponto de partida e de chegada, pois podemos entender que esse seja o primeiro e o último subsistema em que se encontra o último fragmento dos “sujeitos individuais”. Conforme Simmel (1983), é nele que se encontram as “últimas abstrações da sociedade” que são, para nós, a essência para a construção da política pública. Por isso, na sequência apresentamos a Figura 58, que tem a intenção de sintetizar a visão do sujeito/sociedade e sua integração e interação com sistema global/local.



**Figura 58 - Sujeito/sociedade no sistema global/local**

Fonte: Autor da pesquisa.

Analizamos, nessa Figura, que o sujeito individual está representado por um símbolo em formato de um olho com a visão para o mundo, a sociedade, representada pelo globo. As setas, em seu silogismo, podem ter a seguinte interpretação: (a) as que partem do olho em direção ao globo significam que, quanto mais o sujeito individual integra e interage com a sociedade global (macrossistema e seus subsistemas), mas participação ele terá, mas menor será seu grau de responsabilidade individual em relação ao macro; (b) as setas que partem do globo significam que, quanto mais o sujeito individual se afasta do global (macrossistema), menor será sua participação no macro, no entanto sua responsabilidade no microsistema aumenta.

De acordo com Simmel, Foucault e Touraine, quanto mais participação o sujeito individual tiver nas relações de grupo de pertença, mais sensibilidade consegue abstrair, sejam valores ou ideais. No sentido contrário, quanto mais se isolar no seu microgrupo menor será a percepção de sua influência. Nesse mesmo contexto, a dinâmica do poder acompanha esses movimentos circulares de participação e responsabilidade em que os sujeitos partícipes determinam a intensidade das forças para o pleito e eleição das políticas públicas.

Portanto, percebemos em nossas investigações que há dinâmica nos espaços públicos disponibilizados em nível local, porém com limitações nas esferas públicas ampliadas. Na esfera federal, as “Assembleias Públicas” apresentam-se com o fim último da “legitimação das ações do governo”. Na esfera estadual, a situação é semelhante com a “Consulta Popular”, “pois as demandas são eletivas e

já se apresentam pré-definidas”. No caso do “Orçamento Participativo”, pode ser reconhecido como uma experiência da “democracia deliberativa popular”, porém ele apresenta-se como bandeira partidária, sem estar constitucionalmente legitimado. Após essas análises, inferimos que a integração e a interação dos sistemas e círculos sociais foram percebidas pelos sujeitos individuais e atores sociais, na medida em que houve a participação e a responsabilidade diante da oportunidade e espaço de discussão.

Assim, podemos perceber que a categoria dos sujeitos individuais, representados pelos atores sociais, mediante as organizações da sociedade civil organizada e nos conselhos municipais, interfere e influencia na categoria dos gestores (agentes) públicos, representados pelos Prefeitos e Secretários Municipais. Isso foi percebido nos dois campos de estudo, porém, influenciou especificamente no campo de estudo de Dois Irmãos em que até o sistema político sentiu os efeitos da ação dos sujeitos individuais que mudou a sistemática da política pública habitacional local.

## CONCLUSÃO

O objeto de investigação do nosso estudo foi limitado à identificação das influências da participação dos sujeitos individuais na construção das políticas públicas como premissa para a busca de sua emancipação. Por isso definimos como tema a compreensão do processo de participação e emancipação dos sujeitos individuais e suas relações sociais na construção das políticas públicas.

Partimos então do estranhamento que tivemos com o objeto e o tema para a definição do objetivo central deste estudo que foi identificar como a participação e a emancipação dos sujeitos individuais influenciam na construção das políticas públicas de habitação que fortalecem o exercício da cidadania e da inserção urbana percebidas pelos atores sociais da comunidade.

Assim, traçamos também os objetivos específicos, no sentido epistemológico e empírico em que definimos: descrever formas, mecanismos e instrumentos de participação na promoção e fortalecimento de políticas públicas, identificando a participação e a inclusão social como formas de interação com a sociedade; caracterizar modelos de políticas públicas de moradia popular, descrevendo o processo do ordenamento territorial coletivo para a inserção urbana; demonstrar percepções dos atores sociais a partir das políticas de habitação popular na inserção urbana e na transformação do espaço local; e, analisar como as políticas públicas refletem no comportamento dos sujeitos individuais no que se refere à participação e a emancipação.

Sob esses aspectos basilares, trouxemos no Capítulo I a contextualização do campo de estudo em que problematizamos a questão das cidades, especificamente as pequenas cidades sob os efeitos da migração da população rural para os centros urbanos, atraída pelo desenvolvimento econômico brasileiro, principalmente a partir de 1940 em diante e, mais acentuadamente, no período de 1960 a 1980, caracterizado como o “milagre econômico”. As fontes pesquisadas, como IBGE, FEE-RS e IPEA, demonstraram o crescimento da urbanização populacional. No entanto, nosso problema de investigação pautou-se nos efeitos dessa questão econômica sobre a população migrante que normalmente habita as periferias das cidades.

Por isso, delimitamos nosso campo de investigação no Município de Dois Irmãos, com características de pequeno centro urbano e que estava com significativa concentração de indústrias calçadistas que atraíram trabalhadores de diversas regiões do Estado e inclusive fora dele. Esses fatores é que foram a semente para a nosso estudo, pois o efeito do capital sobre o trabalho é que deixou parcela da população daquela cidade em desigualdade de condições econômicas. Isso foi perceptível, pois tanto foi que os sujeitos individuais desencadearam a construção da política pública da habitação, a qual foi o pano de fundo em nosso estudo.

Nesse mesmo horizonte da abordagem sobre pequenos municípios, buscamos em estudo paralelo na Alemanha, no município de Tholey, com características semelhantes a Dois Irmãos, com o propósito da comparabilidade entre sistemas de governo e formas de organização da sociedade civil, identificando os mecanismos e formas de participação dos sujeitos individuais na construção das políticas públicas naquela municipalidade.

Em relação ao projeto da construção da política pública da habitação em Dois Irmãos, no período compreendido entre 1988 e 2010, tratamos no Capítulo II os aspectos históricos daquela localidade, com a finalidade de apresentar suas características peculiares, haja vista que nem todas as cidades originadas de imigrações alemãs tiveram os mesmos efeitos. Mas, Dois Irmãos despontou como cidade vocacionada para lideranças políticas e industriais.

Mostramos também as características políticas e administrativas de Dois Irmãos, em que destacamos quatro momentos distintos conflituosos de sua gente: no primeiro momento, antes da emancipação que ocorreu em 1959, em que os conflitos estavam na vontade emancipacionista contra o município-mãe, São Leopoldo; no segundo, de 1959 a 1988, os conflitos residiam na questão ideológica partidária e na política pública fortemente voltada para o progresso econômico, seguindo a linha macroeconômica nacional, a industrialização; no terceiro, de 1988 a 2008, o destaque estava na construção da política pública com foco social. Dessa corrente foi construída a “política pública de habitação popular” como um modelo específico sob a influência dos sujeitos individuais e o conflito político estava com a ideologia da esquerda, acirrada mais fortemente a partir de 2005; no quarto momento, 2008 a 2010, percebemos nova influência política, em que a identificação

com a esquerda elegeu como prefeito o candidato do Partido dos Trabalhadores – PT, e, vencida a eleição, os sujeitos individuais influenciaram a política pública habitacional de Dois Irmãos, com a mudança do sistema e do modelo, aderindo ao “Programa Minha Casa Minha Vida”, do Governo Federal, e ao modelo de habitação em forma de “Torres” (Edifícios).

Para a compreensão da sociedade organizada, analisamos no Capítulo III alguns fundamentos teóricos em dois eixos: a sociedade política e a sociedade civil. Para isso comparamos a estrutura organizacional do Estado brasileiro e do Estado alemão, em que identificamos que os sistemas políticos são distintos: “o Presidencialismo e o Parlamentarismo”, respectivamente. No entanto, sob o aspecto do regime político, os dois Estados equivalem-se, pois adotam o “Regime Democrático”.

Neste horizonte do “regime republicano com base na participação democrática representativa”, identificamos os sujeitos individuais representados pelos eleitos de forma direta – na sua totalidade no Brasil e de forma parcial na Alemanha, pois, naquele país, o cidadão só tem direito ao voto para os “*Mitglieder*” (representantes comunitários), os “*Bürgermeister*” (Prefeito) e os “*Länder*” (deputados estaduais e federais). Ainda foi constatada a participação nas tomadas de decisão sobre recursos financeiros e, nesse aspecto, no Brasil, decide-se sobre o que volta para a base, algo em torno de 25%, e, na Alemanha, sobre o que fica na base, em torno de 80%. Esse ponto mostra uma distância que merece futuros estudos, mais focados em aspectos econômicos e financeiros.

Após terem sido estabelecidos alguns parâmetros e espaços em que os sujeitos individuais participam e influenciam, elaboramos o Capítulo IV, no qual discutimos a esfera política e a base social na dialética democrática e os canais de comunicação. Para isso, utilizamos as posições teóricas sobre a definição de espaços públicos e quem efetivamente participa da discussão. Nesse aspecto, a prática corrobora a teoria, pois evidenciamos no nosso campo de estudo, especificamente em Dois Irmãos, a presença de interesses pessoais na produção da ação social, haja vista que os eventos políticos demonstraram os fatos, por exemplo, no período de 1988 a 2004, “a menina dos olhos foi a política pública da habitação”, e, a partir de 2005, a esquerda empunhou “um novo modelo habitacional”, tornando-se vitoriosa nas urnas. Então, por mais que o discurso negue, os fatos serviram de

prova, pois os documentos fornecidos como aporte em nossa investigação de campo sustentaram essa percepção.

Os fatos demonstraram a reflexividade da ação, mesmo que tênue, pois as relações sociais estabelecidas em torno da ação coletiva com a participação dos sujeitos individuais lançaram-nos na condição de sujeitos emancipados, pois também influenciaram seus próprios interesses. Para isso, exemplificamos a presença dos clubes de terceira idade e as cooperativas habitacionais com espaço e voz assegurados nos Conselhos Municipais da Habitação e do Plano Diretor.

Portanto, a participação e a emancipação dos sujeitos individuais tiveram comprovada influência na experiência local a partir das vivências desses nos mecanismos disponibilizados pelo Estado, conforme abordamos no Capítulo V. Essa evidenciação permitiu que fossem trazidos à superfície desejos e necessidades dos sujeitos individuais motivados que estavam para além da necessidade da moradia. Para isso, analisamos as motivações a partir de outras necessidades que estimularam os sujeitos individuais na busca de mais ações e que influenciaram nas decisões do governo local. E, nesse aspecto, entendemos que a preocupação com o outro está além da própria ação, o que a literatura definiu como “regime de Estado Solidário”.

No sentido da correlação da motivação e da espiritualidade entendemos que a preocupação com o outro coloca o sujeito individual numa esfera do além de si. Pois, conforme os relatos das falas dos atores sociais e dos sujeitos individuais, “nos preocupamos com a família deles”, “eles cuidam do nosso capital”, “nós já temos casa e lutamos ainda por aqueles que não têm”. São evidências claras do que a literatura afirma: “sujeito espiritualizado é aquele que percebe o outro refletido em si mesmo”, e assim o “outro” torna-se mais importante que o “eu”.

Por fim, apresentamos os exemplos de transformações dos espaços locais citados pelos sujeitos individuais e atores sociais que impulsionaram a mudança na inserção urbana a partir de mais escolas, creches, esgotamento sanitário, pavimentação de ruas nos bairros, água tratada, hortas comunitárias, entre outros, conforme citados pelos entrevistados e comprovados por documentos e ilustrações. São a concretude das influências deles na ação na vida da sociedade.

Outro ponto conclusivo do estudo correlaciona a episteme com a empiria, pois a ação da política pública da habitação refletiu novas ações, e o foi porque

houve influência, de um lado, por percepção dos sujeitos individuais e dos atores sociais que visualizaram novas possibilidades para a ação; e, por outro, pela racionalidade do sistema político que foi capaz de traduzir isso como uma política de Estado.

Diante desse aspecto, a tríada tratada em nosso estudo, em relação à política pública da habitação ser uma ação social, confirmou-se, pois trouxe os elementos centrais sugeridos pelas teorias, haja vista que foram apresentados e discutidos os sujeitos individuais reconhecidos, a sociedade civil organizada e o Estado representado. E, a partir disso, foi analisada a dialogicidade no campo da ação dos atores sociais, em que o poder do Estado ficou limitado ao papel de normalizador de limites e fronteiras das relações sociais.

Concluímos que as hipóteses trabalhadas possibilitaram a compreensão de que a política pública de habitação constituiu-se como processo experimentado pelos sujeitos individuais que, mediante sua participação e emancipação, aproximou os atores sociais tendo minimizado o abismo existente nas diferenças sociais, possibilitando a percepção de mudanças no comportamento desses atores bem como na estrutura organizacional.

Trouxemos também em nosso estudo reflexões que impulsionaram para novas estratégias de condução de questões sociais que, por vezes, apresentam difícil solução, mas estabelecendo espaços de diálogo entre os atores sociais podem emergir para possibilidades de elucidação dos tensionamentos e pressões da sociedade. Portanto, a experiência de Dois Irmãos – RS em relação à política pública habitacional popular nos novos moldes pode ser uma nova alternativa para outras possibilidades de vivência social. Assim, entendemos que o assunto não se esgota, e novas pesquisas podem ser realizadas.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ARANDT, Clarice Maria. **História da colonização de Dois Irmãos**. Dois Irmãos: Prefeitura Municipal, 1999.

ARENDDT, Hannah. ***Macht und Gewalt (Poder e Violência)***. Munique: 1970.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do estado de bem-estar**. 1995.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais no Brasil: descentralização de um estado federativo**. 1995.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14, n.º. 50, Junho/1999, p. 112-141.

\_\_\_\_\_. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, n.º. 80, Setembro/2002, p. 25-48.

\_\_\_\_\_. **Agenda. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, n.º. 51. Fevereiro de 2003: p. 7-9.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rei, 1994.

AVRITZER, Leonardo; DOMINGUES, José Maurício. **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, out./dez. 1988.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2005.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto Pereira. **Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva: a questão do estado e populações Periféricas no contexto brasileiro**. Anpocs, 1990.

BAQUERO, Marcello. **Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas**. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2004.

BATESON, Gregory. **Espiritu y naturaleza**. Buenos Aires: Amorroutu, 1997.

BECKER, Dinizar; WITTMANN, Milton Luiz. A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. In: BECKER, Dinizar; WITTMANN, Milton Luiz. **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2003.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2003.

BERGAMINI, Cecília Whiteker. **Motivação nas Organizações**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BERGÁS, Jorge. El rol de los municipios. Asistencialismo o generación de oportunidades. In: DABAS, Elina; NAJMANOVICH, Dense. **Redes el lenguaje de los vínculos**: Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil. Buenos Aires. Paidós: 1995.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. São Paulo: Ática. 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, v. 39.). p. 122-155.

BRASIL. **Lei 9.637 de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/107122/lei-9637-98>>. Acesso em: 8 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. **Grundgesetz**. Berlin. 2006.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CAVUSGIL, S. T.; KNIGHT, G.; RIESENBERGER, J. R. **Negócios internacionais**: estratégia, gestão e novas realidades. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gerenciando Pessoas: o passo decisivo para a administração participativa.** São Paulo: Makron Books, 1994.

\_\_\_\_\_. **Administração geral e pública: teoria e questões com gabarito.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CHIELE, Gladimir. **O que todo prefeito precisa saber ao iniciar o mandato.** Porto Alegre: CORAG, 2008.

COELHO, Tom. **Conheça sua Base Motivacional.** 2003. Artigo [on-line] disponível em: <<http://www.tomcoelho.com.br/artigos/artigos.asp?r=16>> Acesso em: 16 dez 2010.

COHEN, H. **Você pode negociar qualquer coisa.** 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 1994.

COLETTI, Luciana. **Sociedade e Política: Estudo sobre a natureza humana em Jean-Jacques Rousseau.** Passo Fundo: Instituto Superior de Filosofia Berthier, 2006.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** Tradução: Lucia Simonini. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONNELLAN, Thomas K. **Fator humano e desempenho empresarial.** São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1984.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO – COREDES. Disponível em: <<http://www.coredes-rs.org.br>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

DEEPROSE, Donna. **Como valorizar e recompensar seus funcionários.** Tradução Cynthia Côrtes de Barros Azevedo. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DOIS IRMÃOS. **Lei 1.363/95.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.374/95.** Autoriza o poder executivo municipal a contratar empréstimo com a Caixa Econômica Federal, a oferecer garantias e dá outras providências correlatas.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.736/00.** Autoriza o poder executivo municipal a contratar operações de crédito com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. – BANRISUL, como órgão gestor do Fundo de Desenvolvimento ao Programa Integrado de Melhoria

Social – FUNDOPIMES, bem como abrir crédito adicional, até o limite dos valores recebidos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.786/00.** Autoriza o poder executivo a alienar lotes e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 2.340/06.** Institui o Programa de Pavimentação Comunitária.

\_\_\_\_\_. **Lei 809/89.** Autoriza o poder executivo municipal a doar um lote de terras para a associação de moradores do bairro parque São João de dois irmãos.

\_\_\_\_\_. **Lei 837/89.** Autoriza a doação de imóvel para a Sociedade Comunitária Habitacional Rural de Dois Irmãos, objetivando a instituição de núcleo habitacional popular vida nova.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.343/95.** Altera a Lei n. 712, de 21 de junho de 1988 e Lei n. 760, de 06 de junho de 1989, que reorganizam a estrutura administrativa da Prefeitura de Dois Irmãos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.344/95.** Cria o Fundo Municipal de Habitação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 2.556/08.** Altera a redação do Artigo 2º. da Lei n. 1.363/1995, que: dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação e dá outras Providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 760/89.** Altera a Lei n. 712/88, que reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Dois irmãos, extinguindo a Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social e criando a Secretaria da Saúde e Ação Social.

\_\_\_\_\_. **Lei 831/89.** Autoriza o poder executivo municipal a permutar um lote de terras por outro e doar outro lote de terras no loteamento parque São João.

\_\_\_\_\_. **Lei 894/90.** Altera o item C do Artigo 2.º da Lei n. 407/79, de 25 de maio de 1979, que estabelece normas para loteamentos.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social:** propostas para uma gestão descentralizada. São Paulo: Brasiliense, 1998.

\_\_\_\_\_. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 1995.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas.** Revista Estudos Feministas. Florianópolis: 12 (1): janeiro-abril/2004, p. 47-71.

FEE – RS. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg\\_municipios\\_detalle.php?municipio=Dois+Irm%E3os](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios_detalle.php?municipio=Dois+Irm%E3os)>. Acesso em: 14 ago 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa. 6. ed. rev. atualiz. Curitiba: Posigraf, 2009.

FERREIRA, G. **Negociação**: como usar a inteligência e a racionalidade. São Paulo: Atlas, 2008.

FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. **Como conduzir uma negociação?** Como negociar um acordo sem desistir. Porto, Portugal: Asa, 1993.

FREITAS, Rodrigo. **Motivação**: acorde os sonhos! 2004. Artigo [*on-line*] disponível em: <<http://www.contabeis.com.br/artigos.asp?op=ler&id=11>> acesso em: 20 dez 2010.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GENRO, Tarso Fernando. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. 4. ed. ampl. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

GOFFMANN, Erving. **A Representação do Eu na Vida Cotidiana**. 16 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

GONÇALVES, Maria Teresinha. **Cidade e poética**: um estudo de psicologia ambiental sobre o ambiente urbano. Ijuí, RS: Unijuí, 2007.

GRAMIGNA, Maria Rita. **Modelo de competências e gestão dos talentos**. São Paulo: Pearson Makron Books, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Diskursethik**. Band 3. Frankfurt. Suhrkamp. 2009.

\_\_\_\_\_. **Kritik der Vernunft**. Band 5. Frankfurt. Suhrkamp. 2009.

\_\_\_\_\_. **Politische Theorie**. Band 4. Frankfurt. Suhrkamp. 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia entre facticidade e validade I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997i.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia entre facticidade e validade II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997ii.

\_\_\_\_\_. **Historia y crítica de la opinión pública**. 4. ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1994.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural na esfera pública**. Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Rationalitäts und Sprachtheorie**. *Band 2*. Frankfurt. Suhrkamp, 2009.

\_\_\_\_\_. **Sprachtheoretische Grundlegung der Sociologie**. *Band 1*. Frankfurt. Suhrkamp, 2009.

\_\_\_\_\_. **Historia y crítica de la opinion pública**. 4. ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1987.

\_\_\_\_\_. **Theorie des Kommunikativen Handelns**: *Band 2* Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft Suhrkamp. Frankfurt: Suhrkamp, 1982.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Caderno Cedes, ano XXI, n.º. 55, novembro/2004, p. 30-41.

HONNETH, Axel. **Kampf um Anerkennung**: Zur moralischen Grammatik, sozialer Konflikte, Mit einem neuen Nachwort. Frankfurt. Suhrkamp, 1994.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1829306488&Tick=1293926193068&VAR\\_FUNCAO=Ser\\_Ind%28%29&Mod=M](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1829306488&Tick=1293926193068&VAR_FUNCAO=Ser_Ind%28%29&Mod=M)>. Acesso em: 12 ago 2010.

\_\_\_\_\_:\_\_\_\_\_:\_\_\_\_\_:\_\_\_\_\_: > acesso em: 30 set 2011.

JAPIASSÚ, Hilton, MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 3. ed. versão e revisão ampliada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KEEGAN, W. J. **Marketing global**. 7. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LANZ, Rudolf. **Passeios através da História**: à luz da Antroposofia. São Paulo: Antroposófica, 1985.

LARANJEIRA, Ronaldo; ROMANO, Marcos. **Consenso brasileiro sobre políticas públicas do álcool**. Revista Brasileira de Psiquiatria. 2004; 26 (supl. I): p. 68-77.

LIBANIO, João Batista. **As lógicas da cidade**: o impacto sobre a fé e sob o impacto da fé. São Paulo. Loyola, 2001.

LUHMANN, Niklas. **A Improbabilidade da comunicação**. 3. ed. Lisboa: Vega, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoría política em el estado de bienestar**. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. Trad. de Nivaldo Montingelli Jr. e Alfredo Alves de Farias. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARQUES, Carlos Alves; CUNHA, Miguel Pinha e. **Comportamento organizacional e gestão de empresas**. São Paulo: Atlas, 1996.

MARX, Karl. **Leben – Werk – Wirkung zur Gegenwart**. Trier: Instituto Karl Marx, 2005.

\_\_\_\_\_. Crítica, Religião e Sociedade. In: BERMUDO DE LA ROSA, Manuel. **Antologia sistemática de Marx**. Salamanca: Síngueme, 1982.

\_\_\_\_\_. **Das Kapital**. Kritik der Politischen Ökonomie. Berlin: Anaconda, 2009.

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas**: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração**: da escola científica à competitividade na economia global. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEAD, George Herbert. **Espíritu, Persona y Sociedad**. Buenos Aires: Paidós, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELUCCI, Alberto. **Por uma sociologia reflexiva**. Pesquisa Qualitativa e Cultura. Petrópolis: Vozes, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Abordagem antropológica para a avaliação de políticas sociais**. Revista de Saúde Pública, Vol. 25, n.º. 3. São Paulo: 1991, p. 233-238

MINISTERIUM FÜR INNERS UND SPORT. **Der Tatshelfer:** Gesetzestexte für Kommunale Mandatstäger. Saarland. Püttlingen. 2004.

MORAN, R. T.; HARRIS, P. R; STRIPP, W. G. **Desenvolvendo organizações globais:** como preparar sua empresa para a competição mundial. São Paulo: Futura, 1996.

MORIN, Edgar. **O método 3:** o conhecimento do conhecimento. Porto Alegre: Sulina, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

O'CONNOR, Joseph. **Liderando:** técnicas simples e fundamentais para influenciar e administrar pessoas. Tradução de Heitor Pitombo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ORTEGA Y GASSET, José. **História como sistema.** 7. ed. Madrid: Revista do Occidente, 1975.

PÁDUA, Elizabete M. M. de. **Metodologia da pesquisa:** abordagem teórico-prática. 6. ed. São Paulo: Papyrus, 2000.

PESSOA, C. **Negociação aplicada:** como utilizar as táticas e estratégias para transformar conflitos interpessoais em relacionamentos cooperativos. São Paulo: Atlas, 2009.

POLANYI, Karl. **A grande transformação:** as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS. Decretos, normas e leis. Disponível em: <<http://www.doisirmaos.rs.gov.br>>. Acesso em: 12 maio 2010.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2009.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

RABELO, Francisco Chagas E.; BERNARDES, Genilda D'arc. **Políticas públicas e sociedade civil.** Goiânia: Cãnone, 2004.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual n. 8.899 de 04 de agosto de 1989**. Cria o FUNDOPIMES – Fundo de Investimentos do programa de Integração e Melhoria social.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual n. 3.823 de 10 de setembro de 1959**. Cria o Município de Dois irmãos.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666)>. Acesso em: 12 dez. 2010.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional**. Tradução técnica Reynaldo Marcondes. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

RODGERS, Buck; LEVEY, Irv. **Obtendo o melhor de você e dos outros**. Tradução Nilvaldo Montingelli Jr. São Paulo: Harbra, 1991.

ROESCH, Sylvia M. Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUSCHEINSKY, Aloísio. **Metamorfoses da cidadania**. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

RUSS, Jacqueline. **Dicionário de filosofia: os conceitos: os filósofos: 1850 citações**. São Paulo: Scipione, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 237-280, out. 2002b.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Manual de geografia urbana**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2008.



VIER, Justino Antônio. **História de Dois Irmãos: passado e presente**. Dois Irmãos: Edição particular do autor, 1999.

VILS, Leonardo. **Gestão Empresarial**. São Paulo: Editora Três, 2006.

WEBER, Max. **Fundamentos da sociologia**. 2. ed. Portugal: Rés, 1983.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÉNDICES

**APÊNDICE A – Carta de Apresentação para a Pesquisa****APRESENTAÇÃO**

Apresentamos o senhor Tarcísio Staudt, portador do CPF n.º 420.896.110-49, na condição de aluno em nível de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, matriculado e registrado sob n.º 416.419. Informamos que a sua estada na Alemanha, nos meses de janeiro e fevereiro de 2011, é para fins de coleta de dados para a tese, a qual tem os seguintes objetivos:

**a) Objetivo Geral:**

Identificar como a participação e a emancipação dos sujeitos individuais influenciam na construção das políticas públicas de habitação que fortalecem o exercício da cidadania e inserção urbana percebidos pelos atores sociais da comunidade.

**b) Objetivos específicos:**

- Descrever formas, mecanismos e instrumentos de participação na promoção e fortalecimento de políticas públicas, identificando a participação e a inclusão social, como formas de interação com a sociedade;
- Caracterizar modelos de políticas públicas de moradia popular, descrevendo o processo do ordenamento territorial coletivo para a inserção urbana;
- Demonstrar percepções dos atores sociais a partir de eixos avaliativos das políticas de habitação popular e de inserção urbana articulados com indicadores sociais;
- Analisar como as políticas públicas se refletem no comportamento dos sujeitos individuais no que se refere à participação e à emancipação.

Sem mais para o momento, agradecemos.

Atenciosamente,

São Leopoldo, 7 de dezembro de 2010.

Dr. José Ivo Follmann – Professor Orientador

## VORSTELLUNG

Dieser Vorstellen ist zu Herr Tarcisio Staudt, Träger des CPF n °. 420896110-49, sofern Studierende an der Promotion im Graduiertenkolleg in den Sozialwissenschaften eingeschrieben und registriert unter n °. 416419. Bitte beachten Sie, dass Ihr Aufenthalt in Deutschland, im Januar und Februar des Jahr 2011, zum Zwecke der Datenerhebung für die These, die folgende Ziele verfolgt:

### a) Allgemeines Ziel:

Erkennen, wie die Gleichstellung und die Beteiligung der einzelnen Fächer den Bau Einfluß der öffentlichen Wohnungspolitik, dass die Bürgerschaft und städtische Eingliederung zu stärken, wie soziale Akteure in der Gemeinde wahrgenommen.

### b) Spezifische Ziele:

- Beschreiben Möglichkeiten, Mechanismen und Instrumente bei der Förderung zu beteiligen und die Stärkung der öffentlichen Politik, Identifizierung Teilhabe und soziale Integration, wie Formen der Interaktion mit der Gesellschaft;
- Charakterisieren öffentlichen Ordnung Modelle mit erschwinglichem Wohnraum, beschreibt die kollektiven Prozess der Raumplanung für städtische Integration;
- Demonstrieren Wahrnehmung gesellschaftlicher Akteure aus den Achsen der Bewertung der Politik für Wohnungs-und Städtebau Integration mit sozialen Indikatoren artikuliert;
- Analysieren wie die öffentliche Politik im Verhalten der einzelnen Fächer im Hinblick auf die Mitteilung und Gleichstellung reflektiert.

Keine Zeit mehr zu schätzen wissen.

Mit freundlichen Grüßen,

Sao Leopoldo, 7. Dezember 2010.

Dr. José Ivo Follmann – Leitendlehrer

**APENDICE B – Autorização para Entrevista e Uso de Fala****AUTORIZAÇÃO**

Eu, \_\_\_\_\_,  
RG: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_, concedo  
entrevista sobre o processo da participação dos sujeitos individuais e atores sociais  
vivenciados nas experiências sobre a construção das políticas públicas em nosso  
município, podendo ser usada pelo entrevistador/pesquisador Tarcísio Staudt,  
doutorando da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Neste sentido, autorizo a  
divulgação das opiniões e manifestações sobre o tema em sua tese de doutorado.

Dois Irmãos, \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Em Tholey/Alemanha (autorização gravada)

**APÊNDICE C – Roteiro para Entrevista Semiestruturada**

1. Nome:
2. Idade:
3. Função:
4. Atividades desenvolvidas na função:
5. Você pode relatar sobre seu envolvimento no processo político do município:
6. Relate sobre o que o motivou a fazer parte do processo político em seu município:
7. Você pode falar sobre a organização política do País, do Estado e do Município:
8. Comente sobre a organização da sociedade civil e a comunidade local no seu bairro:
9. Como você percebe a influência da participação das pessoas na construção das políticas públicas?
10. Em sua opinião, as manifestações dos grupos de pessoas influenciam os governantes para a criação políticas públicas? Comente suas experiências:
11. Comente sobre a participação das pessoas nas organizações de grupos, órgãos de classe, associações de bairros:
12. Relate sua percepção sobre a motivação das pessoas em participar de organizações, já que, por vezes, a preocupação não é consigo, mas com o outro:
13. Comente sobre o regime político adotado no País e sua visão para o contexto das experiências de políticas públicas locais:
14. Comente sobre a participação das mulheres no contexto da organização das políticas públicas:
15. A política pública de habitação tem sido uma forma de mostrar um Estado solidário com os menos favorecidos. Manifeste sua visão sobre essa política:
16. Quando falamos em Estado solidário, também pensamos em pessoas fraternas, pautadas, talvez, em fundamentos religiosos, crenças e outros valores

espirituais. Comente sobre sua visão, percepção da religiosidade e espiritualidade:

**17.** Deseja fazer algum outro comentário?

**APÊNDICE D – CD com Entrevistas e Documentos**