



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **Participação dos movimentos sociais em programas financiados por agências multilaterais no âmbito do desenvolvimento habitacional da América Latina: O caso da denúncia do Programa Habitar Brasil BID na cidade de São José dos Campos-SP**

### **Autores:**

Douglas de Almeida Silva - Universidade do Vale do Paraíba - douglas.almeida9000@gmail.com  
Paula Vilhena Carnevale Vianna - Universidade Anhembi Morumbi - paulacarnevale@uol.com.br  
Maria Angélica Toniolo - Universidade do Vale do Paraíba - angelica.toniolo@univap.br

### **Resumo:**

Esta pesquisa explora os meios de participação social em programas habitacionais, em uma cidade brasileira, no contexto da globalização traduzida em financiamentos multilaterais para as cidades latino-americanas. Tem como objeto uma denúncia dos movimentos sociais de São José dos Campos-SP sobre o Programa Habitar Brasil BID (HBB), entre 1999 a 2009, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Explorou-se a questão: como ocorre a participação social em programas financiados por agências multilaterais, numa cidade brasileira, no âmbito do desenvolvimento habitacional para as cidades da América Latina? A CF de 1988 institucionalizou espaços participativos para a construção de políticas públicas no Brasil. No entanto, a participação social, para se efetivar e assegurar os direitos habitacionais, deve transcender o nível burocrático e ocupar outras arenas, incluindo as instâncias regulatórias do BID.

# **PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS EM PROGRAMAS FINANCIADOS POR AGÊNCIAS MULTILATERAIS NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL NA AMÉRICA LATINA**

O caso da denúncia do Programa Habitar Brasil BID na cidade de São José dos Campos-SP

## **INTRODUÇÃO**

Esta pesquisa explora a participação dos movimentos sociais de uma grande cidade do interior paulista, sede de região metropolitana, em programas habitacionais no contexto dos financiamentos multilaterais para as cidades da América Latina.

Mais precisamente, investiga uma denúncia dos movimentos sociais de São José dos Campos-SP para o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) sobre o programa Habitar Brasil BID (HBB), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no ano de 1999 a 2006.

A partir deste estudo de caso, pretende-se investigar a seguinte questão: como ocorre a participação dos movimentos sociais de uma cidade brasileira em programas financiados por agências multilaterais no âmbito do desenvolvimento habitacional para as cidades da América Latina? Parte-se da premissa que a participação social prevista nos programas multilaterais tem caráter de subordinação aos interesses políticos e econômicos, tanto globais como locais, e, a depender do cenário e do objeto da política e da natureza dos movimentos sociais, tal participação pode tensionar o campo de disputa e o direcionamento dos programas.

Os principais atores envolvidos nas denúncias, compreendidas como formando um campo de disputa, são o BID (no papel de Financiador), o Poder Público de São José dos Campos, como Órgão Executor, o movimento social, no papel de Solicitantes, a Defensoria Pública e o MICI. Os próximos parágrafos descrevem brevemente esses atores e sua posição no campo.

Fundado no ano de 1959, segundo Makino (2015), o BID foi influenciado, em sua criação, pelas teorias do desenvolvimento, em ascensão no pós-guerra e pelas ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Segundo Arantes (2004) e Santana (2006), o BID, braço regional do Banco Mundial na América Latina, é uma instituição reconhecida na área social, associada ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e à Organização Mundial do Comércio (OMC). Para Arantes (2004), a atuação do Banco Mundial e do BID nos países da periferia e semiperiferia do capitalismo auxiliam a estabilizar as contradições do sistema capitalista, pelo investimento em reformas sociais e industriais e consequente redução da emergência de crises e de insurreições.

O poder público de São José dos Campos é o Órgão Executor. O município se desenvolveu econômica e urbanisticamente no contexto do desenvolvimentista do pós-guerra. Favorecida por sua localização geográfica, reforçada com a inauguração do trecho da Rodovia BR 101 (Presidente Dutra), recebeu, em 1951, o Centro Tecnológico de Aeronáutica (CTA) (SOUZA; COSTA, 2010). A nova rodovia e a área militar contribuíram para internacionalizar a atividade econômica da cidade, que se expandiu, na década de 1970, com a concentração de diversas multinacionais e indústrias estatais, como General Motors e Embraer, acrescidas de atividades estratégicas de ensino e pesquisa desde a década de 1950, como o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (PAULA; PAPALI, 2010).

A cidade cresceu espalhada, ao longo da Rodovia Presidente Dutra, orientada por planos diretores instituídos desde 1961. Durante a Ditadura Civil-Militar (1964-1985) o modelo de organização espacial da cidade, direcionado para a industrialização, permitiu, segundo Reschilian (2010), que certas áreas fossem destinadas ao capital imobiliário e delineou o desenho urbano, conformando áreas de inclusão e de exclusão social. As camadas de renda alta e média foram gradativamente abandonando a área central para se expandir em direção à região oeste (FERNANDES, 2010). Simultaneamente, os núcleos de favela aumentaram na região central e foram objeto, na década de 1970, das primeiras políticas de desfavelamento, pautadas em métodos coercitivos, sem planejamento participativo, que consolidaram a expansão periférica e a inclusão precária da população pobre nas regiões sul e leste da cidade (ROSA FILHO, 2002; RESCHILIAN, 2010).

O movimento social pela habitação é fruto desse processo de urbanização segregada. Os solicitantes da denúncia atual se organizaram, inicialmente, pela permanência em uma área ocupada na região leste da cidade, no ano de 2004. A Vila Nova Tatetuba, também conhecida como Morro do Regaço, era uma ocupação originária das famílias dos trabalhadores de uma antiga olaria da década de 1950. A vila recebeu grupos migrantes atraídos pelas ofertas de trabalho nas multinacionais, tornando-se um núcleo consolidado até o início do Programa Habitar, que removeu a maioria dos moradores para o conjunto habitacional no extremo leste da cidade. Um grupo de 28 famílias, removidas violentamente do bairro por determinação judicial entre dezembro de 2003 e janeiro de 2004, e que não aderiram ao projeto de desfavelamento, foi representada pela Central de Movimentos Populares (CMP) em uma denúncia enviada ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) no ano de 2011. O projeto que levou à remoção, aprovado em 1999, era financiado pelo Programa Habitar Brasil BID, um programa habitacional do Governo Federal financiado pelo BID (MECANISMO..., 2011).



Fig. 1. Localização do assentamento original da Vila Nova Tatetuba.

Fonte: MECANISMO..., 2011.

A Defensoria Pública entra no campo de disputa como um ator legitimado de defesa dos interesses dos direitos da população. Importante contextualizar os antecedentes que propiciaram a criação da defensoria, sintetizados em pesquisa acadêmica do defensor público local. Segundo Souza (2015), a Constituição de 1967 isentou a União do dever de promover a assistência judiciária à população mais pobre. Na década de 1980, o movimento das manifestações populares por eleições diretas contribuiu para inserir as pautas das agendas militantes nas discussões parlamentares que propiciaram a promulgação da Constituição Federal de 1988. A CF 1988 institucionalizou a prestação de assistência jurídica integral, e não somente a mera assistência judiciária, contribuindo para uma mudança de paradigma no acesso à justiça. A Defensoria Pública passou a ser considerada instituição essencial do Estado, a quem incumbiria a orientação jurídica e defesa dos menos favorecidos (SOUZA, 2015).

Finalmente, o MICI é o último ator a se posicionar no campo. Segundo Makino (2015), o escritório independente MICI tem como missão fiscalizar o potencial descumprimento das políticas operacionais do BID. As políticas operacionais foram criadas pelo Banco com o objetivo de trazer maior equilíbrio entre a instituição e a sociedade civil. Cumprem a função de diretrizes orientadoras para utilização do financiamento e salvaguardas aos potenciais assistidos.

Atuando na fiscalização das políticas operacionais, o atendimento do MICI às comunidades que, porventura, sintam-se lesadas por programas do BID, se divide em duas fases: a Fase de Consulta e a Fase de Verificação e Observância. Na primeira fase o MICI atua como mediador de conflitos, visando alcançar um acordo satisfatório entre as partes. Na segunda fase o MICI atua como investigador na apuração de fatos e questões levantadas pelos reclamantes para determinar se o Banco descumpriu com suas políticas operacionais e, portanto, causou prejuízos aos assistidos (MECANISMO..., 2018).

Como se observa, é um campo, compreendido na acepção de Bourdieu (1989), de tensões, com atores portando capitais diversos que os posicionam em diferentes posições nos cenários de disputa. Este artigo visa explorar essas posições e embates e poderá contribuir para melhor conhecer os mecanismos de participação e negociação operados pelos movimentos sociais em programas urbanos e habitacionais financiados pelo BID.

Trata-se de uma pesquisa exploratória, histórica e sociológica, do tipo estudo de caso, realizada por procedimentos qualitativos estruturados nas técnicas de análise documental e entrevistas. A análise documental investigou os documentos legais, ou seja, relatórios, contratos, políticas operacionais, leis, planos, disponíveis para consulta na internet. As entrevistas foram realizadas com dois atores com posição de destaque na prefeitura municipal e no MICI. A análise de resultados foi orientada pelos conceitos de sistema simbólico de Bourdieu (1989) e hegemonia em Gramsci (1968).

O objetivo é explorar as estratégias de participação dos movimentos sociais em programas financiados por agências multilaterais, numa cidade brasileira, no âmbito do desenvolvimento habitacional para as cidades da América Latina. Para tanto, apresenta-se as matrizes teóricas: o território na concepção de Haesbaert (2011) e a participação social (DE MARIO, 2018; PASTOR, 2018; DOMBROWSKI, 2018) e, a seguir, os resultados divididos em duas sessões: as políticas operacionais do BID e a análise de documentos legais combinadas às narrativas dos atores selecionados. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

## O caráter territorial dos movimentos sociais e os dilemas da participação social

A Participação Social no Brasil, tanto nos estados como nos municípios, tem se equilibrado entre o autoritarismo e a democracia. Segundo Dombrowski (2018) o processo de instituição da federação no Brasil desenvolveu-se em um movimento de “cima para baixo”, comumente denominado “federalismo centrífugo” (DOMBROWSKI, 2018, p.240, 241). As características autoritárias e centralizadoras da sociedade colonial brasileira acompanharam o processo de independência e proclamação da república, constituindo como herança o vício de superioridade do poder central. Os movimentos de centralização e descentralização política caracterizaram a relação de dependência de estados e municípios ao poder central. Da mesma forma, o sufrágio universal era restringido com as alternâncias das fases democráticas e ditatoriais da república. Com exceção da República Populista (1945-1964), o sufrágio universal tornou-se direito de todos os cidadãos somente com o fim da Ditadura Civil Militar (1964-1985) e a aprovação da Constituição Federal de 1988.

A CF 1988 representa os anseios dos movimentos sociais por um Estado Democrático de Direito. Segundo Pastor (2018), as mobilizações nacionais ampliaram a concepção de participação social circunscrita ao sufrágio universal. Deste modo, a Carta Magna proveu maior autonomia aos entes federados e instituiu a criação de mecanismos de participação direta e canais de controle social das políticas públicas. A partir de 1990, segundo De Mario (2018), a criação de instituições participativas repercutiu como fenômeno nacional com uma explosão de conselhos, conferências e instâncias voltadas para o “*accountability*” (DE MARIO, 2018, p. 33).

O novo texto, segundo Dombrowski (2018), transformou o município em ente autônomo e autogovernado, com poderes executivo e legislativo, além de estabelecer uma partilha mais justa da receita fiscal. Entretanto, na década de 1990, os anseios dos constituintes começaram a ser violados por meio da criação de leis que reverteram a partilha do montante arrecadado por estados e municípios a favor da União, enquanto na política, Senado e Congresso interviam arbitrariamente na esfera municipal e estadual.

Neste quadro, segundo Dombrowski (2018), as instituições participativas não possuem capacidade de superar os limites impostos pela autonomia municipal. Mesmo assim, deve-se reconhecer os méritos da CF 1988 que institucionalizou os espaços participativos, principalmente na área social, atingindo o índice de 26 mil conselhos gestores municipais criados até o ano 2000, além da multiplicação de audiências e consultas públicas. Posteriormente, o Estatuto das Cidades tornou obrigatória a realização de audiências e consultas para aprovação de projetos de interesse municipal.

Entretanto, segundo Pastor (2018), o direito à participação social inscrito na Constituição continuou sendo objeto de lutas protagonizadas pelos movimentos sociais nas décadas de 1990 e 2000. Para a autora, as políticas públicas sobre a participação social devem partir dos princípios da territorialização e da participação, identificando no território os grupos populacionais e suas especificidades para estimular a participação social.

Haesbaert (2011), compreende o conceito de território a partir da integração dos aspectos jurídico-políticos, econômicos, simbólico cultural e natural – um híbrido socioespacial perpassado por múltiplas relações de poder. Com a globalização, segundo Svampa (2010), os conflitos territoriais tem se multiplicado em toda a América Latina diante do avanço do capital nos territórios da população mais pobre e setores oprimidos. O fortalecimento dos movimentos sociais latino-americanos contra a globalização neoliberal parte da heterogeneidade de grupos e atores sociais. Para Zibechi (2007) as resistências “*de los de abajo*” propiciou aos movimentos sociais a criação de “*territórios otros*” (idem, 2007, p. 4), diferentes dos territórios do capital multinacional. Deste modo, os movimentos sociais na contemporaneidade são compreendidos como territoriais.

No mundo globalizado, as territorializações se tornaram múltiplas e justapostas, propiciando acessibilidade territorial para certos grupos e segregação socioespacial para outros (HAESBAERT, 2011). Nesta relação global e local, segundo Vainer (2000), o planejamento urbano tecnocrático foi ajustado às mudanças estruturais do sistema econômico para atender as novas necessidades do capital. O planejamento estratégico vem sendo implementado na América Latina por diversas agências multilaterais e consultores internacionais desde as primeiras experiências em cidades europeias, principalmente Barcelona, alinhada ao evento mundial das olimpíadas de 1992.

As cidades, segundo Otilia Arantes (2000) encontram-se frente a um planejamento urbano voltado para uma política de *image-making* que revelam uma inflexão entre capital e cultura. A cultura tornou-se prática decisiva no mercado, por meio do casamento dos interesses econômicos e das alegações culturais dos setores dominantes, ambos em convergência pela apropriação do capital das agências multilaterais para o financiamento das cidades.

No século XXI, os financiamentos multilaterais passaram a ser guiados por diversas políticas operacionais, visando alcançar relações mais equitativas para com os assistidos. A imposição do cumprimento das políticas operacionais equilibrou as regras do financiamento multilateral para todos os países sócios das agências. Em seguida, apresentam-se algumas políticas operacionais do BID, utilizadas como fundamento na denúncia dos caso Habitar Brasil BID.

## Políticas operacionais do BID e a assimilação das matrizes político-ideológicas dos movimentos sociais

Á exemplo da pesquisa de Souza (2015), a análise do HBB pode ser aplicada a várias políticas operacionais do BID, mas este artigo se limitará às políticas que fundamentaram as denúncias dos movimentos sociais e comunidades afetadas de São José dos Campos, quais foram: Política de Reassentamento Involuntário (OP-710) e *Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo* (OP-761).

Segundo Souza (2015) as políticas operacionais do BID foram agrupadas de acordo com sua natureza. Dentre as políticas descritas, a OP-710 integra o grupo de Políticas Operacionais Multissetoriais, aplicadas a vários campos da atividade econômica, enquanto a OP-761 faz parte do grupo de Políticas Operacionais Setoriais, que visam um setor específico da atividade econômica.

Inicia-se com a Política de Reassentamento Involuntário (OP-710). Segundo a OP-710 a política de reassentamento involuntário baseou-se em estudos de experiências passadas do Banco Mundial e no reconhecimento das lições de outras agências multilaterais em projetos que implicaram no reassentamento involuntário (BANCO... 1998).

As experiências passadas do Banco Mundial no âmbito das políticas urbanas e habitacionais, na qual o reassentamento involuntário está inserido, foram categorizadas por Arantes (2004) da seguinte forma: a) Provisão habitacional (1960-1971): política de remoção de favelas e construção de unidades habitacionais baseadas em métodos rústicos de autoconstrução; b) Urbanização desigual (1972-1982), pautada em padrões diferenciados de urbanização e inferiores aos padrões urbanísticos aplicados às cidades europeias reconstruídas no pós-guerra; c) Ajuste estrutural das cidades (1983 – até o presente): teve origem no final da Guerra Fria e baseia-se no fortalecimento municipal e no federalismo competitivo; d) Ajuste urbano (1995 – até o presente): com o advento da globalização as grandes instituições multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, atuaram na promoção do neoliberalismo a nível mundial e, através de estratégias discursivas, veicularam as ideias de cidade-empresa e regras de governança urbana.

Baseado neste contexto, o estudo do Banco Mundial detectou que as agências multilaterais não trataram o reassentamento como componente do projeto geral, tampouco as complexidades políticas, culturais e econômicas das comunidades reassentadas. Para elaborar uma política de reassentamento involuntário o Banco Mundial analisou cerca de 120 projetos implementados pela instituição na América Latina e Caribe e que implicaram no reassentamento de comunidades entre os anos de 1970 a 1997. Publicada em 1998, a OP-

710 abrange reassentamentos involuntários em todas as áreas do desenvolvimento onde o BID atua (BANCO..., 1998). A OP-710 tem como objetivo geral: “minimizar a perturbação do meio em que vivem as pessoas na área de influência do projeto” (idem..., 1998, p. 1). Para tal, estabelece em seus princípios a necessidade de evitar o reassentamento involuntário, exceto quando o deslocamento for julgado inevitável. Nestes casos, um plano de reassentamento deve ser elaborado para garantir compensações adequadas às comunidades afetadas (idem, 1998).

A *Política Operativa sobre Igualdade de Género en el Desarrollo* (OP-761) teve como fundamento diversos tratados multilaterais elaborados nos últimos 50 anos que trataram da questão da igualdade entre homens e mulheres. Em 1987, o Banco instituiu a OP-761 que reconhecia pela primeira vez a questão de gênero como componente essencial do desenvolvimento. A versão atualizada da política toma em consideração a experiência do Banco em diversos projetos na América Latina e Caribe, bem como a interação com lideranças femininas destes países. A OP-761 tem como objetivo principal promover a igualdade de gênero e empoderamento da mulher em todas as suas operações do BID (BANCO..., 2010).

Com relação às políticas identitárias, deve-se evitar uma compreensão simplista das mesmas como demandas das agências multilaterais, mas, originárias da sociedade civil ao longo de diversas lutas dos movimentos sociais.

Contextualizando o período, Zibechi (2007) salienta que as revoluções de 1968 anunciaram uma crise iminente dos estados liberais dos países centrais. O *Welfare State* teve sua importância diminuída com as crises e instabilidades políticas nos países do Terceiro Mundo da segunda metade do século XX. Como efeito, os subúrbios das grandes cidades latino-americanas concentraram as contradições sistêmicas que permitiram o agrupamento de diferentes opressões em movimentos organizados, como gênero, raça, classe e etnia, transformando estes territórios em verdadeiras fraturas do capitalismo por seu caráter insurgente.

Sob outro viés, Otília Arantes (2000) aponta o para processo de assimilação e transformação da cultura militante de 1968 em cultura de mercado. A desmobilização da organização social baseada no modelo de produção fordista/taylorista cedeu lugar ao modelo neoliberal de acumulação flexível onde cultura e mercado se confundem, o que contribui para o esvaziamento das agendas dos movimentos sociais.

Por outro lado, ainda na primeira metade do século XX, Gramsci (1991) percebia o fenômeno de inserção da sociedade civil na esfera pública, este último, um complexo de atividades teóricas e práticas utilizadas pela classe dirigente para manutenção do seu domínio. Na visão gramscianiana, segundo Simionatto (1999), o Estado não é, simplesmente, um aparelho coercitivo de dominação de classe, mas, um aparelho ampliado e atravessado pelas lutas da sociedade civil. Neste quadro, o conceito de Estado e sociedade civil em Gramsci pode ser complementado pelo conceito de campo de Pierre Bourdieu, pois os campos reúnem grupos e agentes posicionados na esfera pública e na sociedade civil. Nos campos os grupos e agentes sociais estão imbuídos de diferentes espécies de capital (BOURDIEU, 1989). Nestes espaços sociais ocorre quase sempre interação e disputa entre

campos, trocas materiais e simbólicas são estabelecidas e essas relações convertem-se, elas mesmas, em capital social dos grupos e agentes (BOURDIEU, 1998).

Se, por este viés, observa-se a assimilação das bandeiras identitárias e um maior reconhecimento da minorias políticas representadas pelos movimentos sociais, por outro, as políticas operacionais não estão isentas de críticas. A OP-710, por exemplo, demonstra certa contradição no tocante ao princípio que visa evitar ou minimizar a necessidade de reassentamento involuntário. A OP-710 não estabelece nenhuma diretriz referente à regularização fundiária e urbanística das comunidades onde o reassentamento involuntário não seja necessário. No geral, a maioria das diretrizes da política de reassentamento involuntário são dedicadas à metodologia do plano de reassentamento.

Importante alertar que o Direito à Moradia Adequada vem sendo objeto de proteção jurídica internacional em diversas legislações internacionais e nacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, art. 25, consagra o direito à habitação como direito humano universal (ORGANIZAÇÃO..., 2009), e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, também de 1948, estabeleceu no art. 35, que toda pessoa tem o direito à propriedade particular correspondente à dignidade da pessoa e do lar (ORGANIZAÇÃO..., 1948).

No âmbito da legislação nacional, a CF 1988, no art. 6º, instituiu o direito à moradia como direito social de todos os brasileiros (BRASIL, 1988) e, posteriormente, o Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001, executa a política urbana expressa na Constituição Federal, instituindo garantias do direito à cidade sustentável, entendido como direito à moradia, trabalho, lazer, infraestrutura, transporte e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (BRASIL, 2001).

Desde modo, o reassentamento involuntário proposto na política operacional mostra-se pouco adequado às condições dignas de moradia preconizadas nos tratados internacionais e nacionais. Com relação às salvaguardas voltadas às mulheres, o reassentamento involuntário pode terminar ferindo, sintomaticamente, os princípios de igualdade de gênero defendidos pela OP-761. A seguir, observa-se como ocorreu a participação dos movimentos sociais de São José dos Campos durante a Fases de Consulta do MICI sobre o caso HBB.

## A denúncia tramita para Fase de Consulta: mediação e o processo de diálogo com a comunidade

### **A Etapa de Avaliação do Programa Habitar Brasil BID**

Como visto anteriormente, a política de desfavelamento em vigor na cidade de São José dos Campos desde o período ditatorial se caracteriza por ações pouco abertas à participação social.

Todavia, é preciso fazer justiça às gestões que não seguiram totalmente a agenda neoliberal. Segundo Rosa Filho (2002) a urbanização de favelas foi discutida na cidade em

dois momentos: 1977 e 1992. Em 1977, uma equipe técnica do Serviço Social foi designada pela prefeitura para elaborar um plano de desfavelamento. A proposta inicial considerava a permanência dos moradores nos núcleos originais, seguida da regularização fundiária e urbanística, mas acabou sendo modificada pelo executivo, na época ocupado por um interventor do poder central que promoveu a erradicação de favelas e o reassentamento dos moradores para a periferia. Quinze anos depois, no regime democrático, outra tentativa de reurbanização de favelas foi defendida, desta vez por uma gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), e tinha um público alvo de 8 mil moradores, distribuídos em 28 favelas e 140 loteamentos clandestinos. De acordo com o autor, a proposta foi interrompida com a derrota do PT nas eleições municipais, de 1995, pelo candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Contextualizando o plano macroeconômico, para Makino (2015), a partir de 1990, os programas do BID para a América Latina assumiram uma postura exclusivamente neoliberal, promovendo ajustes estruturais dos governos, equilibrados por políticas sociais paliativas aos efeitos negativos da política econômica (MAKINO, 2015). Segundo Santana (2006), o BID tornou-se a instituição líder da área social na América Latina, porém, o financiamento multilateral do Banco direciona-se, prioritariamente, para a modernização dos Estados.

A vitória do PSDB nas urnas consolidou a primazia das políticas liberais na cidade por quase duas décadas (1996-2012). Com isso, o desfavelamento foi resgatado pela nova gestão em parceria com o BID. No ano de 1999, a gestão do PSDB utilizou recursos do Programa Habitar Brasil BID (HBB) para o projeto Casa da Gente, vinculado ao Programa Habitar São José (SOUZA, 2015). O HBB originou-se do contrato de empréstimo nº 1126 OC/BR, celebrado em 1999, estimado em U\$ 417 milhões, com custo de 60% para o BID e 40% para o Governo Federal. Celebrado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o HBB criou uma nova estrutura para a política habitacional brasileira, operacionalizada pela Caixa Econômica Federal (SANTANA, 2006).

Na Lei Municipal nº 5366 de 23 de Abril de 1999, que autorizou a adesão ao Programa, o Município entraria com a contrapartida de R\$ 1.350.000,00 enquanto a maior parte seria financiada com recursos do Programa, totalizando R\$ 12 milhões. No art. 2º o município assumiu o compromisso de urbanizar as áreas elegíveis e regularizar os empreendimentos habitacionais (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1999). Para Rosa Filho (2002) e Santos (2010), no entanto, o programa se caracterizava como um programa de desfavelamento, tendo como objetivo a remoção dos assentamentos precários para promover a construção de unidades habitacionais nas periferias. Este foi o caso da remoção dos assentamentos precários da zona leste da cidade, ao todo 453 famílias, provenientes da Vila Nova Tatetuba, ou, Morro do Regaço, Vila Nova Detroit e Caparaó. As comunidades foram reassentadas para um conjunto habitacional localizado a uma distância de 16 km dos assentamentos originais (RESCHILIAN; SANTOS, 2014; SANTOS, 2010).

O Projeto Casa da Gente teve êxito no reassentamento de grande parte das famílias das três comunidades, restando somente um grupo de moradores resistentes na Vila Nova Tatetuba. No final de 2003 e início de 2004, a Prefeitura Municipal iniciou a remoção da comunidade, amparada por forte aparato policial e determinações judiciais (SANTOS, 2010). A resistência da comunidade teve adesão da Central de Movimentos Populares (CMP) com

críticas à forma como o reassentamento vinha sendo conduzido. Ao todo, 45 famílias receberam abrigo de uma ONG de São José dos Campos, apoiada pelo PT. Uma parte do grupo resistente aderiu às moradias no extremo Leste da cidade oferecidas pelo HBB, enquanto, um grupo de 28 famílias rejeitaram a proposta e ocuparam uma área da União, na região central, cedida à MRS Logística S.A, que opera a antiga malha ferroviária do Sudeste (SANTOS, 2010; RESCHILIAN; SANTOS, 2014; SOUZA, 2015).

As 28 famílias da Vila Nova Tatetuba, apoiadas pela CMP, traçaram proposições no âmbito internacional através de petições enviadas a diversas instituições nacionais e internacionais, entre 2002 a 2010 (MECANISMO..., 2011). Finalmente, em 2011, o MICI declarou admissível uma denúncia sobre o caso HBB por um militante da CMP, também representante da Associação de Favelas de São José dos Campos, em correspondência enviada no mesmo ano (MECANISMO..., 2011; SOUZA, 2015). De acordo com os denunciantes:

“Desde o ano de 1999 estamos lutando contra o projeto de desfavelização implementado na cidade de São José dos Campos (SP) pela prefeitura municipal, projeto este, financiado pelo Banco Mundial (BID). Trata-se de um projeto que só tem uma finalidade: de retirar à força os pobres do centro urbano e colocá-los na urbe da cidade legal. E no local das moradias são erguidos supermercados (Carrefour), revendas de carros e vários apartamentos” (MECANISMO..., 2011, p. 1).

Os denunciantes constataram previamente a remoção da Vila Nova Tatetuba como um fenômeno de gentrificação no entorno da área da antiga favela, segundo Souza (2015), internacionalmente divulgada, inclusive na Organização das Nações Unidas (ONU), revelando um quadro de acelerada especulação imobiliária, escancarada com a instalação de revendedoras de automóveis, hipermercados, edifícios e condomínios fechados.

Intelectuais, como Otilia Arantes (2000), relacionaram a gentrificação como fenômeno inicial da década de 1980, marcado pela retomada agressiva nas centralidades, e aliada, conseqüentemente, ao desmantelamento dos direitos sociais preconizados no *Welfare State*. A cidade no período neoliberal, sintetiza Vainer (2000), não é simplesmente uma mercadoria, mas uma mercadoria de luxo destinada aos potenciais compradores nacionais e internacionais.

A articulação dos moradores removidos coercitivamente da Vila Nova Tatetuba com os movimentos sociais de São José dos Campos revela o fortalecimento do capital social do grupo, mesmo sob condições adversas da perda patrimonial. Segundo Bourdieu (1998) o capital social é este conjunto de recursos potenciais ligados a posse de uma rede durável de relações vinculada a um grupo. Passando para uma perspectiva sociológica latino-americana, Svampa (2010) entende a articulação de movimentos sociais como resposta às novas formas de acumulação neoliberal do capitalismo globalizado e que passaram a ameaçar mais incisivamente os territórios.

Em dezembro de 2011, o MICI iniciou a etapa de Avaliação do caso HBB, dentro da Fase de Consulta, a fim de explorar uma possibilidade de diálogo entre as partes. O MICI

avaliou as informações transmitidas pelos Solicitantes através do conteúdo das políticas operacionais, neste caso, a OP-710 e OP-761. Dentre os principais achados da etapa de Avaliação, o Mecanismo evidenciou discordância entre as partes sobre a situação de risco na área da vila (MECANISMO..., 2011).

A justificativa do poder público para remoção da Vila Nova Tatetuba, segundo Souza (2015), amparava-se nas condições físicas e ambientais da área, inserida numa APA, com certa declividade, solo de turfoso e alagado. A análise de risco baseou-se nos laudos do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e da Defesa Civil, prevalecendo as determinações do órgão municipal sobre os estudos do renomado instituto. Realizado treze dias antes do ajuizamento da ação demolitória, a análise da Defesa Civil desenhou um quadro caótico do local, condenando todo o bairro. Contraditoriamente, o veredito da Defesa Civil baseou-se unicamente em passagens pelo local. Logo, foi contradito pelo IPT, que em linhas gerais, não encontrou evidências suficientes que comprovassem a condenação do bairro (SOUZA, 2015).

Segundo Souza (2015), as excepcionais decisões judiciais, desde a análise da Defesa Civil (05/12/2003) e o ajuizamento da ação demolitória (18/12/2003), demonstram parcialidade do judiciário, favorável à política de desfavelamento do executivo municipal, não contemplando qualquer outra possibilidade que não fosse a desocupação coercitiva. A defesa jurídica da população da Vila Nova Tatetuba vinha sendo conduzida pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ). Ressalta-se que até a desocupação oficial, 7 de Janeiro de 2004, todos os pedidos de reconsideração da PAJ sobre a ação demolitória foram negados pelo poder judiciário (idem, 2015).

Segundo defensor local, a PAJ postulou uma medida cautelar na qual solicitava à depositária dos pertences dos moradores, ou seja, à prefeitura, a liberação de instrumentos de trabalho, cobertores e objetos de uso pessoal. A medida foi negada pelo judiciário e a prefeitura manteve a apreensão dos bens dos moradores. Em dezembro de 2004 a prefeitura autorizou a liberação dos bens dos moradores, que acabou não ocorrendo devido às condições de armazenamento – mescladas em um galpão da prefeitura (idem, 2015).

O tratamento dispensado aos moradores da Vila Nova Tatetuba permite dialogar com alguns termos de Haesbaert (2011), como aglomerados humanos de exclusão, no qual o autor define os processos mais extremos de segregação sócio espacial no capitalismo contemporâneo. O geógrafo utiliza o termo aglomerado no sentido da reificação, ou seja, no tratamento coisificante dispensado aos grupos excluídos do território, simplesmente, “amontoados” ou “ajuntados confusamente” (HAESBAERT, 2011, p. 314). No caso das famílias da Vila Nova Tatetuba até mesmo seus bens pessoais foram amontoados confusamente, o que revela uma atitude discriminatória do poder público municipal.

Ainda dialogando com Haesbaert (2011), o MICI constatou que a administração municipal não ofereceu opções de compensação adequadas aos moradores que justificassem o traslado (MECANISMO..., 2011). De acordo com a OP-710 o plano de reassentamento deve incluir opções de reabilitação para compensar plenamente os impactos negativos do reassentamento, de modo que as comunidades afetadas possam restaurar minimamente seus padrões de vida anteriores e integrar-se às comunidades em que serão reassentadas (BANCO..., 1998).

Porém, no HBB, o reassentamento para o Jardim São José II foi a única opção oferecida aos moradores das três comunidades, o que não garantia a manutenção das condições de vida da população afetada. Neste ponto, a administração municipal concordou existirem falhas na oferta de uma única opção de reassentamento, mas, simultaneamente, alegou que as comunidades aderiram ao reassentamento voluntariamente no processo participativo (MECANISMO..., 2011).

Ao explorar a documentação, observa-se que o HBB preconizava a participação social no Programa. Deste modo, o município criou uma Unidade Executora Municipal (UEM), parte de uma exigência do BID e, composta por equipe multidisciplinar, cuja missão seria a implantação do Programa (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1999). Na entrevista A, a pessoa apresenta uma imagem positiva do HBB, ressaltando que a implantação do programa beneficiou a burocracia estatal, estruturando uma metodologia de trabalho para o Serviço Social na área da habitação, até então inexistente. No quesito da participação social, os técnicos, seguindo a metodologia do programa, realizaram avaliações de pré-ocupação e pós-ocupação, criaram um escritório de atendimento às famílias, faziam reuniões nas comunidades e promoveram a criação de comissões de bairro. O escritório local havia sido instalado próximo às comunidades, mais especificamente, nas proximidades do Hospital Municipal, localizado na região leste. No escritório ocorriam reuniões temáticas que visavam garantir o estreitamento dos laços das três comunidades em todas as fases do reassentamento, principalmente, na fase de pós-ocupação. Eventualmente, os técnicos se deslocavam até as comunidades para fomentar a organização das comissões de bairro. A pessoa destaca, na sua visão, as precárias condições sanitárias de algumas residências utilizadas improvisadamente como salas de reunião (Informação verbal).

No entanto, os Solicitantes apontaram irregularidades no processo de participação social, pois as comunidades não teriam participado do plano de reassentamento, bem como não houve medidas adequadas para evitar a remoção física das comunidades. Embora a entrevista A, a pessoa tenha defendido a realização de reuniões coletivas com as comunidades, os Solicitantes alegam que a participação social no Programa, através da equipe de assistentes sociais, limitou-se a indagar se os moradores estavam ou não de acordo com a mudança para o Jardim São José II (MECANISMO..., 2011; Informação verbal). A pessoa da entrevista A reconheceu que a participação social não diminuiu a essência do projeto – um projeto de erradicação de favelas (Informação verbal).

Em linhas gerais, a entrevista A revelou que a equipe técnica envolvida no HBB desconhecia a existência das políticas operacionais do BID (Informação verbal). A OP-710 estabelece em seus critérios a promoção da participação da comunidade em todas as etapas do reassentamento (BANCO..., 2011), e, conseqüentemente, o desconhecimento da OP-710 por parte da prefeitura desqualifica o HBB.

O plano de reassentamento deveria fomentar, necessariamente, a participação da comunidade em todas as fases do reassentamento. Porém, no Relatório de Avaliação do caso HBB de 2011, o MICI constatou por meio de entrevistas com as famílias que residiam no Jardim São José II, um quadro de total desinformação sobre as condições contratuais do reassentamento, incluindo confusão relacionada às parcelas do imóvel e concessão do título de propriedade (MECANISMO..., 2011).

Importante acrescentar outro ponto da OP-710 que se refere à necessidade de evitar ou minimizar os efeitos do empobrecimento provocados pelos reassentamento involuntário, principalmente, os grupos marginalizados e de baixa renda, e que carecem, muitas vezes, de título de propriedade (BANCO..., 1998).

Entretanto, no relatório de Avaliação de 2011, os moradores que não aderiram ao HBB alegaram aos técnicos do MICI que o Programa teria causado uma deterioração significativa em suas condições de vida. As famílias obrigadas a ocupar a área da rede ferroviária viviam sob ameaça iminente de despejo movida por processo judicial de reintegração de posse da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (MECANISMO..., 2011).

Com relação aos moradores que aderiram ao HBB, os técnicos do MICI, por meio de entrevistas com os moradores do Jardim São José II, averiguaram insatisfação quanto à estrutura das novas moradias, pois a administração municipal havia prometido a entrega de unidades habitacionais de 30 m<sup>2</sup>, em terrenos de 175m<sup>2</sup>, mas, contraditoriamente, o padrão habitacional foi rebaixado a apenas um dormitório. Junto à infraestrutura precária das residências, os mesmos demonstraram insatisfação quanto às taxas de pagamento das novas moradias e o alto custo das tarifas de água e energia elétrica (MECANISMO..., 2011).

Deve-se considerar que muitos moradores tiveram dificuldades para manter suas atividades de trabalho anteriores. A região circunvizinha não possui concentração de atividades econômicas voltadas para a geração de emprego e renda, o que leva, conseqüentemente, ao deslocamento dos moradores do bairro em busca de oportunidades de trabalho na região central. Os deslocamentos até os locais de trabalho são realizados, em sua maioria, através do transporte público, o que consiste em grande dispêndio de tempo nas viagens. Aliás, durante o levantamento de dados do relatório de Avaliação de 2011, não foram identificados comércios ou serviços de importância no bairro, salvo alguns bares (idem, 2011).

Comparando as reclamações dos Solicitantes, observa-se que os prejuízos causados à vida das famílias reassentadas poderiam ter sido evitados ou minimizados se a OP-710 tivesse sido cumprida. Segundo a OP-710, empobrecimento pode afetar, primeiramente, a perda de acesso à habitação ou a terra, especialmente, aos grupos de baixa renda. O segundo risco é a perda de emprego, tanto em áreas rurais como em áreas urbanas (BANCO..., 1998).

Há também o risco de insegurança alimentar das famílias, relacionado à perda de oportunidades de trabalho e, que porventura, prejudiquem a renda familiar. Outro fator importante é o comprometimento da saúde da população deslocada, assim como o risco de perda de oportunidades de educação. Não menos importante, há o risco de perda dos bens culturais da comunidade e o rompimento dos laços de vizinhança e parentesco, inclusive, de capital social (idem..., 1998). Transversalmente, a OP-761 alerta para os impactos adversos do reassentamento involuntário, incluindo a possibilidade de um aumento significativo da violência de gênero na comunidade anfitriã (BANCO..., 2010).

Comparando as OPs às reclamações dos Solicitantes, observa-se que os mesmos responsabilizaram a administração municipal pelo aumento da violência na comunidade no

Jardim São José II, pois o reassentamento reuniu traficantes de três comunidades no mesmo local, e conseqüentemente, gerou disputas violentas pelo controle do território. Relacionado à saúde e educação, as comunidades demonstraram dificuldades de acesso aos serviços públicos instalados no bairro, como escola, creche e Unidade Básica de Saúde (UBS) (MECANISMO..., 2011). Segundo a visão do poder público, na entrevista A, a pessoa considerou rara e inovadora a proposta de instalação de equipamentos públicos preconizada no HBB (Informação verbal). Por outro lado, os equipamentos públicos instalados receberam toda demanda dos bairros vizinhos, superando a capacidade de atendimento à população da região. Contraditoriamente, a proximidade dos equipamentos públicos no bairro não significou melhoria da qualidade de vida, mas, dificultou o acesso aos direitos sociais (MECANISMO..., 2011).

Considerando também o contexto rural e o convívio geracional das famílias na Vila Nova Tatetuba, os prejuízos de ordem simbólica somam-se aos prejuízos econômicos devido ao desmantelamento do território. Segundo Haesbaert (2011) a definição pós-moderna de território privilegia a natureza simbólica das relações sociais. O território é encarado como o verdadeiro construtor de identidade. O território é uma entidade que funda a sociedade, e não seu produto.

Por fim, a Avaliação do MICI aponta prejuízos nas condições de vida das três comunidades reassentadas para o Jardim São José II, principalmente, nos grupos vulneráveis, como as mulheres, devido às dificuldades para manutenção de seus trabalhos anteriores ou a busca de novas oportunidades prejudicadas pela distância entre o bairro e o centro da cidade, assim como a falta de vagas para crianças em creches e escolas no Jardim São José II (MECANISMO..., 2011).

Ressalte-se que a OP-761 prioriza a ação transversal do Banco na proposição de salvaguardas às mulheres assistidas, no qual especifica:

*“El Banco priorizará la inversión directa en áreas con un alto impacto en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres, entre otras, la igualdad en los mercados de trabajo, la atención de las brechas en educación que afectan crecientemente a los varones” (BANCO..., 2010).*

Deste modo, não houve por parte da prefeitura e do BID atenção especial às vulnerabilidades das mulheres afetadas pelo HBB.

As fontes documentais e orais até então demonstraram que houve uma participação social das comunidades no HBB, mas, uma participação apenas formal. Dentre os estudiosos da participação social, Dombrowski (2018) faz a crítica às instâncias participativas, mesmo reconhecendo esta conquista constitucional, observa que a participação social ocorre, predominantemente, a nível burocrático, traduzindo-se, em linhas gerais, a nível subordinado da estrutura política. Esta participação subordinada “é uma participação política que não representa o exercício da liberdade do cidadão, pelo contrário, trata-se de uma evidente reafirmação da autoridade” (DOMBROWSKI, 2018, p. 353).

Essencialmente, o Estado, segundo Gramsci (1991), caracteriza-se por ser um complexo de atividades práticas e teóricas com os quais a classe dirigente justifica não só o seu domínio, mas, obtém o consentimento ativo dos governados. Para Simionatto (1999) Gramsci identificou no Estado moderno a existência de dois planos superestruturais: o aparato da hegemonia (Sociedade Civil) e o aparato da coerção ou domínio (Sociedade Política). A relação entre sociedade civil e sociedade política ocorre, quase sempre, mediante o inter-relacionamento dialético entre ambos.

No caso dos moradores da Vila Nova Tatetuba, o HBB conseguiu articular os mecanismos coercitivos e os mecanismos participativos, com predomínio dos mecanismos coercitivos referentes à tomada de decisões por parte do executivo e do judiciário.

Bourdieu (1996), por sua vez, compreendeu o Estado como resultado do processo de concentração de diferentes tipos de capital, incluindo, indubitavelmente, os instrumentos de coerção, como exército, polícia, capital econômico e cultural, bem como os instrumentos subjetivos, ou seja, as estruturas mentais de pensamento. Para o sociólogo a peculiaridade do Estado parte de seu domínio sobre outros tipos de capital e seus detentores, tornando, conseqüentemente, está concentração de capital simbólico em metacapital.

A concepção de Estado de Bourdieu (1996) ajuda a compreender as tomadas de decisão dos gestores e agentes estatais. As representações do Estado, para o sociólogo, equilibram-se entre as estruturas sociais e as estruturas mentais, fazendo com que os esquemas de percepção de pensamento adquiram uma aparência naturalizada, quando, na verdade, resultam de uma longa série de atos de instituição.

No geral, a administração municipal discordou das reclamações dos Solicitantes. Não obstante, a pessoa da entrevista A reconheceu algumas falhas do HBB, mas defendeu a metodologia do Programa, julgada como inovadora na área do Serviço Social. Como suporte para análise desse ponto, observa-se que Bourdieu (1996) considera que o pensamento do agente do Estado é, inevitavelmente, atravessado pelas representações estatais. As representações do Estado estão introjetadas nos indivíduos, pois são transmitidas por meio das instituições. As instituições cumprem muitas vezes uma função específica no Estado, onde são produzidas e impostas as categorias de pensamento utilizadas em todas as situações do mundo social.

Esta reflexão pode ajudar a compreender as decisões dos agentes dos governos municipais, principalmente, no que aponta De Mario (2018), quando a participação social cumpre, simplesmente, um papel figurativo, onde o discurso tecnicista tende a justificar a tomada de decisão por parte dos gestores, sobrepondo-se às reivindicações apresentadas pelos cidadãos.

No caso dos moradores da Vila Nova Tatetuba, Souza (2015) afirma que a administração municipal desconsiderou sua própria responsabilidade no quadro de vulnerabilidade socioambiental da comunidade. Promoveu, assim, a culpabilização dos moradores pela falta de infraestrutura no bairro, inclusive, responsabilizando as famílias removidas sob uma falsa alegação de resistência injustificada, como se a luta pelo direito à moradia os desqualificasse, e conseqüentemente, isentando a administração municipal pela

falta de políticas públicas para aquela comunidade, atribuindo ao poder público um caráter messiânico de resgate dos moradores em condições de insalubridade.

Em pesquisa anterior sobre os financiamentos multilaterais do BID em São José dos Campos, pode-se constatar, amparado por Santana (2006), uma tensão entre a aparência da finalidade das políticas sociais do BID (alívio da pobreza e controle das tensões sociais), e sua essência, uma vez que o que importa para o Banco são os problemas macroeconômicos, enfrentados pela modernização do Estado, capacitação dos governos para o pagamento das dívidas, e, conseqüentemente, novos endividamentos. Percebe-se, no caso do Programa Habitar São José, o uso dos preceitos do BID como inteligência auxiliar, legitimadora da administração municipal (SANTANA, 2006; ALMEIDA SILVA; VIANNA; TONIOLO, *no prelo*).

Em São José dos Campos, a forma como as diretrizes do HBB foram operadas revela a força do governo municipal para impor sua visão de organização da cidade, enquanto o BID instituiu seus propósitos tanto essenciais, a exemplo da modernização da administração municipal, como aparentes, de alívio da pobreza. A concessão do Banco aos métodos coercitivos da administração municipal pode ser compreendida nesse processo de associação dos interesses dos dirigentes locais (erradicação de favelas) aos globais (desenvolvimento institucional do município), este último convergente com os locais, nos partidos de cunho liberal (ALMEIDA SILVA, VIANNA, TONIOLO, *no prelo* 2018).

Finalizada a etapa de Avaliação o MICI prosseguiu a Fase de Consulta, iniciando a etapa de diálogo entre as partes (MECANISMO..., 2011).

### **A Etapa de Diálogo entre a prefeitura e as famílias da Vila Nova Tatetuba**

Diante das incalculáveis perdas materiais e simbólicas, as famílias removidas da Vila Nova Tatetuba fortaleceram-se com a ocupação do galpão da rede ferroviária. Logo na pós-ocupação, as 28 famílias resistentes ao HBB fundaram uma associação de moradores, denominada Sociedade dos Amigos e Moradores da Favela do Morro do Regaço. A entidade associativa previa, como objetivo estatutário principal, a regularização fundiária. Para atingir este fim, a associação, por intermédio de um advogado particular, ligado aos movimentos que assessoravam os moradores, como a CMP e a Marcha Internacional das Mulheres, entrou uma ação de usucapião coletivo para reconhecimento da titularidade da área. Em 2007, com a efetiva instalação da Defensoria Pública em São José dos Campos, a defesa dos moradores da Vila Nova Tatetuba passou a ser assessorada pela nova instituição. No ano seguinte, a defensoria entrou com diversas ações judiciais pedindo a condenação do poder público por negligência quanto aos pertences dos moradores (SOUZA, 2015).

Para uma leitura latino-americana dos movimentos sociais, Zibechi (2007) demonstra que caminham lado a lado a potência insurgente dos movimentos sociais e a fragilidade dos territórios urbanos, atingidos pelo avanço do capital e pela persistência de elementos estruturais, como o machismo e o racismo. No século XXI, esforços no sentido de controlar os pobres das periferias, tanto por parte dos governos, como pelas agências multilaterais e forças armadas, consolidaram uma tendência que se impõe na contemporaneidade – a do estado de exceção. Os direitos sociais e a participação social perdem cada vez mais espaço

com o estado de exceção, e, conseqüentemente, ocorre um recrudescimento da criminalização da pobreza.

Neste quadro, segundo o defensor local, a primeira atuação extrajudicial da defensoria foi através de ações de regularização fundiária, todas rejeitadas pelo judiciário. Deste modo, numa segunda atuação extrajudicial, os movimentos sociais e a defensoria enviaram inúmeras denúncias aos ministros da justiça e planejamento, ao representante do BID no Brasil e nos EUA, à ONU e ao Congresso Nacional, que cobrou explicações do prefeito no ano de 2009. Ainda dentro da segunda ação extrajudicial, foi formulada, em conjunto com a CMP e os moradores da Vila Nova Tatetuba, a denúncia admitida pelo MICI em 2011 (SOUZA, 2015).

Na época, segundo a pessoa da entrevista B, qualquer denúncia enviada ao MICI deveria, obrigatoriamente, passar pelas Fases de Consulta e Investigação e Observância. A escolha de uma das duas fases por parte do denunciante constitui elemento novo da política do MICI, modificado a partir de 2013. Até então, somente com o rompimento do diálogo pela própria comunidade o MICI daria prosseguimento à investigação. Diferentemente da primeira fase, onde o MICI atua como intermediário entre o Órgão Executor e a comunidade afetada, na Fase de Investigação e Observância somente o BID é investigado. Nesta fase, o objetivo é investigar se o Banco descumpriu com suas políticas operacionais (Informação verbal).

Com a admissibilidade da denúncia o MICI altera, pela primeira vez, as regras da participação social, até então, levadas a cabo pela administração municipal. De acordo com a entrevista B, havia um acordo tácito, porém, velado, entre o Banco e a administração municipal, pela resolução imediata do caso HBB (Informação verbal). Talvez, motivada pelas ações propositivas dos movimentos sociais na denúncia do caso HBB no âmbito internacional.

Neste ponto, a Fase de Consulta foi levada a cabo em três etapas: Preparação das partes para o diálogo, Diálogo e Acordo. Alguns pontos importantes devem ser destacados nessas três etapas. Durante a etapa de Preparação, em março de 2012, foram escolhidos interlocutores entre as partes, tanto da prefeitura, tanto dos movimentos sociais, estes últimos, assessorados juridicamente pela defensoria. Os interlocutores deveriam decidir e indicar quais os temas a serem incluídos no processo de consulta, bem como as regras do diálogo (MECANISMO..., 2015).

No final de 2012, o diálogo foi interrompido temporariamente em virtude do período eleitoral. A partir de 2013, a nova gestão confirmaria maior disposição ao processo de diálogo, uma vez informados do final do mandato da equipe do MICI, também renovada por uma a partir de 2013 (idem, 2015).

Em dezembro de 2013, os interlocutores das famílias afetadas e os representantes da prefeitura chegaram a uma proposta de acordo. A prefeitura financiaria a construção dos imóveis com recursos próprios e faria a concessão do título de propriedade (MECANISMO..., 2015). Simultaneamente, em dezembro, os moradores receberam indenizações pela

destruição de seus imóveis, e pelos danos morais decorrentes, estes últimos, calculados em 20 salários mínimos para cada morador (SOUZA, 2015).

Com relação à nova administração, observa-se uma diminuição considerável dos instrumentos coercitivos para uma aplicação maior dos instrumentos de consenso. Na visão gramscianiana do estado ampliado, segundo Simionatto (1999), a sociedade civil compreende o conjunto das relações sociais e as instituições e ideologias nas quais as relações florescem, enquanto, a sociedade política compreende o conjunto de aparelhos voltados para o exercício da violência pelo grupo dominante. Em linhas gerais, quando a postura estatal torna-se menos coercitiva e mais consensual, significa que a sociedade civil conseguiu ampliar sua participação dentro do Estado.

Na etapa de Acordo, após diversas reuniões entre as partes, os representantes chegaram a um acordo satisfatório. O acordo firmado prevê a construção de 28 casas individuais de 50,62 m<sup>2</sup>, situadas numa área a 4 Km do centro da cidade. A previsão para construção das residências seria de 18 meses a serem financiadas pela prefeitura, de acordo com a modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida (MECANISMO..., 2015).

O acordo prevê o monitoramento das etapas previstas na mesa de negociação, e, executadas por uma comissão paritária composta por representantes dos moradores e da administração municipal, além de visitas semestrais do BID, e o monitoramento do MICI (SOUZA, 2015).

Por outro lado, as mulheres solicitantes não tiveram suas reclamações totalmente assistidas. Embora a prefeitura tenha oferecido oportunidades de capacitação voltadas ao trabalho feminino, as mulheres do grupo decidiram que o reassentamento causou prejuízos específicos ao grupo, portanto, as compensações ou indenizações cabem somente ao BID, e não à prefeitura (MECANISMO..., 2015). Dentre as formas de compensação, a OP-710 preconiza a substituição da habitação ou a compensação monetária, está última, pouco aplicada pelo Banco (BANCO..., 1998).

## Considerações finais

Por meio da pesquisa documental e oral constatou-se que a participação social das comunidades afetadas e dos movimentos sociais da cidade de São José dos Campos ocorreu de forma subordinada na fase de implantação do Programa Habitar. Na fase do reassentamento involuntário limitou-se à obtenção de concordância e adesão dos moradores ao HBB, mas, nunca buscou identificar e atender as demandas dos moradores. Na fase pós-ocupação o MICI contribuiu para flexibilizar as formas de participação, por meio da abertura, escuta e instituição de regras de diálogo. Outra característica do MICI é a inserção dos instrumentos de consenso no lugar dos instrumentos coercitivos operados pela administração municipal.

Considera-se que, além de fiscalizar o cumprimento das diretrizes do BID e dispor de salvaguardas aos assistidos, o MICI, essencialmente, cumpre uma função específica nas agências multilaterais. Primeiro; protege os financiamentos multilaterais de programas

habitacionais para as cidades da América Latina contra eventuais prejuízos causados às comunidades assistidas, e que, porventura, provoquem rescisões contratuais. Segundo, minimiza desigualdades sociais nos países da América Latina, evitando assim, que as contradições sistêmicas explodam na forma de revoltas e insurreições nestes territórios. É um mecanismo que, se conhecido pela população, pode apoiá-la na defesa de seus direitos.

No entanto, embora a OP-710 ressalte a necessidade de evitar o reassentamento involuntário, não apresenta nenhuma proposta de regularização fundiária das comunidades. Como diz o título, o reassentamento involuntário é a finalidade da política, e o plano de reassentamento é o meio para atingi-lo.

O movimento social, uma vez organizado e apoiado por instâncias jurídicas e de regulação do acordo firmado entre o poder público e a agência multilateral, aumenta o seu capital social e político e, portanto, o seu poder de negociação com o poder público. De certa forma, se insurge, pautado no que os documentos do BID firmam como propósito de suas políticas sociais, para fazer cumprir o direito estabelecido na Constituição brasileira e não assegurado pela forma de implementação das políticas habitacionais de realocação no âmbito municipal: o mínimo de dignidade na habitação provida aos assistidos.

## REFERÊNCIAS

- AB'SABER, Aziz Nacib. *Palestra do Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Aziz Nacib Ab'Saber proferida na Câmara Municipal de São José dos Campos*, 1992.
- ALMEIDA SILVA, D.; VIANNA, P. V. C.; TONIOLO, M. A. (no prelo). As relações entre as agências multilaterais e os governos municipais no âmbito do desenvolvimento urbano e habitacional das cidades latino-americanas: o caso dos programas do BID para a cidade de São José dos Campos, Brasil. Liverpool/Reino Unido: *Bulletin of Latin American Research*. (Previsão para publicação - 2019).
- ARANTES, Otilia Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação de mestrado/Arquitetura e Urbanismo, FAUUSP, São Paulo/SP, 2004.
- ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Rev. Pós*, n. 20, São Paulo, 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) [Data de acesso: 15/03/2015].
- BRASIL. *Lei Nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 09/11/2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Reassentamento involuntário: Política operacional e documento de antecedentes*. Washington, D. C./ USA, 1998. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/politicas-SEToriais-%2C6194.html> Acesso: 15/05/2014.

\_\_\_\_\_. *Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo*. Washington, D. C./ USA, 2010. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/politicas-SEToriais-%2C6194.html> Acesso: 17/02/2018.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*/ Pierre Bourdieu: Tradução: Mariza Corrêa – Campinas, SP: Papyrus, 1996.

COSTA, S. M. F.; MARIA, M. G. Crescimento urbano e novas formas de urbanização na cidade de São José dos Campos, em COSTA, S. M. F.; MELLO, L. F. (org). *Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos* - Vol. V - Intergraf, São Paulo, 2010.

CHUSTER, Vitor. (2010) Zoneamento e urbanização de São José dos Campos na fase sanatorial, em ZANETTI, V. (org) *Fase Sanatorial de São José dos Campos: Espaço e Doença* - Vol. IV – Intergraf, São Paulo, 2010.

DE MARIO, Camila Gonçalves. Afinal, Políticas públicas participativas propiciam resultados justos? In: ALMEIDA, L. S. B.; LAISNER, R. C. *Políticas públicas e participação social* [recurso eletrônico] / Organizado por Lindjane de Souza Bento Almeida e Regina Claudia Laisner. – Natal: EDUFRN, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/24959> Acesso: 27/09/2018.

DOMBROWSKI, Osmir. A participação subordinada: instituições participativas locais no sistema federativo brasileiro. In: ALMEIDA, L. S. B.; LAISNER, R. C. *Políticas públicas e participação social* [recurso eletrônico] / Organizado por Lindjane de Souza Bento Almeida e Regina Claudia Laisner. – Natal: EDUFRN, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/24959> Acesso: 27/09/2018.

ENTREVISTA A. Áudio, Março de 2018.

ENTREVISTA B. Áudio, Maio de 2018.

FERNANDES, M. T. M. A segregação mostrando sua força na produção do espaço intraurbano: o deslocamento da classe de alta renda na cidade de São José dos Campos, em COSTA, S. M. F.; MELLO, L. F. (org). *Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos* - Vol. V – Intergraf, São Paulo, 2010.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

MAKINO, Rogério. *Bancos multilaterais de desenvolvimento e capacidade estatal: o BID, o Brasil e a Argentina*. Tese de doutorado/Ciências Sociais. CEPPAC/UB, Brasília/DF, 2015.

MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN. *Solicitud recibida por la Secretaría Ejecutiva*. Junio 10, 2011. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38813872> Acesso: 09/11/2018

\_\_\_\_\_. *Memorandum de elegibilidad*. Agosto 22, 2011. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38813889> Acesso: 09/11/2018.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Avaliação do Programa Habitar Brasil BR-MICI004-2011*. 22 de Dezembro de 2011. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38813912> Acesso: 09/11/2018.

\_\_\_\_\_. *Informe de la Fase de Consulta*. Febrero 19, 2015. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38813912> Acesso: 09/11/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. UNIC/Rio/005, Janeiro, 2009. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm) Acesso: 09/11/2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. 1948. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm) Acesso: 09/11/2018.

PAULA, M. T. D.; PAPALI, M. A. A evolução do ensino superior de graduação presencial em São José dos Campos a partir da década de 1990, em PAULA, M. T. D.; ROQUE, Z. S. S. (org). *Escola e Educação em São José dos Campos: espaço e cultura escolar* - Vol VI – Univap, São José dos Campos, 2012.

PASTOR, Márcia. Gestão de políticas sociais e os desafios para a participação nos territórios. In: ALMEIDA, L. S. B.; LAISNER, R. C. *Políticas públicas e participação social* [recurso eletrônico] / Organizado por Lindjane de Souza Bento Almeida e Regina Claudia Laisner. – Natal: EDUFRN, 2018. Disponível em: Acesso: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/24959> Acesso: 27/09/2018.

ROSA FILHO, Artur. *As políticas públicas do poder executivo municipal na remoção e/ou reurbanização das favelas do município de São José dos Campos*. Dissertação de mestrado/Planejamento Urbano e Regional, PLUR/UNIVAP, São José dos Campos, 2002.

RESCHILIAN, P. R. Habitação social e ordenamento territorial: a dinâmica socioespacial do processo de inclusão precária em São José dos Campos (SP), em COSTA, S. M. F.; MELLO, L. F. (org). *Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos* - Vol. V - Intergraf, São Paulo, 2010.

RESCHILIAN, P. R.; SANTOS, C. R. Representações socioespaciais de moradores da Favela Nova Tatetuba em São José dos Campos, em GUIMARÃES, A. C. M.; ZANETTI, V. (org). *São José dos Campos: Cotidiano, Gênero e Representação* - Vol. VII – Univap, São José dos Campos/SP, 2014.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. *Lei Nº 5366/99 de 23 de Abril de 1999 que autoriza a implantação do “Programa Habitar Brasil/BID” no Município de São José dos Campos.* 1999. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-5366-1999-Sao-jose-dos-campos-SP.pdf>

SANTANA, Joana Valente. *Banco Interamericano de Desenvolvimento e a política urbana no Município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social.* Tese de doutorado/Serviço Social, ESS/UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, 2006.

SANTOS, Cíntia Ribeiro dos. *Descortinando o espaço do “Nova Tatetuba” ou “Morro do Regaço” em São José dos Campos (1956-2004).* Trabalho de Conclusão de Curso em História. FEA/UNIVAP, São José dos Campos/SP, 2010.

SVAMPA, Maristella. *Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina.* *Working Papers*, 01/2010. Disponível em: [https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP\\_Working\\_Paper\\_2010\\_01.pdf](https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP_Working_Paper_2010_01.pdf)  
Acesso em: 03/03/2018.

SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social.* 2. Ed. – Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1999.

SOUZA, A. A. M.; COSTA, W. M. *Atividades industriais no interior do Estado de São Paulo: uma análise da formação do complexo tecnológico-industrial-aeroespacial de São José dos Campos*, em COSTA, S. M. F.; MELLO, L. F. (org). *Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos - Vol. V – Intergraf*, São Paulo, 2010.

SOUZA, Jairo Salvador de. *O papel da Defensoria Pública no controle das políticas públicas relacionadas aos Direitos Fundamentais Sociais à Cidade e à Moradia Digna: o caso BID-HABITAR Brasil, São José dos Campos, São Paulo.* Dissertação de mestrado/Direito, Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Lorena-SP, 2015.

VAINER, Carlos B. *Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano Estratégico.* In: ARANTES, O. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *Cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ZIBECHI, Raúl. *Territorios en resistencia: Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas.* Buenos Aires, Argentina: Cooperativa de Trabajo Lavaca Ltd., 2007.

