

## REABILITAÇÃO E DESOBSTRUÇÃO SIMBÓLICA. É POSSÍVEL UMA JUSTIÇA ESPACIAL?\*

Bernard Légé\*\*

*Tradução: Maria Tereza Sampaio Lucinio*

Dentre os fatores que motivam a definição de novos programas de intervenção nos bairros, o receio das turbulências sociais é, certamente, o mais constante e o mais compartilhado em todos os níveis da vida pública: representantes do aparelho do Estado, representantes locais, gestores de patrimônio, trabalhadores sociais, etc. O desconhecimento generalizado da ocupação dos bairros de moradias populares, das relações sociais que ali se estabelecem, das redes de sociabilidade que se constituem em seu interior, não contribui para que esses bairros sejam levados em conta. Porém, a miséria que neles se acumula e, talvez, também a revolta que ali se desenvolve e amedronta são fortes o suficiente para abalar as instituições. Atualmente, os programas voltados aos grandes conjuntos habitacionais não são originais em sua essência, mas estão inseridos no postulado segundo o qual é possível administrar a sociedade por meio de reformas urbanas. A criação dos grandes conjuntos habitacionais e sua posterior revitalização, por meio dos programas de HVS e depois dos programas de DSQ (Desenvolvimento Social dos Bairros), situam-se dentro desse propósito. As leis sobre o direito à moradia e de orientação para a cidade, assim como uma série de decisões administrativas, também têm o objetivo de conter a revolta dos bairros periféricos.

---

\* Réhabilitation et désenclavement symbolique. La justice spatiale est-elle possible? *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 68-69, p. 34-42, set.-dez., Paris, 1995.

\*\* Bernard Légé, arquiteto e antropólogo no CNRS (Centro Nacional da Pesquisa Científica), trabalha na equipe de pesquisa em antropologia urbana e industrial da École des Hautes Études en Sciences Sociales. Seu último trabalho, *Regards croisés sur le Développement Social des quartiers, les politiques de DSQ à l'épreuve des faits*, realizado em parceria com Jean Marieu, diretor do Institut d'Aménagement de l'Université de Bordeaux III, estará em breve nas Presses Universitaires de Bordeaux.

Os resultados da análise de duas operações de DSQ,<sup>1</sup> uma em Metz/Borny, a outra em Hauts-de-Garonne (municípios de Cenon, Lormont, Floirac),<sup>2</sup> baseados na leitura cuidadosa dos textos referentes aos DSQ de Nantes e de Mureaux levam-nos a crer que uma política definida de forma muito imprecisa pelo poder central e fundamentada em um dispositivo operacional dividido entre o Estado e as coletividades locais conduz, neste caso, a resultados pouco convincentes do ponto de vista da desobstrução social e, portanto, da esperada normalização das periferias.

### *Ambigüidades da política definida pelo poder central*

Os instrumentos utilizados pelo Estado parecem, por vezes, estar fundamentados na idéia de que eles poderiam “mudar a vida mudando a cidade”. No entanto, a questão das finalidades continua sem resposta. As políticas do Estado fazem parte de uma filosofia ou são, na verdade, a expressão de idéias claras sobre a cidade, seu futuro, sobre o acesso das camadas menos favorecidas à moradia, enfim, sobre a tomada de consciência da pobreza na cidade?

Não faltam relatórios e publicações diversas referentes às periferias, à pobreza, às vicissitudes do parque social público ou ainda às dificuldades do acesso à moradia. Em contrapartida, os textos ou discursos oficiais fortes e coerentes tornam-se mais raros depois da circular de Raymond Barre (acompanhando o lançamento das políticas HVS em 1977) advertindo sobre uma evolução caótica dos grandes conjuntos habitacionais e o risco destes transformarem-se em guetos. Inúmeros representantes do Estado propuseram-se a evocar e invocar as políticas da cidade, o presidente Mitterand, em seu discurso de Bron, em 1990, Michel Rocard e os ministros da Habitação e da Cidade. Tudo isso é feito lentamente, alguns preceitos sendo enunciados aqui e ali. Os dispositivos parecem concordar sobre determinadas questões, como, por exemplo, a necessi-

---

1 Cf. “O desenvolvimento social dos bairros”, estudo realizado pela DIV (1993) no contexto da avaliação da política da cidade (inaugurada em 1990) por M. Delebarre, ministro do Urbanismo; o grupo temático “revitalização e desobstrução” contou com as orientações prudentes de Jean-Claude Toubon.

2 Essas localidades foram escolhidas por suas diferenças: uma (Borny) está totalmente situada nos municípios pertencentes a Metz e o parque de locação está quase que integralmente nas mãos da OPAC. A outra (les Hauts-de-Garonne) é muito mais complexa e abrange três municípios, assim como a comunidade urbana de Bordeaux, e três organismos HLM. Os DSQ também diferem em sua cronologia. A operação Hauts-de-Garonne inicia-se em 1984 e sofre um renovamento em 1988. A de Borny começa somente em 1988.

dade de se atribuir aos moradores o papel de agentes nos processos de desenvolvimento social dos bairros. Já no tempo do HVS, almejava-se a participação dos moradores nas escolhas realizadas em seus bairros, mas o fracasso desse objetivo, na prática, fez com que o relatório Dubedout (anexado à segunda lei de planejamento de 1983) retomasse, por sua vez, a necessidade da participação. Como esse objetivo custa a ser colocado em prática, a questão é retomada nos textos que regem o desenvolvimento social urbano, porém nenhuma menção é feita sobre o modo de proceder.

A partir da lei sobre o direito à moradia, a pobreza passa a ser um critério de prioridade para o acesso à habitação social. Concomitantemente, introduz-se a noção de diversidade do povoamento. A lei LOV (Lei de Orientação para a Cidade) reforça a idéia de miscigenação e também a exigência de uma solidariedade entre os municípios. No entanto, essas duas leis não se articulam, elas não fazem parte de um projeto orgânico que expresse uma filosofia do Estado sobre a cidade, apesar do relator da segunda lei inscrevê-la como continuação da primeira, considerada não suficientemente eficaz face à inexistência de uma política da cidade mais rigorosa. Há, porém, um elemento comum aos dois textos, que é a oficialização da noção de política de povoamento. Essa noção é ambígua, pois o desejo de introduzir um número cada vez maior de famílias carentes (em nome da lei Besson) em partes do patrimônio já demarcadas é considerado contraditório à idéia de diversidade pretendida pela lei LOV. Em outros termos, a lei LOV não correria o risco de fechar as portas entreabertas pela lei Besson? Não estaria ela dando aos executores o meio para que eles, em nome do pragmatismo das realidades locais, retomem a iniciativa? De certo modo, o Estado define prioridades, mas não parece disposto a fiscalizar sua execução. Depois da descentralização, o Estado fica dividido entre a preocupação em atribuir às coletividades locais a responsabilidade em matéria de urbanismo e de política social e uma tendência ao centralismo jacobino, da qual ele não consegue se livrar.

Os programas de DSQ ilustram bem a confusão de papéis que impera e que acaba produzindo determinações paradoxais. Na prática, o Estado realmente propõe estratégias e meios financeiros, mas deixa o campo livre para os interventores definirem suas ações. Porém, os operadores locais, devido a um fenômeno de continuísmo nas representações e também sob o efeito da mediação, agem no momento de seu engajamento como se realmente existisse uma política para os bairros em dificuldade emanada do poder central. É bastante comum, por exemplo, encontrar o estatuto do DSU figurando na primeira página dos contratos, em que assinam todos os parceiros, quando, na realidade, esse estatuto não passa de um texto puramente retórico. Por outro lado, todos os contratos

assemelham-se, como se existisse um modelo universal e válido para todos os agentes e legitimado por uma espécie de mentalidade DSQ que não se apóia em nenhum texto fundamental. Posteriormente, já na fase de execução, os interventores recuperam, rapidamente, o fôlego em relação a seus compromissos.

### *Um dispositivo operacional pouco propício à inovação*

Na fase operacional, deveria haver um máximo de investimento intelectual para se concluir o reconhecimento do terreno, desenvolverem-se idéias em assuntos tão delicados como a mudança de imagem, a comunicação/participação das populações, a integração das famílias imigradas, etc. Porém, na prática, trata-se do momento em que um coordenador de projetos, dispondo de poucos meios, deve realizar sozinho e simultaneamente as seguintes tarefas: relacionar os projetos propostos por inúmeros interventores, elaborar os programas anuais detalhados de ações (isso em todos os setores), coordenar o conjunto dos parceiros, manter informados os diversos políticos, preparar os planos de financiamento e garantir a planificação geral das obras. As condições não são favoráveis para que o investimento intelectual necessário à elaboração e à execução de projetos, em torno dos objetivos sociais gerais inscritos nos contratos, possa ser mobilizado. A criação de comissões temáticas e de subcomissões encarregadas de estudar soluções para cada uma das grandes categorias de objetivos é uma idéia pertinente, uma vez que se baseia no princípio da representação e da ação simultânea das competências e nas motivações dos diferentes parceiros. Mas, na prática, nota-se que certos temas, como, por exemplo, o da melhoria da imagem, são raramente considerados; acresce ainda o fato das reuniões em comissão constituírem uma carga de trabalho suplementar que em pouco tempo se torna muito árdua. Além disso, a falta de disponibilidade dos participantes, por mais motivados que eles possam ser, leva-os a se acomodarem em soluções já conhecidas. Terminada a fase dos debates, os objetivos não chegam a ultrapassar o horizonte imediato de parceiros que estão mais preocupados com sua própria missão. O fato de não serem pensados de uma maneira global e em parceria, faz os programas adotados parecerem mais uma justaposição de ações envolvidas por discursos, do que verdadeiros projetos. Os próprios interventores lastimam a inexistência de uma estrutura de comando mais especificamente voltada para os aspectos sociais das políticas urbanas. Essa estrutura deveria ser exterior, independente, simples (composta de alguns parceiros: políticos, administradores, universitários, associações),

deveria interessar-se mais amplamente pela evolução da cidade e ser capaz de integrar os programas de DSQ em linhas de estratégia mais a longo prazo, relacionadas com as perspectivas de desenvolvimento e com os bloqueios eventualmente observados e mesmo pressentidos. A necessidade de uma estrutura como essa, apesar de ser aparentemente desejada por todos, ainda não é compartilhada de forma unânime para ser concretizada. Para entendermos a razão pela qual os programas de DSQ continuam sendo pensados como ações de curto prazo, talvez devêssemos perguntar sobre a integração política dos mesmos.

### *As fraquezas do Estado como agente*

Quando se analisa os bastidores do lançamento desses programas de DSQ, logo se observa que o Estado não exerce o papel de protagonista. Como a descentralização entrou em vigor antes que os programas de desenvolvimento social dos bairros fossem lançados, os administradores dos departamentos parecem deixar as coletividades locais escolherem suas políticas, o Estado limitando-se a fazer o acompanhamento operacional por meio de serviços descentralizados. Vale notar que os representantes do Estado são freqüentemente criticados por não utilizarem uma mesma linguagem, dando a impressão de uma multiplicidade de interlocutores (o que, de qualquer forma, é o caso dos financiamentos). As DDASS [Secretaria Departamental dos Assuntos Sanitários e Sociais] sentem-se marginalizadas depois da descentralização e realmente têm uma participação pouco expressiva nos programas dos DSQ. As Secretarias dos Departamentos responsáveis pelo equipamento (DDE) são as mais envolvidas. Supõe-se que, sem saber ao certo a função que cada serviço dos departamentos do Estado deveria desempenhar no momento da descentralização, as DDE encontraram nos DSQ um espaço vazio a ser preenchido. Essas secretarias parecem também ter perdido um pouco de seu prestígio e passam a avançar cautelosamente, buscando integrar-se ao sistema local. Para essas secretarias a integração é ainda mais fácil porque elas sempre mantiveram relações estreitas com os organismos HLM (moradia de aluguel moderado). De qualquer forma, o papel das Secretarias de Departamentos limita-se ao de mediadoras entre as coletividades e os HLM, revelando, por vezes, uma intenção de intervir de forma mais específica nos problemas de ocupação social do patrimônio, sobretudo durante a execução das POPS (Plano de Ocupação do Patrimônio Social). Em suma, o Estado não é protagonista no lançamento dos programas; durante a realização dos mesmos, ele é mero suporte

(financeiro inicialmente), aparecendo apenas como signatário das convenções, sendo um parceiro muito exigente. Com exceção do número de moradias a serem revitalizadas, os textos das convenções são vagos e permitem uma grande liberdade de interpretação. As indicações sobre o modo de proceder nesses textos assumem a forma de meras sugestões – os programas mais detalhados são estabelecidos anualmente – e, assim sendo, não têm a força de um compromisso. O pouco envolvimento dos administradores dos departamentos, que raramente participam das dimensões urbanas das políticas do Estado, torna este último muito mais um gerenciador das verbas utilizadas do que o fiador dos compromissos assumidos.

### *DSQ e políticas da cidade*

É importante explicar, de imediato, que a ausência de um grande projeto inicial e de uma visão de longo prazo dos dispositivos de DSQ não significa que não existam, por outro lado, “políticas da cidade”. Mesmo com a desaceleração dos projetos urbanos, provocada pela crise econômica, estes últimos não abandonaram as metas dos representantes das cidades. Entretanto, as prioridades desses políticos situam-se, claramente, em outros pontos, como, por exemplo, a valorização dos antigos centros, os grandes projetos de equipar as cidades ou os serviços prestados ao desenvolvimento econômico: criação de pólos tecnológicos, pólos de atividades, etc. Eles estão muito mais preocupados com a posição de sua cidade face à competição nacional e internacional e com um lugar na escala européia do que em sanar erros urbanísticos do passado e melhorar as condições de vida (contribuir para a desobstrução) das populações instaladas na periferia dos centros urbanos.

Na verdade, os bairros periféricos não apresentam nenhum interesse vital para as cidades-mães, eles não produzem mais-valia (numa época em que se vende tudo, a arte dos grandes conjuntos habitacionais de saber viver harmoniosamente também poderia ser exportada). Inversamente, as perturbações que acontecem nos bairros afligem os políticos e é esta uma das maiores razões de suas intervenções, da qual eles não fazem segredo. E é por esse motivo que políticas habitacionais constam de seus objetivos.

A situação não é, evidentemente, a mesma quando se trata de uma cidade dentro da qual um grande conjunto habitacional tem uma importância demográfica secundária (Metz) ou de um pequeno município onde ele ocupa uma posição dominante (os municípios des Hauts-de-Garonne). No primeiro exemplo, corre-se o risco do efeito cen-

trífugo, que faz surgir uma ZUP (zona com prioridade para ser urbanizada) distante da cidade-mãe, persista, deixando-a numa condição de exterioridade! No segundo caso, diferentemente do primeiro, os representantes dos pequenos municípios são obrigados a incluir no plano de governo os programas de DSQ. Mas, como esses municípios pertencem a um conglomerado muito mais extenso (neste caso, o de Bordeaux), a solução para determinados problemas (como, por exemplo, os critérios de distribuição das moradias ou a imagem dos locais) muda de esfera de competência e escapa do controle exclusivo dos políticos mais diretamente envolvidos, passando a depender também de toda a comunidade urbana. O aumento do número de parceiros torna, então, inevitáveis as divergências e praticamente impossível a definição de uma política urbana que leve em consideração as prioridades estabelecidas inicialmente.

### *Cuidado, problemas!*

Qualquer que seja a situação inicial, todos os objetivos convergem, de um modo ou de outro, para a desobstrução social, que vai da revitalização do bairro à geração de empregos, passando pela instalação de novos equipamentos. Mas, como a obstrução social sempre foi encarada como um problema de concentração de famílias menos favorecidas em determinadas áreas – nota-se que a concentração de famílias mais favorecidas dentro do parque social nunca é entendida como obstrução social! –, um dos meios mais comumente apregoados (ao menos nos locais onde a questão da moradia é importante) para solucioná-lo é a instauração de uma política de controle das distribuições. Entretanto, antes de abordarmos essa questão central, vamos considerar a posição que os demais objetivos ocupam nos contratos, para depois compará-la ao modo como tais objetivos são encaminhados na prática.

Em primeiro lugar, a revitalização é, sem dúvida, o principal objetivo tanto para os organismos HLM quanto para os políticos eleitos. Trata-se de um jogo econômico importante que permitirá aos locadores justificar a supervalorização dos aluguéis que, em geral, atinge 60%! É importante notar que graças ao auxílio moradia personalizado (APL) esse aumento pode não afetar os locatários que ainda têm filhos menores de idade, mas o que acontecerá quando os filhos atingirem a maioria e, por conseguinte, os benefícios diminuirão? De que forma esse fato poderá influir na permanência das famílias mais carentes nesses locais? Quanto aos jovens casais sem filhos ou com um único filho, muitos deles vêm-se obrigados a refazer seus orçamentos familiares.

Aqueles cuja renda os equipara à classe média, nem sempre têm interesse em continuar locatários. Encontramos muitas famílias nessa categoria, preparando-se para fazer sua ascensão social. Seria esse o objetivo da lei que pretendia contemplar a diversidade?<sup>3</sup>

A revitalização caracteriza-se também por ser uma forma de intervenção que se conhece bem ou que se acredita conhecer. Trata-se, porém, de um objetivo que poucos organismos HLM dominam de fato. Até o início dos anos 80, apenas alguns deles tinham tido uma política de manutenção e de nivelamento dos patrimônios. Entretanto, todos os organismos HLM são atraídos pela importância das subvenções oferecidas pelo Estado, que podem atingir 50% do custo das obras. Em termos práticos, a revitalização corresponde a uma espécie de recuperação da manutenção dos edifícios, o que, aliás, não responde à pergunta: por que a manutenção não é feita pela administração ordinária, por meio de verbas de direito comum (os prêmios para a melhoria das moradias locadas e de cunho social) e com a quota-parte dos aluguéis teoricamente reservada para esse fim? E isso sem falar dos custos de revitalização, que variam do simples ao quádruplo!

A revitalização dos edifícios é acompanhada, com frequência, de obras de infraestrutura no espaço físico, relativas ao sistema viário, às áreas verdes e de lazer. As intervenções podem acontecer em áreas privativas que, assim como os edifícios, seriam da competência da manutenção comum. Todavia, sabe-se também que os esforços no sentido da redefinição e do embelezamento dos espaços externos dificilmente seriam empenhados na esfera da administração ordinária.

Do ponto de vista da desobstrução, as intervenções que têm por objeto os edifícios e o meio físico contribuem, indiscutivelmente, para melhorar a imagem interna dos grandes conjuntos habitacionais e para a valorização dos bairros aos olhos de seus moradores. O mesmo não ocorre, necessariamente, com a imagem externa, pois as obras efetuadas sobre as fachadas e entradas dos prédios, como a pintura, por exemplo, acabam discriminando ainda mais os bairros e apontando-os para os moradores de outros locais como bairros com problemas. Nem os próprios moradores são enganados:

---

3 Esse artigo não trata do problema da revitalização do parque social em co-propriedade, constantemente à margem, e ao qual os financiamentos DSQ não se aplicam. A questão do tratamento desse segmento do parque social continua interessando. Alguns serviços HLM (como a OPAC de Metz) dedicam-se à questão para tentar realizar “operações programadas de melhoria do habitat” (OPAH), dando acesso às subvenções correspondentes, ou de “programas sociais temáticos” (PST) com os auxílios excepcionais das regiões. Para implantar esses dispositivos, que exigem uma reconsideração das regras que regulamentam a co-propriedade, seriam necessárias alterações no contexto legislativo, introduzindo a possibilidade de violações no âmbito de obras de conjunto consideradas de utilidade pública.

Eu acho que é pejorativo fazer esse tipo de coisa... porque essas iniciativas acontecem justamente quando há insatisfação no bairro, é flagrante, para quem passa, significa: “cuidado, problemas!” declara uma moradora de um dos bairros pesquisados.

### *Uma prova da falta de poder*

A revitalização é o objetivo que apresenta o custo mais elevado (absorvendo cerca de três quartos das verbas). Nem por isso os contratos especificam as operações a serem realizadas; ao contrário, a importância das mesmas é minimizada, em favor da execução. Isso significa que se pretende muito mais do que a mera ação sobre os edifícios e que essa ambição é de natureza social:

Não limitar a revitalização à simples revitalização técnica das moradias (...). Ela deve ser conduzida dentro da perspectiva mais ampla de uma verdadeira revitalização social e econômica.

A principal razão de ser dos programas de DSQ torna-se, então, apenas o apoio para um projeto muito mais abrangente. Os signatários desses textos são sinceros quando se comprometem? Eles acreditam, de fato, poder controlar, da forma que eles indicam, processos de intervenção em parceria extremamente complexos? Eles não são um pouco ingênuos ao acreditar na sua capacidade de levar adiante tais ambições? Ou, por fim, estariam eles tentando dar ao seu projeto uma roupagem ideológica, capaz de torná-lo igual à retórica do DSQ?

A exposição dos demais objetivos viria a confirmar essa última hipótese, pois verifica-se neles uma vontade muito grande de seguir o estatuto do desenvolvimento social. Dependendo dos terrenos, o enfoque pode mudar e recair sobre os problemas de desenvolvimento econômico, a integração das populações estrangeiras, as políticas de distribuição ou a participação. No entanto, a análise das ações realmente programadas e financiadas mostra que existem diferenças significativas no tratamento dispensado aos diversos objetivos. Razões de natureza ao mesmo tempo, técnica, tecnológica e política, podem explicar essas circunstâncias. Caso conte (de modo desigual, aliás) com as técnicas de revitalização, como fazer para assegurar o desenvolvimento econômico? Como fazer a integração das famílias estrangeiras? Como praticar a participação? E deseja-se realmente praticá-la? Enquanto o problema da distribuição das moradias novas é raramente colocado, busca-se, de fato, adotar uma política justa de distribuição (em nome da rotatividade) que satisfaça unanimemente as partes?

Durante a fase de realização, os objetivos expostos não ocupam todos os mesmos lugares que lhes são reservados nos contratos: muito pouco é feito visando à integração das populações estrangeiras, por exemplo. Quando aparece entre os objetivos, o emprego é, certamente, o problema que mais preocupa os interventores. Os executores têm perfeita consciência de suas limitações. A questão reaparece, aliás, como um *leitmotiv*, nos relatórios de atividade, nos contratos de renovação de projeto ou no balanço final do DSQ. Fica claro que o programa em questão é insuficiente para permitir uma mobilização maior das forças envolvidas e que as soluções propostas não dispõem de meios para pressionar os parceiros (públicos ou privados) e, por isso, permanecem muito aquém das demandas. A questão da mudança de imagem, apesar de ser importante para o projeto de desobstrução, não é bem abordada, nem nas reflexões que suscita nem nas sugestões propostas para atingi-la. Fica difícil saber se os agentes do urbanismo não possuem os meios de análise e as idéias para as soluções possíveis ou se eles estão realmente convencidos de que a revitalização do modo de vida, por si só, pode constituir um fator suficiente para a melhoria. Eles são, em geral, unânimes ao pressentirem que a instalação de equipamentos importantes poderia desempenhar um papel decisivo. Porém, os financiamentos desses projetos, embora previstos nos contratos, continuam problemáticos. Pode ser que, para algumas coletividades (em particular as pequenas), a questão se limite à falta de meios; porém, é provável que grande parte delas não considere como prioritárias ações desse gênero nos grandes conjuntos habitacionais. Em suma, o objetivo “mudança de imagem” parece não merecer o devido interesse, a ponto de ações importantes serem desenvolvidas à margem do perímetro do DSQ, sem que ninguém pense aproveitar-se delas ou torná-las públicas. Em contrapartida, as políticas de distribuição encontram-se, implícita ou explicitamente, no centro dos debates entre coletividades locais, locadores, associações e representantes do Estado.

### *Inércia nos dispositivos de distribuição*

A noção de políticas de distribuição ou de políticas de povoamento, segundo uma formulação mais recente e mais contestada, não constitui novidade. Sua prática é antiga, pois para que as famílias locatárias tenham acesso às moradias, é feita uma triagem entre os candidatos que são, normalmente, mais numerosos do que os apartamentos. Embora as escolhas obedeçam a critérios pré-estabelecidos, inevitavelmente as preferências aparecem no processo de escolha. Existe, de fato, uma política de distribuição, uma

vez que se trata da organização e do exercício de um poder de distribuição. Entretanto, as práticas utilizadas para redefinir ou reforçar prioridades não deixam de ser discriminatórias e o exercício delas é sempre mais implícito do que reivindicado. Falou-se muito da falta de transparência dessas práticas. Todavia, por meio das POPS, o Estado está buscando procedimentos mais explícitos, fazendo com que as escolhas sejam mais discutidas. No entanto, não é fácil mudar certos comportamentos, e, na prática, a transparência pretendida está longe de ser alcançada.

O problema coloca-se de modo diferente em função da localização dos terrenos. A pressão não é a mesma na região parisiense e no interior; pode, ainda, variar de uma cidade para outra do interior. Porém, um grande fator de mudança é a situação desses bairros em relação à cidade-mãe. Há casos, como o de Borny, em Metz, em que o serviço de infra-estrutura organizado (principal locador) tradicionalmente segue uma política de abertura, o que não exclui uma hierarquização do patrimônio, e onde o Estado, diferentemente do que ocorre em outros lugares, esforça-se para impor seu ponto de vista, sobretudo depois da lei sobre o direito à moradia. Já em outras localidades, como, por exemplo, em Hauts-de-Garonne (municípios de Cenon, Lormont, Floirac), a situação é muito mais complexa, não apenas devido ao maior número de locadores, mas, sobretudo, devido ao peso da cidade-mãe (no caso, Bordeaux) dentro da comunidade urbana (CUB) e à presença de um serviço comunitário. O aumento dos parceiros constitui, por si só, um fator de complexidade; o fato de o processo de distribuição das moradias fugir ao controle dos municípios onde estão instalados os grandes conjuntos habitacionais constitui uma dificuldade adicional à complexidade das redes de parcerias.

Todos os parceiros são oficialmente adeptos de medidas voluntaristas e de desobstrução, mas não são igualmente favoráveis a uma política de distribuição transparente. Os municípios não apresentam, em sua totalidade, o mesmo volume de habitações sociais nem as mesmas demandas. Os serviços municipais também não seguem os mesmos procedimentos e, por conseguinte, os parques sociais não contam com investimentos de igual grandeza.

As organizações, públicas ou privadas, reclamam de sua reduzida participação no processo de distribuição das moradias. Argumentam que a experiência e o profissionalismo de que dispõem podem impedir a imposição de escolhas “desestabilizadoras” ao longo do processo.

Quanto aos representantes eleitos, eles estão sempre procurando conter a chegada de famílias em dificuldade; isto porque as habitações sociais compreendidas no âmbito

de suas áreas de atuação abrigam uma parcela significativa da população local residente e os beneficiários são provenientes de municípios vizinhos. Os mais diretamente interessados reivindicam que o nível de ocupação do parque social tenha visibilidade pública e que haja um controle sistemático sobre as novas distribuições a fim de evitar o agravamento das situações que já são tensas. Um controle dos fluxos acompanhado de uma requalificação dos bairros visando ao retorno das míticas classes médias é o ideal a que todos aspiram, sem, contudo, acreditar muito. Porém, seguir os representantes nesse caminho, no âmbito de um programa que pretende lutar contra as desigualdades, não resultaria, paradoxalmente, em uma reversão de seus objetivos?

O Estado, por sua vez, depois de se confrontar com as dificuldades de aplicação da lei Besson, acredita que, com a lei de Orientação para a Cidade, seja possível estabelecer novos arranjos com base em negociações mais amplas e por meio de instrumentos de acompanhamento. Mas, na esfera local, o Estado vale o mesmo que os representantes e o seu papel é relativizado, sobretudo devido ao peso das tradições: um administrador de departamento ou um secretário de DDE não poderá proceder da mesma maneira caso estejam em Nevers, Bordeaux ou Paris, sem falar de Ajaccio ou de Marseille. Existem costumes que não se mudam.

### *Variações locais*

Se, em sua globalidade, as posições são essas que acabamos de descrever, as variações mencionadas previamente sobre as configurações próprias a cada localidade, tornam, na prática, os casos bastante diferentes. A título de ilustração, retomemos os exemplos de Hauts-de-Garonne (no conglomerado de Bordeaux) e de Borny em Metz.

As políticas de controle do povoamento aparecem ocupando a segunda posição entre os objetivos inscritos no contrato de Hauts-de-Garonne. Elas buscam uma estabilização da população, por meio de um controle mais eficaz sobre a distribuição das moradias. Nesse sentido, realizou-se uma operação de dispersão em quatro edifícios, onde se acumulavam dificuldades e moradias ociosas. As famílias expulsas foram, então, realocadas no restante do parque do locador-proprietário, porém dentro do mesmo grande conjunto habitacional. Porém, o problema da distribuição de moradias não é solucionado e a questão reaparece, com mais força, na segunda convenção de planejamento e, dessa vez, trata-se de um plano de ação para todo o conglomerado. O acordo firmado entre os três prefeitos mais diretamente envolvidos não tem muita força ante

a indiferença dos outros prefeitos do conglomerado, especialmente o de Bordeaux. Por falta de entendimento entre os diversos parceiros, o acordo ainda hoje não saiu do papel. O conglomerado, depois de provar que conta com mais de 18% das moradias estabelecidas na convenção, escapa da obrigação de um PLH e o POPS ainda está em estudo. O Estado aparece aí de forma discreta. Como tradicionalmente acontece na região da Gironde, as ações avançam lentamente e as negociações continuam silenciosas. Os serviços HLM controlam as distribuições de acordo com a idéia que cada coletividade faz da gestão de seu próprio patrimônio, da necessidade da desobstrução social e da preservação de certos equilíbrios, e, também, em função dos meios de que a coletividade dispõe em relação às outras coletividades locais.

Em Metz/Borny, as questões relativas à distribuição não fazem parte dos objetivos da convenção e são tratadas por um comitê próprio. Somente a OPAC (Serviço público de infra-estrutura e de construção) representa 84% das moradias sociais da antiga ZUP (zona com prioridade para ser urbanizada). Essa falta de opções declaradas não exclui escolhas que são feitas visando a uma requalificação de determinadas partes do parque (os prédios, por exemplo), nas quais são realizadas grandes obras de embelezamento. Uma estratégia para a reconquista foi discretamente adotada, na ocasião do DSQ, mas a dificuldade do serviço municipal é a de assumir sozinho a gestão de seus fluxos. Diante disso, a participação da Secretaria departamental do equipamento é bem aceita, pois quando ela lança um POPS experimental, isso significa que ela está dando ao serviço municipal o aval dos poderes públicos para seu projeto de recomposição social. A desobstrução aconteceria aí por meio do remanejamento das famílias. O parque social é dividido em três categorias: normal, sensível e muito frágil. A idéia consiste em atrair as famílias sem problemas para o setor muito frágil, deslocando, para isso, as famílias economicamente inferiores para o setor comum, em moradias adaptadas ou em PLA (empréstimo para locação). Todavia, esse projeto voluntarista, que objetiva alcançar o reequilíbrio do parque social por meio da diversificação de sua população, depende do efeito de treinamento da revitalização e da aceitação, por parte dos candidatos à moradia, de um apartamento na parte sensível do parque. Com o propósito de convencê-los, é prometido aos postulantes que, após três anos morando em uma primeira moradia não desejada, eles teriam acesso à parte do parque de sua escolha.

### *Locadores, coletividades locais e equipamento*

Esses dois exemplos ressaltam os efeitos contrastantes das políticas de desobstrução. Dentro de um contexto de tensão relativamente fraca, como é o caso de Metz, e quando os dois parceiros principais, a coletividade local e seu OPAC, de um lado, e a DDE, de outro, aceitam as regras do jogo, consegue-se esboçar os procedimentos para a desobstrução social, por meio de uma recomposição que depende da boa vontade das famílias. Esse princípio de solução, sujeito a muitas eventualidades, somente poderá desenvolver-se com o tempo. Os mais pessimistas já se perguntam se haverá tempo de observar seus primeiros resultados benéficos, antes que a situação volte a se deteriorar. Por outro lado, como se pretende continuar recebendo as famílias menos favorecidas, então numerosas, os problemas da política de distribuição deslocam-se para o restante do parque, ainda bastante hierarquizado. Nesse caso, as opções são muito mais complicadas. Os procedimentos de distribuição que reforçam a segregação social e étnica dos parques continuarão existindo, como acontecia no passado? Ou, como se verifica nos últimos anos, haverá uma expansão das políticas de distribuição a novos setores?

No contexto conturbado dos Hauts-de-Garonne, não há acordo possível entre os parceiros. Eles têm interesses completamente divergentes: municípios, locadores, comunidade urbana e, além disso, um Estado que não tem a capacidade de influir na negociação. A informação circula com dificuldade e as discussões acontecem mais nos bastidores do que nas reuniões públicas. Equivale a dizer que falta ao conglomerado um posicionamento mais aberto, que enfrente com tranquilidade as questões relativas à desobstrução e às políticas de distribuição dos grandes conjuntos habitacionais. Executando a demolição dos quatro edifícios e os remanejamentos de população que a precederam, o reequilíbrio pretendido pelos protagonistas do DSQ só poderá ser alcançado se houver uma negociação bilateral entre as coletividades locais e as organizações, consideradas separadamente. Graças ao DSQ, e esse não é seu único mérito, que permitiu uma melhor compreensão/comunicação entre os locadores e os representantes eleitos, as sociedades HLM encontram-se, hoje, muito mais dispostas a dialogar com representantes das coletividades locais; por outro lado, elas têm interesse em conservar os financiamentos feitos na época da revitalização. Mas a questão do acesso à moradia das famílias mais fragilizadas continua sem resposta. Que partes do parque dos locadores serão atribuídas a essas famílias? A falta de transparência desses procedimentos permite que os locadores tenham um controle absoluto das distribuições. O serviço comunitário, por sua vez, conserva toda sua liberdade de ação nos Hauts-de-

Garonne. Seu parque foi amplamente utilizado, no passado, para as operações de renovação e revitalização na cidade de Bordeaux. Pertencente à antiga ZUP, ele faz parte da zona sensível. Como encarar o pós DSQ?

### *Mudanças imateriais e jogo de retórica*

O que acabamos de constatar a respeito das diversas formas de desobstrução social vem ressaltar o distanciamento que existe entre os objetivos estabelecidos nas convenções e aqueles realmente atingidos. Essa distância dá a medida do que separa as ações materializadas e, portanto, imediatamente visíveis e contabilizadas (por exemplo, a reforma de um edifício ou uma obra de infra-estrutura em uma estrada ou área verde) de intervenções muito mais difíceis de serem apreendidas, uma vez que se situam no campo do imaterial: a mudança de imagem, do sentimento de isolamento das famílias em geral. Nota-se, então, que na esfera local (Estado descentralizado e coletividades territoriais confundidas) a desobstrução social não é tratada com a devida atenção.

É bastante difícil avaliar os resultados das ações empreendidas visando à mudança de imagem e do grau de integração das famílias estrangeiras. Constata-se, contudo, que mesmo na etapa de execução, a estratégia mais utilizada para atingir objetivos como esses, de natureza social ou psicológica, continua sendo, na maioria das vezes, a da retórica. E qual é o motivo dessa limitação? As políticas do Estado, da forma como são definidas na esfera central, são vazias de conteúdo? Ou elas sofrem deformações quando passam para o âmbito local, onde cada um fica com um pouco que lhe cabe (primeiramente, as subvenções para a revitalização)?

O distanciamento observado é, na realidade, a expressão da falta de precisão das leis, pois os textos oficiais, frequentemente, brincam com as palavras: inserção, integração, participação... Porém essas noções não são desenvolvidas com profundidade e, portanto, não são praticáveis. As palavras parecem ser escolhidas apenas por sua mensagem simbólica. Entretanto, elas não passam de armadilhas, pois não existem normas, tampouco uma linha que pode ser seguida. Eis aí uma zona de incerteza política e até mesmo de tabu. Nesse contexto, as expectativas do Estado só podem estar equivocadas. Isso quer dizer que toda mensagem destinada às populações não ultrapassa o campo da retórica: os moradores ficam à margem das decisões, não podem se fazer ouvir, sendo reduzidos à categoria de objeto. Sob esse ponto de vista, as políticas de DSQ não diferem muito das tradicionais práticas urbanísticas baseadas em intervenções dirigidas

essencialmente aos edifícios. Esse descomprometimento ou não-comprometimento do Estado pode ser interpretado como uma fraqueza e alguns justificarão como sendo a vontade do Estado de, depois da descentralização, conceder mais iniciativa às coletividades locais. Entretanto, ele não serve de desculpa para a falta de interesse destas últimas em relação a questões que são levantadas, mas não são solucionadas.

Um dos problemas mais sérios que as coletividades locais enfrentam no tocante à desobstrução é, com certeza, o dos jovens responsáveis pelas degradações e insegurança. Nascidos em bairros discriminados, em famílias pouco estruturadas, por vezes, “desculturadas” e vítimas de sérias dificuldades financeiras, esses jovens nunca conheceram nada “normal”. A vida deles constitui um imenso hiato dentro de um universo sem regras. Eles não têm formação, porque nada lhes parece útil. Eles não têm emprego, pois isso nunca lhes pareceu possível e eles têm os exemplos, em todos os níveis da sociedade, daqueles que ganham dinheiro fácil. Em outros termos, esses jovens, na sua maioria rapazes, sem possuírem qualquer referência social ou identidade e pouco motivados para o trabalho, caminham sem destino, alimentando a revolta dentro deles. Na era da comunicação eletrônica, das redes (*on line*) e dos *cyberbars*, eles continuarão ainda, por muito tempo, isolados uns dos outros?

Os representantes eleitos têm razão em se preocupar, pois trata-se, e isso não é ficção científica, de um fenômeno de exclusão localizado, que só se combate por meio de medidas que favoreçam o emprego e não por uma “boa política da cidade” e, muito menos, por uma vigilância repressora feita por helicópteros! Estamos diante de um problema de civilização que o nosso país, há muito, não conhecia. Após décadas de progresso social, estamos entrando num período de regressão assustadora. As políticas de DSQ mostraram sua impotência face à miséria das periferias. Isso pode ser explicado não só pelo enfraquecimento que elas acabam sofrendo durante a fase de execução, mas também pelo fato dessas políticas, concebidas no início dos anos 80, terem sido ultrapassadas pela transformação das realidades sociais (*enjeux*).