

## **Constituição de Capital Social: Minimização da Violência e Regularização Fundiária Sustentável**

Área Temática de Direitos Humanos

### Resumo

Para que os resultados das políticas públicas de regularização fundiária sejam permanentes, além da regularização jurídica e urbana do assentamento, torna-se primordial a realização concomitante de ações voltadas para a constituição e fortalecimento de Capital Social nas comunidades das áreas a serem regularizadas. Da mesma forma, entende-se que a constituição de Capital Social em comunidades que habitam áreas com histórico de violação de direitos humanos e fundamentais leva à diminuição dos níveis de violência intra e extra-familiar. Atuando de forma integrada sob essas duas perspectivas, os trabalhos indicam que altos níveis de capital social tornam uma comunidade emancipada, com capacidade de dialogar, influenciar, deliberar e intervir nas decisões do poder público, percebendo-se capaz de atuar na solução de seus problemas, institucionalizando as formas de participação democrática, levando, assim, à sustentabilidade da regularização, ou ainda, à minimização das diferentes formas de violência.

### Autores

Miracy Barbosa de Sousa Gustin – Professora Adjunta, Doutora em Direito e Mestre em Ciência Política, Coordenadora do Programa Pólos de Cidadania

Ronaldo Araújo Pedron – Vice Coordenador do Programa Pólos de Cidadania - Bacharel em Direito

Marianna Vieira Rodrigues Maciel – Orientadora de campo, graduando em Direito,

Rômulo Torres de Souza, pesquisador extensionista, graduando em Direito

Patrícia Fernandes Antônio, pesquisadora extensionista, graduanda em Direito

### Instituição

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Palavras-chave: organização; estabilidade; solidariedade

### Introdução e objetivo

A exclusão urbana, caracterizada, entre outros, pela ocupação informal com fins de moradia - tanto em áreas de favelamento quanto em diversos pontos da cidade, como sob viadutos - bem como por altos níveis de violência, gera outros tipos de exclusão. As áreas de ocupação urbana informal caracterizam-se, normalmente, por forte exclusão socioeconômica; condições precárias ou inexistentes de infra-estrutura, além de grandes níveis de violência e marginalidade, altas taxas de violência que vêm incidindo sobre comunidades em situação de risco – com baixo Índice de Qualidade de Vida. Trata-se de violência intra e extra familiares, como violência doméstica, criminalidade, não acesso a direitos de saúde, educação e nutrição, moradia. A violência intrafamiliar é reforçada por situações de estresse familiar, causada pelo desemprego, por congestionamento/ excesso de moradores por unidade habitacional.

Tais formas de violência não se restringem à criminalidade, como propalado pelos meios de comunicação. Aborda-se, neste trabalho, a violência intra e extra familiar: criminalidade, violência doméstica, violência contra o idoso, precariedade no acesso aos

serviços públicos de educação, saúde, transporte e mobilidade urbana, trabalho e exploração sexual infantil, desemprego, entre outros.

A proliferação dos processos informais de ocupação do solo urbano está presente na maior parte da rede urbana. Segundo o IBGE (2000), os assentamentos irregulares estão presentes em quase 100% das cidades brasileiras com mais de 500.000 habitantes e em menor escala, nas cidades médias e pequenas, sendo necessário lembrar que 82% da população brasileira vive em cidades.

A proposta de Regularização Fundiária desenvolvida pelo Programa Pólos busca construir um modelo de intervenções que revertam tal padrão excludente de crescimento urbano, aumentando e mantendo a qualidade de vida dos moradores. Para isso acredita-se que a constituição de Capital Social nas áreas de ocupação irregular é uma premissa para que esses resultados sejam sustentáveis.

Observa-se que a constituição de Capital Social em comunidades que habitam áreas com histórico de violação de direitos humanos e fundamentais leva à diminuição dos níveis de violência intra e extra familiares. Da mesma forma, entende-se que o incremento de Capital Social constitui fator antecedente necessário à ocorrência de uma regularização fundiária sustentável. Compreende-se a sustentabilidade no aspecto temporal, espacial, econômico e social. Para que os resultados das políticas públicas de regularização fundiária sejam permanentes, além da regularização jurídica e urbana do assentamento, torna-se primordial a realização concomitante de ações voltadas para a constituição e fortalecimento de Capital Social nas comunidades das áreas a serem regularizadas.

Por Capital Social entende-se a existência de relações de solidariedade e confiabilidade entre os indivíduos e, fundamentalmente, a capacidade de mobilização e organização comunitárias, traduzindo um senso de responsabilidade da própria comunidade sobre seus rumos. Estes elementos abstratos manifestam-se em ganhos concretos sobre a resolução de seus problemas, pois possibilitam maior acesso a direitos e conseqüente melhoria da qualidade de vida. A comunidade passa a atuar como sujeito compreensivo e ativo em seu meio social, ao invés de mero beneficiário de políticas assistencialistas.

A regularização fundiária sustentável guarda grande proximidade com a diminuição dos índices de violência numa comunidade. A estabilidade na moradia é um dos fatores centrais na minimização da violência. A sensação de pertencimento ao local onde se habita promove nos moradores maior compromisso com sua comunidade na construção de propostas e ações de desenvolvimento local.

Para finalidades do trabalho, Intercompreensão e Estabilidade são variáveis independentes. Suas respectivas variáveis dependentes são organização e solidariedade (Intercompreensão) e acesso a direitos (Estabilidade). Entende-se que a presença concomitante de indicadores de cada um dos núcleos de variáveis (Intercompreensão e Estabilidade) traduz a presença de Capital Social na comunidade. A existência de Capital Social plenamente constituído caracteriza uma comunidade emancipada. Comunidades e indivíduos emancipados são capazes de compreender criticamente o contexto no qual estão inseridos e de superar suas necessidades.

O conceito de intercompreensão aqui apresentado tem um sentido de inter-relacionamento e de identificação entre sujeitos e/ou grupos, a partir da vivência de uma história e/ou de problemas compartilhados. Esses sujeitos constroem relações de ajuda mútua, de forma organizada ou não (apoio informal de ajuda mútua, apoio em situações de risco, capacidade de mobilização e reuniões periódicas). Desta forma, a intercompreensão envolve tanto relações que variam no sentido da solidariedade, quanto no sentido da organização, em intensidades diferenciadas. É possível haver, por exemplo, situações fundadas em altos níveis de solidariedade, porém com organização precária (como pode ocorrer em casos de apoio informal de ajuda mútua), ou situações onde há grande desenvolvimento de organização e

pouca solidariedade (a realização de reuniões periódicas significa organização e compromisso, mas os envolvidos não são necessariamente solidários uns com os outros). É importante, para a existência efetiva de Capital Social e dos benefícios que dele advêm, a existência dos principais indicadores de cada variável. Reconhece-se, contudo, que há uma infinidade de situações mutáveis entre eles. A intercompreensão é uma variável independente, da qual decorrem as variáveis dependentes organização e solidariedade. Da combinação destas surge uma gama de situações de maior ou menor nível de intercompreensão.

A Estabilidade constitui uma variável independente da pesquisa e da ação, da qual decorre a variável dependente acesso a direitos. Acredita-se que esta variável, proporcionada por políticas sociais da administração ou por outros meios próprios da sociedade civil (organização da comunidade em torno da construção destes direitos, atuação de grupos não governamentais externos à comunidade, atuação da comunidade junto ao poder público ou mesmo relações de ajuda mútua, por exemplo), reforça a estabilidade da população no local onde mora. A população estável tende a manter melhores níveis de organização e de solidariedade, além de uma relação de conservação, manutenção e iniciativa de melhoria do local onde habita. A sensação de pertencimento à comunidade onde reside motiva a conquista de melhorias individuais e coletivas no local. Entende-se que o acesso a direitos ao acesso à saúde, à educação, ao lazer, entre outros, e o acesso à posse ou à propriedade estável do local de moradia, bem como a geração de renda, são direitos e relações contínuas que contribuem para a estabilidade da população no local onde mora.

O acesso a direitos também é vinculado fortemente às condições de participação democrática e exercício de cidadania desenvolvidos no local. Importa, assim, em não desconsiderar as seguintes questões: 1) a descentralização e a democratização das relações entre o poder local e a sociedade civil, no sentido de evitar a formação de novas redes clientelistas; 2) a questão da existência de grupos com baixo ou nulo capital social que podem, por estas características, ficar alheios ao processo de destino e alocação de recursos político-financeiros direcionados a programas sociais de setores específicos, podendo torná-los, assim, ineficazes.

A estabilidade, portanto, tende a reforçar os laços de solidariedade e de organização (Intercompreensão). Não depende apenas da regularização fundiária, mas a regularização fundiária tem seu sucesso vinculado às condições de estabilidade da comunidade.

A existência de comunidades consangüíneas ocupa uma posição especial, como indicador tanto de relações de intercompreensão quanto de estabilidade, podendo ser vista, até mesmo, como uma variável interveniente. A comunidade consangüínea tende a desenvolver relações de apoio mútuo e de solidariedade, principalmente no sentido de prover-se mutuamente em situações adversas, quando o acesso a direitos é precário. Além disso, comunidades consangüíneas tendem a ser mais estáveis, pelo fato de ser uma relação que ultrapassa o âmbito de relações de vizinhança ou de organização.

Para que essas questões sejam esclarecidas, apresenta-se, a seguir, um diagrama das variáveis conceituadas anteriormente e dos indicadores que as sustentam concretamente. A sustentabilidade da regularização fundiária, bem como a minimização da violência, na metodologia aplicada pelo “Pólos”, depende da construção objetiva, pela própria comunidade.

Projeto atua na constituição de capital social para promover regularização fundiária sustentável e diminuir os índices de violência em uma comunidade. Atualmente, exerce suas atividades junto à população de rua de Belo Horizonte e em uma vila da cidade. Escolheram-se essas duas vertentes devido à demanda por regularização fundiária que apresentavam, além de representarem, aparentemente, locais de baixos índices de capital social.

Os objetivos gerais e específicos da ação são:

propor formas de constituição de Capital Social nas áreas objeto desta investigação;

realizar Regularização Fundiária Sustentável nas áreas selecionadas, através da metodologia de constituição/ incremento de Capital Social nas comunidades;

realizar Regularização Fundiária Sustentável nas áreas urbanas habitadas por grupos de população de rua;

investigar, nas áreas selecionadas o impacto da presença de Capital Social na diminuição dos níveis de violência intra e extrafamiliar.

Objetivos específicos:

identificar movimentos organizados ou lideranças comunitárias que atuam na defesa dos interesses dos cidadãos junto à Administração Pública;

analisar as formas e níveis de organização da comunidade a partir da aferição da periodicidade das reuniões comunitárias, da sua capacidade de mobilização;

verificar a efetividade desses movimentos organizados ou lideranças comunitárias na defesa dos interesses da população desses espaços excluídos;

investigar, em bancos de dados da Política Militar de Minas Gerais, do Ministério Público, das Delegacias Especializadas, do Conselho Tutelar e dos Núcleos de Mediação e Cidadania, os tipos, frequência e efeitos das violências nos locais da pesquisa;

entrevistar uma amostra intencional de indivíduos da comunidade sobre as intensidades das violências intra e extra familiares e seus efeitos sobre a coesão/ não coesão social;

analisar as condições de efetivação de relações solidárias na população a partir da existência de comunidades consangüíneas, de apoio de ajuda mútua e em situações de risco;

identificar áreas favoráveis ao assentamento sustentável dos grupos que residem sob viadutos da Via Expressa

proceder ao levantamento cartorial destas áreas;

proceder ao levantamento cartográfico destas áreas junto à Prefeitura de Belo Horizonte;

escolher, junto com os grupos residentes sob viadutos, as melhores formas de habitação nas áreas a serem regularizadas

elaborar projetos de moradia sustentável para estas áreas, observando os princípios do Estatuto da Cidade;

executar os processos administrativos e/ou jurídicos necessários a formalização da moradia nas áreas escolhidas;

identificar projetos e mecanismos institucionais, públicos e privados, destinados ao atendimento das demandas e necessidades comunitárias e do acesso a direitos;

realizar discussões, debates e cursos sobre matérias específicas nas áreas de participação e cidadania;

estimular a consolidação de organizações e entidades, onde a questão “participação popular” e “responsabilidade social da Administração Pública” não fomentou ações sistematizadas de atuação permanente;

fomentar canais de participação da população organizada no sistema administrativo municipal, através da propositura e estruturação de fóruns temáticos envolvendo as entidades comunitárias.

## Metodologia

A metodologia utilizada, assim como em todos os demais projetos do Programa Pólos, é a pesquisa-ação postulada por Michel Thiollent, reestruturada e adequada às necessidades prático-teóricas das ações implementadas pelo Programa. Tem característica inovadora pelo inter-relacionamento permanente entre atividades de atuação concreta e de pesquisa. Consiste em um método de trabalho qualitativamente diferenciado, que busca a promoção e garantia dos Direitos Fundamentais e de Cidadania, através de ações em parceria e cooperação com

populações em situação de exclusão social. Trata-se de uma linha de pesquisa que prioriza o contato com problemas coletivos e, ela própria, realiza-se através de atuação “coletivizada”, no sentido de priorizar ações, discussões e decisões de equipe, utilizando o controle metodológico da intersubjetividade e da interdisciplinaridade. A pesquisa-ação atribui grande valor à permanente interação e busca de compreensão entre pesquisadores e membros das situações investigadas. Sua atuação ultrapassa o âmbito exclusivo das ações de assistência, conjunturalmente emergenciais. Tudo se realiza de forma cooperativa e participativa, e isso se refere tanto às relações entre os membros do Programa quanto às relações entre estes e os demais atores sociais e institucionais envolvidos na pesquisa-ação; é imprescindível envolver os agentes institucionais e os agentes sociais, parceiros e apoiadores na implementação do Capital Social.

Nossa metodologia consiste numa concepção de atuação que resulte de diagnósticos fundados em estratégias de pesquisa especificamente desenvolvidas para a identificação, análise e explicitação das variáveis já existentes nas comunidades e em suas organizações comunitárias, que demonstrem a existência de Capital Social ou formas similares que conduzam à minimização da violência e/ou permitam a sustentação de políticas de regularização fundiária.

A metodologia sustenta-se a partir de uma conexão da teoria com a prática social estruturada nos conceitos de cidadania, intercompreensão, estabilidade social e emancipação. A utilização da metodologia de pesquisa-ação é uma condição importante para a atenção a diferenças regionais. A adequação do trabalho a cada comunidade parceira só é conseguida através do conhecimento dos problemas locais. A metodologia considera a comunidade organizada como parceira, e não como objeto do trabalho, possibilitando que esta influa sobre os rumos das ações e, desta forma, adapte os métodos adotados a suas condições particulares.

A pesquisa-ação destina-se à descrição e análise de situações concretas que demandem ações ou intervenções no sentido de explicitar problemas, necessidades e demandas, de forma a possibilitar sua discussão. São ações problematizantes e problematizadoras que, para sua realização, exigem investigações concretas nas áreas delimitadas para realização da ação. Os pesquisadores têm papéis múltiplos, ou seja, são sujeitos que devem estar dispostos a “conhecer”, “dialogar” e a “responder” ou “fazer”, utilizando-se de procedimentos comunicativos e interativos próprios das atividades de pesquisa-ação.

Entenda-se que, nesse tipo específico de pesquisa, o objeto de investigação constitui-se de uma “situação social” determinada, onde interagem pessoas, organismos sociais, normas e critérios específicos e problemas de naturezas diversas.

As finalidades de investigação são tanto teóricas quanto práticas: o aumento de conhecimento das situações deverá permitir o equacionamento de problemas comunitários reais e à ampliação das capacidades de transformação dos contextos ou de condutas. São procedimentos primordiais dessa linha de investigação: a “observação”, a “escuta”, a “compreensão” e a “intervenção”, que poderão ser realizados através de ações diversificadas.

Um movimento pedagógico de transformação da situação é sempre o objetivo maior de uma pesquisa-ação.

## Resultados e discussão

A vertente Regularização Fundiária Sustentável - População de Rua já vem desenvolvendo atividades há alguns meses, em parceria com a Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte e o Escritório de Integração do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Minas. Promovem-se, em conjunto com a população que residia sob viadutos ao longo da Via Expressa há aproximadamente 15 anos, ações sistematizadas de defesa do direito à moradia adquirido por essa população. Tais ações têm consistido em assessoria jurídica, negociações e mediações com diversos setores da Prefeitura Municipal,

Promotoria do Meio Ambiente e Urbanismo, análise de legislação, ações administrativas, entre outros. Concomitante a essas ações, realiza-se um movimento de organização da população, no sentido de contribuir para sua emancipação. Como resultado da ação organizada, a população obteve um acordo com o Poder Público Municipal, que lhes garante moradia definitiva na região em que moravam. Importante ressaltar que, por se tratar de uma população com histórico de sucessivas perdas de direitos e exclusões constantes, para que se possa constituir capital social em seu meio, é necessário, antes de tudo, que a população esteja organizada. Assim, é nesse sentido que a equipe do projeto atua junto a esse público e às entidades parceiras.

Por outro lado, a atuação junto à Vila Vilma encontra-se no seu início, com a elaboração de diagnóstico e conhecimento da população ali residente. Após a elaboração do diagnóstico, que permitirá a identificação dos níveis de Capital Social ali existentes, bem como os tipos de relações que determinam esses níveis, proceder-se-á ao trabalho de constituição de capital social nesse local, observada a metodologia anteriormente definida.

Ainda não foi possível avaliar-se os resultados do trabalho por completo, tendo em vista que a ação encontra-se em andamento. No entanto, acredita-se que os resultados obtidos até o momento traduzem a relevância do trabalho para o alcance dos objetivos pretendidos.

### Conclusões

Altos níveis de capital social tornam a comunidade emancipada, com capacidade de dialogar, influenciar, deliberar e intervir nas decisões do poder público, percebendo-se efetivamente capaz de atuar na solução de seus problemas, institucionalizando as formas de participação democrática, levando, assim, à sustentabilidade da regularização fundiária em seus diversos aspectos, ou ainda, à minimização das diferentes formas de violência.

Além disso, a presença de Capital Social apresenta-se como instrumento com potencialidade de formulação de demandas e controle social sobre o Estado, capaz de viabilizar canais de participação da população, possibilitando a comunicação e o estabelecimento de co-responsabilidade da comunidade e da administração pública na efetivação da inclusão social e urbana, além da gradual efetivação da proposta de gestão democrática das cidades, prevista no Estatuto da Cidade.

Dessa forma, acredita-se que a constituição de capital social em uma comunidade representa um meio efetivo de consecução dos direitos humanos e de cidadania e permitem a consolidação das formas democráticas de participação do Estado.

### Referências bibliográficas

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados, v. 42 n.4, 1999.

CARDIA, Nancy; SCHIFFER, Sueli. Violência e Desigualdade Social. Violência, 2002, p. 25-31.

COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. University of Chicago. AJS vol. 94 Supplement S95 - S120. 1988.

FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. A ronda da pobreza: violência e morte na solidariedade. SEBRAP: Novos Estudos, n. 93, jul. 92.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. Das necessidades humanas aos direitos: ensaio sobre sociologia e filosofia do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PUTNAN, Robert. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. 2.ed. São Paulo: FGV, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da Pesquisa-ação. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.